

dades reais, mas paulatinamente passam a ser financeirizadas e tornadas mercadorias. Ao recompor a relação entre políticas sociais e financeirização capitalista, a pesquisadora destaca as determinações das lutas e disputas de classes presentes na trajetória das políticas sociais desde a Constituição de 1988, passando pela ofensiva neoliberal e pelo social-liberalismo dos governos do PT, e pelas inúmeras contrarreformas do Estado. Tatiana argumenta que a expropriação de direitos, a superexploração do trabalho e as privatizações são mediações da financeirização capitalista em geral e, em particular, das políticas de seguridade social e educação. Como registra a autora, a financeirização das políticas sociais atende às exigências do *capital financeiro financeirizado* e, ao mesmo tempo, propicia uma resposta parcial e fragmentada às demandas da classe trabalhadora. Trata-se de uma obra que nos convida à reflexão sobre a realidade brasileira contemporânea.

**ANA ELIZABETE MOTA**

*Escola de Serviço Social da UFRJ*

**TATIANA BRETTAS** é economista e assistente social. Concluiu o doutorado no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UERJ em 2013 e é professora do Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado da Escola de Serviço Social da UFRJ.

**F**ica o convite para a leitura do livro inteiro, para que seja submetido à crítica e faça avançar nosso conhecimento da realidade brasileira. Em tempos tão difíceis para a pesquisa no Brasil – literalmente atacada e desfinanciada, especialmente a pesquisa social –, é alentador um livro como esse, produto direto de anos de investimento público. Portanto, vida longa à investigação na universidade pública brasileira, que forma quadros docentes preocupados com o destino do país e com as condições de vida e trabalho de suas majorias. Vida longa também à pesquisa sobre a política social numa perspectiva de totalidade, que articula economia, política e particularidade histórica.

ELAINE BEHRING



Tatiana Brettas

CAPITALISMO DEPENDENTE, NEOLIBERALISMO E  
FINANCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

CONSEQUÊNCIA



## CAPITALISMO DEPENDENTE, NEOLIBERALISMO E FINANCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Tatiana Brettas

CONSEQUÊNCIA

A publicação de *Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil*, de autoria de Tatiana Brettas, contém uma rica sistematização sobre as particularidades do capitalismo brasileiro. O livro expõe o percurso teórico-metodológico utilizado pela autora para desvelar o ambiente histórico da emergência do que ela conceituou como *capital financeiro financeirizado* no Brasil. Essa categoria foi construída originalmente por Tatiana para problematizar as particularidades da financeirização “à brasileira” mediada pela intervenção do Estado. A hipótese sustentada pela autora e que percorre todo o livro, seja na revisão da literatura, seja no tratamento dos dados que manuseia, é de que o capital financeiro no Brasil se forma endogenamente subordinado ao imperialismo de uma maneira “não clássica” ao assumir um caráter híbrido dado o grau de envolvimento do Estado na articulação entre produção e finanças no país. Ao escrutinar a emergência do capital financeiro, pontua as diversas conjunturas que vão da ditadura militar-empresarial até o golpe jurídico-parlamentar de 2016, identificando as estratégias utilizadas pelas classes dominantes e pelo Estado para atender parte das necessidades das classes trabalhadoras, sem perder a hegemonia do projeto capitalista-burguês. Assim, a autora identifica tanto os meios e as estratégias de apropriação do fundo público pelo capital privado, seja ele produtivo, seja portador de juros; como a configuração das políticas sociais – que atendem necessi-

**Capitalismo dependente, neoliberalismo  
e financeirização das políticas  
sociais no Brasil**



TATIANA BRETTAS

# **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**

CONSEQUÊNCIA

© 2020 Tatiana Brettas

Direitos desta edição reservados à

Consequência Editora

Rua Alcântara Machado, 40 sala 201

Centro – Cep: 20.081-010

Rio de Janeiro – RJ

Brasil

Tel/Fax: (21) 2233-7935

ed@consequenciaeditora.com.br

www.consequenciaeditora.com.br

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei no 9.610/98).

*Conselho editorial*

Alvaro Ferreira

Carlos Walter Porto-Gonçalves

João Rua

Marcelo Badaró Mattos

Marcos Saquet

Ruy Moreira

Sandra Lencioni

Timo Bartholl

*Coordenação editorial e Projeto gráfico*

Consequência Editora

*Revisão*

Priscilla Morandi

*Capa e diagramação*

Letra e Imagem

*Imagem da capa*

Paul Klee, *The Barbed Noose with the Mice*, 1923

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP) DE ACORDO COM ISBD

B845c Brettas, Tatiana  
Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no  
Brasil / Tatiana Brettas. - Rio de Janeiro : Consequência, 2020.  
292 p. : il. ; 16 x 23 cm  
  
Inclui bibliografia e índice  
ISBN 978-65-87145-037  
  
1. Capitalismo. 2. Teoria Marxista da Dependência. 3. Financeirização. 4. Políticas  
Sociais. 5. Economia. 6. Serviço Social. I. Título.

2020-753

CDD: 330.122

CDU: 330.342.14

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Índice para catálogo sistemático:

1. Economia : Capitalismo 330.122

2. Economia : Capitalismo 330.342.14

# SUMÁRIO

<i>Agradecimentos</i> .....	7
<i>Lista de siglas</i> .....	9
<i>Lista de gráficos e tabelas</i> .....	13
<i>Prefácio</i> , por Elaine Behring.....	15
<i>Introdução</i> .....	19
CAPÍTULO 1. Da acumulação primitiva à financeirização do capital financeiro .....	37
CAPÍTULO 2. O capitalismo dependente e a consolidação dos monopólios no Brasil.....	93
CAPÍTULO 3. O neoliberalismo e a constituição endógena do capital financeiro no Brasil .....	155
CAPÍTULO 4. A financeirização e as políticas sociais no Brasil neoliberal .....	207
Considerações finais .....	269
<i>Referências</i> .....	275



## AGRADECIMENTOS

Nesta longa caminhada, muitos foram os encontros que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para estimular e adensar algumas das reflexões que aparecem nesta obra.

Gostaria de agradecer às companheiras com quem trabalhei durante o período em que fui docente na Uern. Ali aprendi o quanto o trabalho coletivo e a grandeza da luta pela universidade pública são fundamentais.

Na Uerj, especialmente durante o período do doutorado, tive o prazer de integrar o Gopss e compartilhar com valorosas companheiras os desafios para estudar o fundo público e desvendar o orçamento do governo federal. Agradeço à Elaine Behring, orientadora da minha tese e coordenadora do grupo, em nome de toda a equipe.

Ao meu companheiro de vida, Rodrigo Castelo, por todo o incentivo, pela instigante interlocução, pela leitura atenta do material e por todo o amor e parceria nesta longa aventura. Indispensável!

Agradeço também às(aos) companheiras(os) da Escola de Serviço Social da UFRJ, onde trabalho, pelo aprendizado compartilhado e pelo companheirismo.

Os(As) companheiros(as) de militância são também fundamentais para me abastecer da força e da energia que preciso para enfrentar os desafios e fortalecer a luta coletiva.

Aos meus amigos e amigas, relações construídas a partir do estudo, do trabalho, da militância ou de amigos(as) em comum, deixo um agradecimento especial pelos momentos de descontração e pelo apoio nos momentos em que precisei.

O convívio com as companheiras que integraram comigo a coordenação do GTP de política social da Abepss também foi fundamental, tanto na minha primeira gestão (2015/2016) como na segunda (2017/2018). Foram ricos os debates e os levantamentos sobre a produção na área da política social nos Enpess.

Agradeço também à Elaine Behring, pelas generosas palavras no prefácio, e à Ana Elizabete Mota, pelo carinhoso texto da orelha deste livro.

Por fim, deixo um agradecimento à Capes, pelo financiamento da minha pesquisa de doutorado, e à Faperj, pelo Auxílio Instalação vinculado ao desenvolvimento da pesquisa que se desdobrou neste livro.

## LISTA DE SIGLAS

Abepss – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social  
Abrapp – Associação Brasileira de Previdência Privada  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior  
Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil  
ANL – Aliança Nacional Libertadora  
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar  
Asps – Ações e Serviços Públicos de Saúde  
Bacen – Banco Central do Brasil  
BB – Banco do Brasil  
BGU – Balanço Geral da União  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Bird – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNDESPar – BNDES Participações S.A.  
Bovespa – Bolsa de Valores de São Paulo  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CF 88 – Constituição Federal de 1988  
CFM – Conselho Federal de Medicina  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CNDL – Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
Cras – Centro de Referência de Assistência Social  
Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
CUT – Central Única dos Trabalhadores

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce  
Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social  
Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DIT – Divisão Internacional do Trabalho  
DRE – Desvinculação de Receitas do Estado  
DRM – Desvinculação de Receitas do Município  
DRU – Desvinculação de Receitas da União  
Ebserh – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares  
EC – Emenda Constitucional  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
EUA – Estados Unidos da América  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FED – *Federal Reserve Bank* (Banco Central estadunidense)  
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal  
Fgeduc – Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
Fies – Fundo de Financiamento Estudantil  
Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FSE – Fundo Social de Emergência  
GOPSS – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Orçamento Público e Seguridade Social  
GTP - Grupo Temático de Pesquisa  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IED – Investimento Externo Direto  
IES – Instituições de Ensino Superior  
IFE – Instituições Federais de Ensino  
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna  
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IR – Imposto de Renda  
IRPF – Imposto de Renda de Pessoa Física  
IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica  
Iseb – Instituto Superior de Estudos Brasileiros  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual  
Loas – Lei Orgânica da Assistência Social  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MS – Ministério da Saúde  
MVA – Maximização do Valor do Acionista  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
Opep – Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional  
OS – Organização Social  
Paeg – Plano de Ação Econômica do Governo  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PIB – Produto Interno Bruto  
PND – Programa Nacional de Desestatização  
PPA – Plano Plurianual  
Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional  
Prouni – Programa Universidade para Todos  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RCL – Receita Corrente Líquida  
Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
RGPS – Regime Geral de Previdência Social  
RPPS – Regime Próprio da Previdência Social  
SA – Sociedade Anônima  
Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados  
SFN – Sistema Financeiro Nacional  
SPC – Serviço de Proteção ao Crédito  
Suas – Sistema Único de Assistência Social  
Sumoc – Superintendência da Moeda e do Crédito  
SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

Uern – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Uerj – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICO 1 – Valor das empresas listadas na Bolsa de Valores de São Paulo em US\$ bilhões (1995/2011)

GRÁFICO 2 – Evolução dos ativos financeiros das empresas fechadas de previdência complementar por setor instituidor em R\$ milhões (2003/2010)

GRÁFICO 3 – Alocação dos ativos dos fundos de pensão no Brasil (2003-2010)

GRÁFICO 4 – Simulação das despesas públicas sob o novo regime fiscal brasileiro em % do PIB (2015-2036)

GRÁFICO 5 – Novos contratos do Programa de Financiamento Estudantil e inadimplentes entre 2010 e março de 2018.

GRÁFICO 6 – Repasses do governo às universidades federais (2008-2018)

TABELA 1 – Dívida total e gastos com o pagamento de juros em 2010 e 2011 (%)

TABELA 2 – Desembolsos do BNDES entre 2003 e 2009 (em bilhões de reais)

TABELA 3 – Desembolso anual por porte de empresa entre 2003 e 2009 (valores relativos)



## PREFÁCIO

Prof. Dra. Elaine Rossetti Behring  
FSS/Uerj, PPGSS/Uerj e coordenadora do Gopss/Uerj

A obra que o(a) leitor(a) tem em mãos e que eu tenho a alegria de prefaciá-la é produto da trajetória de uma jovem e consistente pesquisadora e professora da universidade pública brasileira. Trata-se do trabalho autoral de maior fôlego da autora até esse momento da sua vida acadêmica. Conheci Tatiana Brettas por ocasião da elaboração de sua dissertação de mestrado, orientada pelo saudoso Aloísio Teixeira na Escola de Serviço Social da UFRJ. Naquele momento a autora desta obra, então economista de formação, fazia uma crítica importante ao Plano Real e dialogava com meu trabalho sobre as contrarreformas do Estado no Brasil, desencadeadas em conexão com a lógica do ajuste fiscal neoliberal contida no Plano. Ali já se revelava uma pesquisadora de talento e sua busca de fundamentação no pensamento crítico, mais precisamente, na crítica marxista da economia política, o que a levou ao PPGSS/UFRJ. Tatiana, inclusive, foi além: buscou a formação de Graduação em Serviço Social para consolidar sua inserção na área onde tinha sido acolhida e que a levou para a docência na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Uern).

Como docente da cadeira de economia daquela universidade, Tatiana Brettas retornou ao Rio de Janeiro para a realização de seu doutorado, agora no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Uerj, onde nos encontramos novamente. Ali me tornei sua orientadora de tese de doutorado, e pudemos compartilhar debates e reflexões sobre o fundo público, o orçamento público e as políticas sociais no interior do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Orçamento Público e Seguridade Social (Gopss/Uerj – CNPq), muitos deles inspiradores das linhas deste livro, que tem na tese de doutorado uma grande sustentação. Nosso encontro foi instigante e marcado por uma intensa colaboração e respeito à autonomia de pensamento, pois essa é uma marca da autora inquieta e sem medo da polêmica, mesmo com sua orientadora eventualmente, embora tenhamos mais acordos que diferenças acadêmicas. Nossa relação foi marcada também pelo carinho!

E um episódio, em especial, vale ser lembrado: em 2010, ilhadas na saída da Uerj pelas fortes chuvas que atingiram a cidade, Tatiana teve uma carona inesquecível. Foram seis horas de conversas sobre a vida, a política e o medo de que as águas invadissem o carro em plena Praça da Bandeira! Mas, memórias afetivas à parte, o central aqui é que se trata de um livro oriundo do belo trabalho coletivo que vimos desenvolvendo no Gopss/Uerj, que vem produzindo livros, teses, dissertações e artigos voltados a enfrentar os aparentes enigmas do orçamento público, construídos para que o argumento tecnocrático se sobreponha aos sujeitos, às classes e aos seus segmentos, e seus interesses em disputa que se refletem no gasto público em geral e no gasto – ou seria investimento? – social, em particular. Após quatro contrarreformas da Previdência Social, a título de exemplo, sempre fundamentadas no mote da crise do Estado (e não do capitalismo), o livro de Tatiana Brettas chega em boa hora com uma contribuição relevante para fazer a crítica das “frases feitas e perfeitas” dos tecnocratas e do jornalismo econômico preposto do grande capital, com seus aparelhos privados de hegemonia, acerca do ajuste fiscal sempre inadiável e necessário para “acalmar os mercados”. Os governos da redemocratização, mesmo com os petistas na liderança da conciliação de classes, foram pródigos nas contrarreformas em nome da eficiência e do equilíbrio fiscal, e ainda assim a sanha contrarreformista de socialização dos custos da crise e da política econômica não teve maiores freios.

Os caminhos da vida trouxeram nossa autora de volta ao Rio de Janeiro, nesses últimos anos como docente e pesquisadora da ESS/UFRJ. Nesse período ainda trabalhamos juntas na experiência do Grupo Temático de Pesquisa de Política Social e Serviço Social da Abepss, o que certamente teve incidência importante neste livro, como também informa a autora na introdução. Algumas hipóteses de trabalho desenvolvidas aqui advêm de suas pesquisas posteriores ao doutorado, acerca da particularidade da formação do capital financeiro no Brasil, na condição de capitalismo dependente num diálogo com a Teoria Marxista da Dependência e também com intelectuais marxistas como Florestan Fernandes e Octavio Ianni, e seu impacto no campo da política social em tempos de ajuste fiscal. Este livro, portanto, é uma síntese parcial – já que a pesquisa e a docência, envolvendo economia e serviço social, permanecerão na vida da nossa autora por longo tempo – e mais amadurecida de uma trajetória construída na universidade pública. Ou seja, esta obra é resultado da mais pura “balbúr-

dia”, como os neofascistas designam a universidade pública. Nas linhas que seguem, serão encontrados o exercício da liberdade e a autonomia de pensamento social crítico sobre este Brasil da redemocratização, cuja dinâmica vem sendo orientada num ambiente de ajuste fiscal permanente e contrarreforma do Estado, como eu mesma venho apontando.

Decorrente disso, como nos trabalhos de muitas(os) pesquisadoras(es) da tradição crítica, é preciso registrar que a obra não reflete qualquer neutralidade científica ou axiológica. Ela expressa o patamar de observação de Tatiana Brettas, uma autora que explicita as categorias heurísticas e ontológicas que estão presentes em sua reflexão sobre a economia política brasileira, corajosamente fundadas na tradição marxista, com destaque para a categoria capital financeiro, que recebe um tratamento de destaque revisitando Marx e outros clássicos e contemporâneos neste debate. Mas também o orçamento público e a política social são categorias desveladas numa pesquisa séria e rigorosa, que busca a síntese de muitas determinações. Assim, não se trata de um livro ascético, pelo contrário: busca desvelar a realidade para sua crítica e superação, diga-se, para que a classe trabalhadora se aproprie de seus resultados e construa seu projeto para o país. É mais uma obra – e nesse sentido, mais um orgulho para o Gopss/Uerj – que “alimenta os demônios”, tal como ironizava Octavio Ianni, referindo-se ao aspecto fáustico do pensamento crítico e da luta de classes.

Penso que o(a) leitor(a) já dispõe de várias razões para devorar as linhas que seguem, se tem interesse em refletir sobre o Brasil e seus dilemas a partir do fim da ditadura militar de 1964. Porém, quero chamar atenção para alguns aspectos bastante provocativos. O primeiro é sua análise original sobre a questão do surgimento/fortalecimento do capital financeiro autóctone no Brasil da redemocratização, evidentemente com os suportes jurídico-políticos advindos dos anos 1960 e da ditadura e seu particular incremento no período dos governos do PT. Esse achado polêmico da pesquisa de Brettas certamente há de render muitos e bons debates. Ele se articula a um reconhecimento que é comum às pesquisas no Gopss: de que a hegemonia do capital financeiro se dá com forte sustentação do fundo público, ou seja, de que o neoliberalismo não requisita menos Estado, muito pelo contrário, tem neste último um pilar fundamental. Outro aspecto, agora no campo da política social, é a pertinente crítica sobre a ideia de desmonte das políticas sociais no Brasil do ajuste fiscal, repetida como um jargão. A intenção aqui é registrar que, apesar do ajuste, houve construções importantes, o que é

correto afirmar, tais como o SUS, o Suas, a rede ligada ao ECA, dentre outras. De minha parte, penso que o ambiente da contrarreforma do Estado obstaculizou, constrangeu, dificultou a construção de um padrão mais amplo de seguridade social no país. Não se poderia, de fato, desmontar o que não existia. Com a Constituição de 1988, passa a ser impulsionada a construção da seguridade social e de toda uma nova institucionalidade articulada ao artigo sexto, por força de lei, e, sobretudo, pela dinâmica da luta de classes. Contudo, este ambiente contrarreformista do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) e do Plano Real, pilares de todo o período da redemocratização, retardou essa construção, alocou um orçamento público insuficiente, de forma que a proteção social formatada alcançasse os mais pobres dentre os pobres, obstaculizou o que poderia ter sido. Foi se constituindo uma concepção de política social à revelia de aspectos da Constituição e das demandas dos trabalhadores, orientada pelo tripé do neoliberalismo – a privatização/mercantilização, a focalização/seletividade e a descentralização destrutiva. Ademais, o custo dessa construção foi sendo cada vez mais financiado pela própria classe trabalhadora por meio da regressividade da tributação brasileira, o que é também abordado neste livro. Aqui cabe uma observação: o momento em que nos encontramos hoje, após o golpe de Estado de novo tipo de 2016 e a eleição de um governo ultraneoliberal e neofascista, é novo. Trata-se de um novo regime fiscal incompatível até mesmo com o que foi construído até então, mesmo com todas as dificuldades. A Emenda Constitucional 95, que impôs em 2016, sob bombas e balas de borracha, o teto de gastos, praticamente inviabiliza a seguridade social tal como a conhecemos, e aí sim temos em perspectiva a ideia de desmonte, caso não se reverta a correlação de forças atual.

Estas são apenas algumas pílulas do amplo debate realizado e provocado pelo trabalho de Tatiana Brettas. Fica o convite para a leitura do livro inteiro, para que seja submetido à crítica e faça avançar nosso conhecimento da realidade brasileira. Em tempos tão difíceis para a pesquisa no Brasil – literalmente atacada e desfinanciada, especialmente a pesquisa social –, é alentador um livro como esse, produto direto de anos de investimento público. Portanto, vida longa à investigação na universidade pública brasileira, que forma quadros docentes preocupados com o destino do país e com as condições de vida e trabalho de suas maiorias. Vida longa também à pesquisa sobre a política social numa perspectiva de totalidade, que articula economia, política e particularidade histórica. Boa leitura a todas e todos!

## INTRODUÇÃO

A financeirização é um tema bastante controverso, mesmo quando tomado em uma perspectiva crítica. Muitas vezes é tratado de forma isolada do padrão de acumulação capitalista, dando a entender que o problema reside na proporção que ganhou a rentabilidade financeira em relação ao investimento produtivo. A questão seria a quantidade. O caminho apresentado estaria calcado na retomada do crescimento econômico, este, sim, capaz de proporcionar melhora nas condições de vida da população, ao permitir um aumento no nível do emprego e a distribuição de renda.

A financeirização das estratégias corporativas e das políticas sociais e econômicas seria uma prática adotada por empresários ou governos pouco preocupados com o desenvolvimento do país e não passaria de escolhas individuais de quem não se preocupa com a sociedade. Nesta perspectiva, a dinâmica da acumulação capitalista deixa de ser o centro da análise e passa a ser a possibilidade de escolha entre o tipo de capitalismo a ser implementado.

O entendimento do modo de produção capitalista a partir de suas crises e da forma como estas são gerenciadas pelas burguesias contribui para situar o problema onde ele deve estar. Reafirmar que a produção de riquezas tem como base a exploração da força de trabalho é, mais do que nunca, indispensável, tanto para a compreensão das alterações qualitativas que cercam a intensificação dos fluxos financeiros, como para não perder de vista que o crescimento econômico e o aprofundamento das relações capitalistas estão pautados na apropriação do trabalho não pago produzido pela classe trabalhadora.

A análise da relação entre o setor produtivo e o financeiro, bem como das formas contemporâneas de produção de mais-valia, contribui para desvelar o aparente descolamento das finanças. Se é somente no âmbito da produção que se produz valor, o crescimento da rentabilidade financeira tem como fonte de sustentação o aumento das bases de extração de

mais-valia. Esta gigantesca massa de dinheiro que circula mundo afora em busca de remunerações cada vez mais altas provoca, dentre outras coisas, uma reorganização das relações de produção com vistas à redução dos custos, especialmente com a força de trabalho. Não à toa, a pressão para desregular as leis trabalhistas, ampliar a terceirização e as mais variadas formas de contratação são um fenômeno mundial, ainda que com formatos e intensidades distintas nos diferentes países.

Aprender as particularidades destes fenômenos no capitalismo dependente e seus desdobramentos sobre a configuração do Estado e das políticas sociais é um desafio. Separar os elementos estruturais dos conjunturais, apreender a relação entre o externo e o interno, as tensões intra e entre as classes e a mediação do Estado: estes são alguns aspectos a serem considerados na análise para a compreensão da realidade brasileira.

O desenvolvimento dos estudos presentes neste livro faz parte de uma longa trajetória iniciada com a pesquisa de doutorado realizada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Uerj. Os resultados estão registrados na tese, desenvolvida sob orientação da professora Elaine Behring e defendida no final de 2013, intitulada “Capital financeiro, fundo público e políticas sociais: uma análise do lugar do gasto social no governo Lula”. A análise do gasto social teve como pano de fundo a financeirização no Brasil e a importância da dívida pública para garantir as condições de acumulação capitalista no país. O debate sobre a atuação do Estado partiu do pressuposto da necessidade de considerar o terreno de luta de classes, além de incorporar as heranças do passado, em especial, os vínculos de dependência e subalternidade aos interesses imperialistas.

De 2014 a setembro de 2019, quando este livro foi concluído, foram desenvolvidas pesquisas no âmbito da docência na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A última pesquisa, intitulada “Capitalismo dependente e financeirização das políticas sociais no neoliberalismo brasileiro”, conta com financiamento da Faperj, o que contribuiu para a produção dos resultados apresentados neste livro. Importantes também foram os estudos decorrentes da participação na coordenação do grupo temático de pesquisa (GTP) da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss) nas gestões 2015-2016 e 2017-2018. As referidas atividades permitiram avançar no amadurecimento deste debate, redirecionando o objeto e incorporando novas leituras. O objetivo foi aprofundar a análise sobre a constituição endógena do capital financeiro

no Brasil e seus desdobramentos na configuração do Estado e das políticas sociais no país.

Nesta trajetória de estudos e discussões coletivas, o capitalismo dependente se consolidou como uma chave de leitura para a apreensão da realidade. Ao longo destes seis anos que se seguiram ao final do doutoramento, o diálogo com as obras de Octavio Ianni, Florestan Fernandes, além de referências da Teoria Marxista da Dependência – como Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra e outros contemporâneos, como Jaime Osório e Mathias Luce – ganharam maior destaque no esforço de formulação. Permeará toda a elaboração ora apresentada a relação entre o capitalismo dependente brasileiro e o centro imperialista do sistema, bem como a sangria de valor imposta por esta articulação. Destas relações, hierarquizadas e subordinadas, se desdobra a profunda concentração de renda e riqueza no país e sua dialética relação com a superexploração da força de trabalho.

A investigação sobre a formação econômico-social brasileira é indispensável para trazer uma reflexão sobre os elementos estruturais em que se assenta o capitalismo no país. A análise sobre a consolidação do capitalismo monopolista no Brasil permitiu o desenvolvimento de um debate acerca da dimensão das alterações operadas na base produtiva. Teria a chegada ao estágio dos monopólios no Brasil resultado em um imbricamento entre produção e finanças de envergadura suficiente para produzir endogenamente a figura do capital financeiro? Quais mediações são necessárias agregar à análise de Vladimir Lenin ([1917] 2012) que, ao se debruçar sobre o imperialismo, estabeleceu uma integração entre os monopólios, o capital financeiro e a exportação de capitais? Estes elementos emergiram de forma concomitante no Brasil?

A categoria capital financeiro assume um peso importante por permitir articular a discussão entre o setor produtivo e o financeiro e por dar o tom da reflexão sobre o processo de concentração e centralização do capital do período recente. O importante foi reforçar que, no âmbito das finanças, não há produção de valor, de modo que a rentabilidade financeira é sustentada pela ampliação das bases de extração de mais-valia, com desdobramentos para a superexploração da força de trabalho.

Apesar das tentativas processadas no bojo da reforma bancária e da formação do mercado de capitais durante os anos 1960 e, posteriormente, com as privatizações nos anos 1990, a integração entre produção e finanças não permitiu a constituição endógena do capital financeiro no Brasil.

Um imbricamento entre produção e finanças, que alterasse de forma estrutural as relações de produção no país, precisou de um tempo maior e novos estímulos para acontecer.

Uma das principais formulações apresentadas neste trabalho é de que esta alteração aconteceu nas primeiras duas décadas do século 21, tendo como foco a política das “campeãs nacionais” durante o segundo governo Lula e início do primeiro governo Dilma. Entre 2008 e 2013, período de vigência desta política, o BNDES foi o instrumento que protagonizou o estímulo do governo federal às grandes empresas cujo potencial de projeção internacional foi identificado. A política industrial se concentrou em fortalecer algumas empresas nacionais, por meio de empréstimos ou de participação acionária, para deixá-las mais competitivas no exterior. Até este período, o capital financeiro de origem externa era o grande responsável por conduzir as alterações que permitiram a entrada do país no estágio dos monopólios. A exportação de capitais também teve como ponto de partida a atuação do grande capital vinculado aos centros imperialistas e aconteceu no ritmo (e com as contradições) que as relações de dependência permitiram.

Foi com as contrarreformas da previdência de 1998 e 2003 e o consequente crescimento dos fundos de pensão, bem como a alteração na condução de um forte banco estatal, o BNDES (que passa a focar no estímulo à internacionalização de empresas brasileiras), que o aprofundamento da concentração e centralização estabeleceu a constituição do capital financeiro brasileiro, que já emerge financeirizado.

A financeirização, uma das características fundamentais do projeto burguês de dominação que desaguou no neoliberalismo, viabilizou a retomada da rentabilidade e, portanto, das taxas de lucro. No Brasil, a particularidade é que este impulso às finanças foi conduzido por meio do Estado via fundo público, dado que nosso mercado de capitais não é robusto o suficiente para sustentar este fluxo. Daí a importância do crescimento exponencial da dívida pública e de um conjunto de alterações na gestão dos recursos para permitir o direcionamento de volumosos montantes para o capital portador de juros.

O neoliberalismo, nesta perspectiva, é muito mais do que um receituário imposto por organismos multilaterais. É parte de um projeto de dominação de classe e está assentado em um conjunto de alterações que passam pela reestruturação produtiva, mudanças na organização do trabalho, do consumo, reconfiguração do Estado e financeirização. Estas mudanças

têm repercussão também sobre uma produção de conhecimento que busca legitimar esta reorganização, privilegiando a fragmentação da realidade e o culto ao efêmero. Este projeto visa manter as relações de subordinação com o centro imperialista, mas encontra também na classe dominante dominada um respaldo para sua difusão e consolidação.

Entender o papel do Estado no capitalismo dependente no contexto de implementação do projeto neoliberal não é tarefa simples. Aqui, a adesão ao neoliberalismo ganha novas contradições, diferentes das experiências europeias ou estadunidenses, ou mesmo do Chile, vizinho latino-americano que sofreu estas alterações em um contexto de ditadura.

No Brasil, o neoliberalismo ganhou força logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que produziu uma série de orientações no campo dos direitos e da redistribuição de renda. Significa dizer que os anos 1990 comportam tensões e contradições que envolvem alterações conduzidas pela burguesia, preocupada em retomar sua hegemonia, e a implementação de conquistas para a classe trabalhadora registradas na Carta Magna.

Em outras palavras, a preocupação em apreender a particularidade histórica das políticas sociais a partir dos anos 1990 passa por identificar as disputas travadas neste período. Para orientar os estudos apresentados neste trabalho, contribuíram algumas perguntas e inquietações: quais as particularidades da política social brasileira com o advento do neoliberalismo? Como identificar os traços estruturais da política social no Brasil de modo a não os confundir com características específicas de um momento histórico? De que maneira o resgate da formação econômico-social brasileira deve dar suporte para pensar o desenvolvimento das relações de produção e as possibilidades distributivas estabelecidas a partir de um desenho de política social? Quais as possibilidades da luta de classes e como a disputa pela ampliação de direitos sociais atua sobre as contradições inerentes ao capitalismo dependente no país? Estamos diante de um novo padrão de intervenção na questão social?

O caminho definido para lidar com estas questões passou pela avaliação de que o texto promulgado em 1988 expressa as disputas estabelecidas entre as classes sociais durante o processo de redemocratização do país. Muito embora não tenha alterado as características estruturais do capitalismo dependente, abriu novas possibilidades no campo da distribuição dos recursos do fundo público. As disputas foram travadas em torno da

estruturação, ao menos em parte, das orientações constitucionais. Ao mesmo tempo, havia uma pressão pelo seu redirecionamento, imposto pelas exigências da acumulação capitalista traduzido no projeto neoliberal, que produziu alterações substantivas e uma série de retrocessos para a classe trabalhadora.

Manter no horizonte da análise a trajetória histórica das políticas sociais no país – sempre pontuais, fragmentadas e com participação do setor privado – e apreender as particularidades trazidas pelo neoliberalismo, que envolveram profundas mudanças e intensas contradições, foi uma preocupação. O pano de fundo do debate esteve assentado nas relações sociais de produção abertas neste período histórico e as contradições trazidas pela luta de classes. Foi preciso considerar também as características do capitalismo dependente brasileiro, estruturalmente muito pouco permeável a alterações redistributivas.

A adoção deste caminho investigativo permitiu avaliar que a implementação do neoliberalismo no Brasil reorientou a formulação e implementação das políticas sociais no sentido da sua financeirização. Tendo como referência o escopo de atuação do Estado no capitalismo dependente, a financeirização das políticas sociais é apontada como o caminho para atender às exigências de acumulação protagonizadas pelo capital financeiro financeirizado e, ao mesmo tempo, propiciar uma resposta – parcial e fragmentada – às demandas da classe trabalhadora. Foi estabelecido, deste modo, um novo padrão de intervenção na questão social.

A análise das políticas sociais acompanhou dois movimentos: 1) o reatamento das alterações neoliberais para o fundo público e o financiamento das políticas sociais, ameaçado pelas medidas de austeridade fiscal; 2) as mudanças na gestão das empresas do setor privado, que, além de se financeirizarem, ampliaram suas possibilidades de atuação, participando de forma cada vez mais presente em setores como a saúde, a educação e a previdência.

Daí porque, no presente trabalho, para chegar à financeirização das políticas sociais, foi desenvolvida a discussão sobre o capital financeiro financeirizado e destacadas as alterações da relação entre produção e finanças como forma de apreender as particularidades do capitalismo nos marcos do neoliberalismo. O entendimento das alterações no âmbito do Estado precisa estar intimamente vinculado às bases em que se assenta a acumulação capitalista e seus traços fundamentais.

Perry Anderson ([1994] 2003, p. 15, grifo nosso), em uma importante e fecunda análise sobre o neoliberalismo, comete um equívoco que demonstra a dificuldade de desvelar a profundidade das alterações em curso. O autor assinala em seu balanço que as alterações empreendidas no período “havia sido concebidas como meios para alcançar um fim histórico, ou seja, a reanimação do capitalismo avançado mundial, *restaurando taxas altas de crescimento estáveis*, como existiam antes da crise dos anos [19]70”. Neste aspecto, sua análise conclui que o resultado foi decepcionante, apesar de ter sido capaz de retomar as margens de rentabilidade. Para ele, o objetivo das alterações neoliberais seria a restauração das taxas de crescimento; este, sim, o fim a ser alcançado. Sua análise desconsidera que as altas taxas de crescimento não são a única forma de atingir o que efetivamente é perseguido pelos detentores do grande capital: a lucratividade. Cabe aqui fazer uma ressalva de como, mesmo entre os críticos do capitalismo, muitas vezes o apego ao período de expansão do capitalismo no imediato pós-guerra deixa marcas profundas e um certo saudosismo.

David Harvey ([1992] 2003), em um texto escrito poucos anos antes de Anderson apresentar sua análise, destacou que nas maiores empresas estadunidenses já era possível constatar que grande parte dos empregados não tinha uma relação com a linha primária dos negócios da empresa. Ele cita James Roderick, então presidente da US Steel, que, em 1979, afirmou: “A tarefa da administração é fazer dinheiro, e não aço” (*apud* HARVEY, [1992] 2003, p. 150). Harvey conseguiu captar melhor do que Anderson um elemento fundamental para a compreensão do novo momento de desenvolvimento das relações capitalistas de produção: o objetivo central do projeto encampado para recuperar a hegemonia burguesa – atingida pela crise capitalista – estava em recuperar as margens de lucratividade. *Este caminho, por mais que não estivesse descolado da produção de mercadorias e, portanto, da extração de mais-valia, não tinha como preocupação a retomada do crescimento econômico*. Se, no período anterior, as margens de lucro vinham fundamentalmente do aumento no investimento produtivo (o que produzia o crescimento econômico), com a financeirização, a rentabilidade está em grande parte garantida por investimentos financeiros.

Neste trabalho, como forma de buscar as bases em que estão assentadas as mudanças trazidas pelo neoliberalismo, foi necessário fazer um longo percurso de resgate das categorias que permitem avaliar as alterações históricas processadas nas relações de produção e nas forças produtivas. As

formulações de Karl Marx sobre capital portador de juros e capital fictício contribuíram para adensar o estudo sobre o imperialismo, que teve como base a obra de Vladimir Lenin e Rudolf Hilferding. Nestes autores, foram encontradas as principais fontes de estudo sobre a constituição do capital financeiro e sua relação com os monopólios, a exportação de capitais e a disputa por ampliar as zonas de influência dos países centrais no cenário internacional.

David Harvey e François Chesnais inspiraram o debate sobre a autonomia relativa das finanças e todas as alterações nas relações de produção estabelecidas por meio da retomada das margens de lucratividade, tendo como foco as finanças. Foi este o caminho encontrado para apreender o sentido geral das mudanças operadas no centro imperialista e que terão repercussão sobre os países de capitalismo dependente. A rentabilidade no setor financeiro tem íntima relação com mudanças na base produtiva e com a complexificação das relações de exploração e expropriação, que assumem particularidades no centro e na periferia do sistema.

A financeirização, ao se generalizar, impõe alterações na forma como as empresas atuam e orientam suas estratégias em busca da rentabilidade. Em outras palavras, o capital financeiro se financeiriza. Um exemplo é a Vale S.A., como passou a ser chamada a partir de 2007. Esta empresa é uma das maiores mineradoras do mundo, com sede no Brasil, e uma expressão do que significa a incorporação de uma estratégia corporativa financeirizada. Criada em 1942, com o nome de Companhia Vale do Rio Doce, foi uma empresa estatal até ser privatizada em 1997. De lá para cá, aumentou o grau de internacionalização e sua estrutura proprietária está concentrada em investidores institucionais.

Luiz Gonzaga Belluzzo e Fernando Sarti publicaram um artigo no *Le Monde Diplomatique Brasil*<sup>1</sup>, em que apresentam alguns dados recentes da empresa. Os autores mostram como, entre maio de 1997, quando foi privatizada, até dezembro de 2018, a valorização das suas ações foi *dez vezes maior do que a média* das demais ações negociadas no Ibovespa. Este resultado de sucesso no mundo corporativo envolveu um conjunto de decisões que resultou na redução dos investimentos totais (foram US\$ 8,4 bi

<sup>1</sup> BELLUZZO, Luiz Gonzaga; SARTI, Fernando. Vale: uma empresa financeirizada. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 10 fev. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/vale-uma-empresa-financeirizada/>. Acesso em: 16 set. 2019.

em 2015, US\$ 5,2 bi em 2016, US\$ 3,8 bi em 2017) e na redução dos investimentos em manutenção das operações (US\$ 2,8 bi em 2015, US\$ 2,3 bi em 2016, US\$ 2,2 bi em 2017), comprometendo também a ampliação das atividades.

Em 2017, os investimentos direcionados para manutenção das operações já existentes passaram a ser maiores do que os investimentos em novos projetos, consumindo, respectivamente, 52% e 48% do montante total destinando aos investimentos. Também o gasto com pesquisa e desenvolvimento foi reduzido (entre 2008 e 2012 era, em média, US\$ 1,2 bi e passou para US\$ 600 mi entre 2013 e 2016). A redução no investimento em atividades inovativas contribuiu para *reduzir o indicador de intensidade tecnológica em 2016 para o patamar de 2005*.

Ao passo que estes investimentos foram reduzidos, aumentou significativamente a distribuição de dividendos. Entre 2008 e 2017, a empresa distribuiu US\$ 37,6 bi em dividendos, valor que representa aproximadamente 66% do lucro líquido acumulado no período. A preocupação com a distribuição do valor adicionado da Vale chama a atenção quando comparada com a Amostra de Empresas – sistematizada pelo Instituto Assaf, que inclui 230 empresas de capital aberto de 35 setores de atividades. Como destacam os autores mencionados, enquanto nas empresas que compõem esta amostra a distribuição do valor adicionado para os acionistas foi, em média, 10%, a Vale destinou 33% para este fim. Trata-se de uma estratégia bastante agressiva, pautada na redução de investimentos e na maximização do valor de seus acionistas (MVA), como forma de tornar a empresa mais atraente e valorizar as ações da empresa. “[...] A precificação das ações pelos agentes do mercado financeiro está associada aos resultados financeiros da empresa e à adoção da estratégia de MVA” (BELLUZZO; SARTI, 2019).

De posse destes dados, não é difícil entender o que explica os rompimentos de barragem em Mariana (2015) e Brumadinho (2019). Tratadas pela grande mídia como tragédias ambientais, estes eventos decorrem de uma estratégia criminosa e financeirizada de gestão da empresa, que desconsidera os riscos ao meio ambiente e à população que vive no entorno das suas construções. Além da escolha por barragens feitas da forma mais barata e perigosa, os recursos para investimentos e manutenção das atividades estão sendo reduzidos para atender às exigências de rentabilidade impostas pelo novo padrão de acumulação.

É possível dizer que o objetivo da Vale é produzir lucro, e não minério. Isto serve também para qualquer grande empresa, reforçando a tese de que o capital financeiro financeirizado atua sob novas bases. Não se deve discutir estes rumos como se fossem fruto de escolhas individuais de pessoas gananciosas e sem escrúpulos. Ao contrário, é preciso entender as bases que assentam a acumulação capitalista no tempo presente. As decisões não podem ser explicadas por escolhas morais, e sim pela configuração das relações capitalistas. Portanto, em nada adianta cultivar o desejo de volta ao passado de uma era de ouro do desenvolvimentismo: trata-se de entender o presente para interferir na construção do que virá no futuro.

Os desdobramentos desta estratégia corporativa sobre o mundo da produção e a superexploração do trabalho podem ser avaliados tendo em vista que a Vale não pode prescindir de produzir minério. Na produção é que se criam as bases para a extração de mais-valia. Ao analisar, nos valores produzidos, o que retorna para o pagamento da força de trabalho que atua na empresa, é perceptível uma enorme disparidade entre as remunerações mais altas e mais baixas. Em 2017, a remuneração do presidente da empresa foi de R\$ 19 milhões, e a média salarial da diretoria em torno de R\$ 12,4 milhões. Os autores apontam que, “a título de ilustração, a relação entre a remuneração média da diretoria e do menor salário administrativo foi de 630 vezes e em relação ao salário de um engenheiro da empresa de 100 vezes” (BELLUZZO; SARTI, 2019). Significa dizer que estas altíssimas remunerações no topo da empresa estão sendo sustentadas por baixos salários em comparação ao volume de riqueza produzida.

Para os estudos acerca da financeirização das políticas sociais, este debate é importante, pois os grandes conglomerados que atuam na educação ou na saúde, para trazer alguns exemplos, seguem esta mesma estratégia. Além da educação ou da saúde funcionarem como uma mercadoria, o que já é uma questão quando se pensa como estes serviços são prestados, há um outro ponto a se levar em conta. O objetivo destes grandes conglomerados não é vender “educação” ou “saúde”, mas produzir lucros, o que, no contexto da financeirização, significa comprimir os custos para remunerar os investidores, mesmo que isso comprometa a qualidade da atividade-fim da empresa.

Ao falarmos sobre a reconfiguração das políticas sociais, não basta mencionar o aumento da participação do setor privado. Este setor, inclusive, nunca saiu de cena. O fundamental é entender as alterações qualitativas

que acompanham o aumento quantitativo da presença destas empresas. O crescimento de serviços privados nestas áreas é viabilizado por volumosos recursos de fundos de investimentos que, ao procurarem diversificar sua atuação, darão ao setor de educação, por exemplo, o mesmo tratamento dado a uma rede de supermercados ou um *shopping center*.

Existe também uma íntima relação destas empresas monopolistas com o Estado. A formação destes grupos contou com a injeção de expressivos montantes do fundo público. No último período, a política implementada pelo governo federal para a educação superior (e que está sendo desmontada agora) envolveu, apesar do aumento da rede pública de ensino, uma redução nos orçamentos das universidades públicas – especialmente em proporção à quantidade de matrículas – e um crescimento do destino dos recursos públicos por meio de subsídios fiscais e política de crédito para os grandes conglomerados privados.

Se, nos governos federais do Partido dos Trabalhadores, o estágio dos monopólios (inaugurado com a ditadura empresarial-militar) ganhou um salto por meio da constituição endógena do capital financeiro, com o golpe de 2016 este processo foi intensificado. A aceleração das mudanças e os desdobramentos sobre a luta de classes conduziram à ascensão em 2019 do governo Bolsonaro. Absorvendo as principais pautas da grande burguesia e do imperialismo, este governo se iniciou alimentando um discurso reacionário, com inclinações fascistas e permeado de intolerância e preconceito.

Além de estimular a criminalização da pobreza, das lutas sociais e dar suporte para políticas de extermínio implementadas por alguns estados da federação, o governo federal também incentiva as ações dos latifundiários em suas disputas pela terra, expropriando e ridicularizando populações ribeirinhas, quilombolas e indígenas. Sem falar nos danos causados ao meio ambiente com o apoio a práticas como a queimada, a mineração e o uso indiscriminado de agrotóxicos. Também é preciso destacar a nova rodada de privatizações. No final de agosto de 2019, o governo federal anunciou uma lista de 17 empresas a serem privatizadas, dentre elas os Correios, a Casa da Moeda, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).<sup>2</sup> O

<sup>2</sup> VENTURA, Manoel; OLIVEIRA, Eliane. Governo anunciou 17 privatizações. *O Globo*, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-anunciou-17-privatizacoes-veja-lista-23892489>. Acesso em: 30 set. 19.

ministro da Economia, Paulo Guedes, já anunciou publicamente o interesse em privatizar todas as empresas estatais e acabar com a exigência de carimbar as despesas, desvinculando tudo.<sup>3</sup>

Dentre as ações que têm repercussão sobre as políticas sociais discutidas neste trabalho, gostaríamos de comentar brevemente a contrarreforma da previdência e a apresentação da proposta formulada pelo Ministério da Educação (MEC) para as universidades e institutos federais intitulada Future-se. Dado o momento em que este livro foi fechado (setembro de 2019), este debate não chegou a ser incorporado, mas é importante registrar algumas observações. Trata-se de propostas ainda não aprovadas, mas bastante ambiciosas na tarefa de liberar recursos do fundo público, até então disponíveis para atender a demandas da classe trabalhadora e disponibilizar aos interesses rentistas da grande burguesia e do imperialismo.

A proposta de contrarreforma da previdência foi apresentada pelo governo federal logo após a posse, em fevereiro. A previsão inicial era economizar R\$ 1,2 trilhão em dez anos. Entre os apoiadores das medidas, os direitos retirados são transformados em cifras e comemorados por supostamente contribuir para salvar o país da bancarrota. Mesmo entre críticos do governo, nem sempre é fácil escapar da falácia do envelhecimento da população como um perigo para os cofres públicos. A falta de transparência nos cálculos que projetam a falência do sistema previdenciário segue não incomodando os que reproduzem o discurso midiático sem considerar os avanços constitucionais com a criação da seguridade social.

E assim, de tempos em tempos, novas e supostamente necessárias mudanças na previdência se apresentam como a grande panaceia que evitará o precipício para o qual rumaríamos inexoravelmente. Sob o argumento de apresentar uma proposta mais definitiva, a chamada Nova Previdência teve como um de seus carros-chefes a capitalização. Significa que as contribuições individuais ficariam vinculadas a um fundo previdenciário e as estratégias de investimento destes recursos submetidas às decisões de um conselho gestor. O que hoje entendemos por uma previdência pública – sob o regime de repartição – assumiria os contornos dos planos privados

<sup>3</sup> GUEDES quer vender tudo, acabar com isenções do IR e tirar verba da saúde e educação. *Brasil de Fato*, 9 set. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/09/09/guedes-quer-vender-tudo-acabar-com-isencoes-do-ir-e-tirar-verba-da-saude-e-educacao/>. Acesso em: 30 set. 2019.

de previdência, e os benefícios individuais estariam a cargo do sucesso ou não das escolhas de investimentos realizadas pelos gestores responsáveis.

O objetivo alegado é, considerando a eminente falência do Estado, garantir os benefícios previdenciários para os que contribuem na intenção de ter uma renda quando se aposentarem ou caso tenham algum impedimento para seguir trabalhando. Também está sempre presente a afirmação da necessidade de acabar com privilégios, muito embora as pessoas com os mais baixos rendimentos sejam as mais afetadas pelas mudanças propostas. A real intenção é a possibilidade de mobilizar vultosos recursos e propiciar sua movimentação em busca de aplicações financeiras como forma de alimentar o processo de financeirização. É possível afirmar que a aprovação desta medida representaria não uma contrarreforma da previdência, mas o fim da previdência pública e do regime baseado na solidariedade intergeracional.

Entre idas e vindas nas negociações no Congresso, este ponto da proposta foi derrubado antes mesmo de ser apresentado à Câmara. Não se pode, todavia, dar por descartado, tendo em vista que o governo deixou clara a intenção de retomá-lo em um momento oportuno. O texto que orienta a Nova Previdência, já diferente do apresentado em fevereiro, foi submetido à apreciação dos deputados em julho. Com a retirada de alguns pontos que encontraram mais resistência, a versão aprovada e encaminhada para o Senado em agosto previa uma economia de pouco mais de R\$ 900 bilhões, e é esta a informação que estampava os jornais durante este período: a magnitude da economia de recursos.

A capitalização era o ponto mais perverso da mudança, mas esta derrota do governo não tira a força empreendida para dar prosseguimento a outros pontos da “reforma”, como o aumento da idade para aposentadoria, aumento no tempo de contribuição de 15 para 20 anos para os homens, redução na cobertura e nos benefícios de pensão por morte, idade mínima para aposentadorias rurais, dentre outras. Se é certo que as manifestações nas ruas e a mobilização de movimentos sociais e sindicatos para denunciar o ataque aos direitos conquistados contribuíram para a retirada de alguns pontos, o sentido geral da proposta aponta para uma esmagadora derrota da classe trabalhadora e para o dismantelamento de uma das estruturas de proteção social mais importantes criadas com o processo de redemocratização.

Enquanto o ministro Paulo Guedes foi o protagonista na construção de justificativas e da defesa da importância da Nova Previdência para o

futuro do país, um outro ministro, o da Educação, Abraham Weintraub, ao assumir a pasta em 8 de abril iniciava uma cruzada fanática contra as universidades públicas e os institutos federais. Logo no mês em que tomou posse, o ministro já anunciou o corte de 30% nas verbas para três universidades públicas, denunciando que as instituições teriam seus repasses reduzidos enquanto patrocinassem balbúrdia nos *campi*. Mesmo voltando atrás poucos dias depois, está sempre presente em seus pronunciamentos a difusão do entendimento de que as universidades federais não fazem um trabalho sério e os servidores recebem muito para fazer pouco. Também faz parte das alegações do ministro a necessidade de reduzir o gasto com pessoal e buscar formas de contratação que se combinem à redução de concursos públicos e mudanças na carreira dos servidores.

No sétimo mês de gestão do governo federal, foi apresentada a proposta para as universidades e institutos federais, materializada no projeto Future-se. Calcado no argumento de que o Estado não tem condições de financiar estas instituições sem a “parceria” do setor privado, e endossado mais do que nunca pela Emenda Constitucional 95, o projeto apresenta sua alternativa para o ensino público federal.

Esta alternativa ameaça duramente a autonomia das universidades ao deixá-las à mercê do financiamento privado e da gestão privada de patrimônio público. O aprofundamento das estratégias assentadas na financeirização está presente, em especial, nas diversas modalidades de captura de recursos por meio de fundos de investimento e na privatização de parte do patrimônio imobiliário das instituições federais de ensino (IFE). A competitividade e o empreendedorismo individual são motes importantes desta proposta, que desconsidera a importância do tripé ensino, pesquisa e extensão, dado que aponta caminhos somente para a pesquisa e o ensino. A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) é apresentada como um grande modelo a ser seguido por supostamente desburocratizar, simplificar e descentralizar a gestão, que, na verdade, passa a ser privada.

Em sintonia com as mudanças do último período já analisadas, esta proposta busca facilitar que as atividades exercidas nas instituições públicas beneficiem os interesses privados, e não o contrário. O caminho proposto é constituir um fundo com patrimônio em grande parte oriundo do setor público a ser gerido privadamente. O gestor decidirá os riscos aceitáveis para os investimentos e para onde se destinarão, esvaziando as já extremamente contraditórias instâncias de decisão existentes no interior das Ifes.

Com este projeto, apesar das alegações no sentido oposto, não está em jogo a possibilidade de recursos das empresas melhorarem e fortalecerem a universidade pública. É justamente o contrário. Os recursos públicos serão progressivamente destinados à defesa dos interesses privados, estimulando o seu crescimento e fortalecimento, ou seja, alimentando o capital financeiro financeirizado. O financiamento público tende a minguar, e a defesa de um projeto de universidade pública, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada ficará ainda mais difícil. Certamente também é possível vislumbrar que haverá um retrocesso em relação à mudança no perfil discente experimentada nos últimos anos, que permitiu a entrada de estudantes negros(as) e pobres de regiões periféricas dos grandes centros e regiões do país.

Diante deste cenário, a análise das políticas sociais precisa, cada vez mais, combinar uma avaliação que articule a atuação do Estado sobre a prestação de serviços públicos e gratuitos, mas também os recursos públicos que vão para o setor privado. Em diversas áreas, em especial na saúde, há também que se observar os mecanismos de privatização da gestão, como as organizações sociais (OS), em que se presta um serviço público e gratuito operado por empresas privadas que recebem verbas de governos.

Na previdência as alterações constitucionais conduzidas pelo Estado mantiveram a existência de uma previdência pública, mas restringem seu acesso e empurram, a cada alteração na Constituição, um número maior de pessoas para a complementação da aposentadoria no setor privado. A apropriação de parte dos salários, além de aquecer o mercado privado de previdência, canaliza grandes somas de recursos em busca de valorização, funcionando como capital na mão dos gestores destes fundos.

Para resumir, foram três os desafios enfrentados e cujos resultados são apresentados neste livro. Primeiro, a investigação das políticas sociais no neoliberalismo no Brasil demanda uma avaliação das tensões estabelecidas pelas conquistas constitucionais registradas em 1988 e que não puderam ser ignoradas nos anos 1990, com o advento do neoliberalismo. Esta década, apesar de representar uma grande derrota para a classe trabalhadora, foi permeada pela luta de classes e pela estruturação – embora de maneira contraditória e muitas vezes distorcida – de um conjunto de políticas que não existia anteriormente. Neste sentido, problematizaremos a ideia de “desmonte das políticas sociais” nos anos 1990, tão presente na literatura sobre o tema, sem deixar de destacar a vitória do projeto burguês

e a atualização dos mecanismos de expropriação. Em segundo lugar, a financeirização das políticas sociais expressa uma alteração no padrão de intervenção da questão social, de maneira que a reorientação propiciada pela conquista da seguridade social (e de outras políticas sociais públicas) passa pelo seu redimensionamento e estratégias de monetarização de benefícios. Em terceiro lugar, o Estado e os recursos do fundo público foram fundamentais para garantir um ambiente com uma legislação mais favorável para atuação do setor privado e recursos para viabilizar as estratégias de concentração e centralização do capital. Estes recursos públicos foram destinados de variadas formas, dentre elas, a política de desoneração fiscal. Também contribuiu o incentivo ao endividamento familiar por meio de políticas de crédito, que estimularam a bancarização e a ampliação do consumo de serviços privados. E, assim, ampliou-se o acesso aos serviços de uma maneira extremamente lucrativa para o grande capital, que cresceu e se fortaleceu com estas políticas.

Por fim, esta publicação está dividida em quatro capítulos. No primeiro, “Da acumulação primitiva à financeirização do capital financeiro”, é traçado um resgate das contribuições de Marx sobre a importância da dívida pública ainda no período da acumulação primitiva e sua discussão sobre o capital portador de juros. Foi assinalado que, mesmo sem ter tratado do capital financeiro, o autor deixou indicações importantes para o entendimento de alterações (não vivenciadas por ele) processadas na passagem do século 19 para o 20. Com base em Lenin e Hilferding foi apresentado o debate sobre o imperialismo, o processo de monopolização e a constituição do capital financeiro. Harvey e Chesnais são as principais referências para o debate sobre a financeirização e a dívida pública, bases que sustentam a atuação do capital financeiro financeirizado no neoliberalismo.

O segundo capítulo, “O capitalismo dependente e a consolidação dos monopólios no Brasil”, tem como fio condutor os traços gerais que caracterizam o capitalismo dependente e as alterações na relação entre produção e finanças engendradas pela consolidação do capitalismo monopolista. A principal ideia defendida nesse capítulo é de que as alterações provocadas pelos monopólios não permitiram a constituição endógena do capital financeiro no Brasil, sendo protagonista do processo de monopolização o capital financeiro oriundo dos países do centro imperialista. O debate crítico com Ruy Mauro Marini, Octavio Ianni, Paul Singer e Maria da Conceição Tavares permitirá o desenvolvimento da controvérsia sobre a

presença do capital financeiro no Brasil durante o período da ditadura empresarial-militar. Mencionado por todos estes autores, embora com o uso de perspectivas teóricas diferentes – especialmente sobre seu significado –, o capital financeiro não apresentou condições para se constituir endogenamente, como a apresentação da controvérsia mostrará.

O terceiro capítulo, “O neoliberalismo e a constituição endógena do capital financeiro no Brasil”, contém a fundamentação para o debate sobre as características do neoliberalismo no Brasil e a particularidade assumida pelo processo de financeirização no país. O Estado é o grande impulsionador das oportunidades de rentabilidade financeira. A alteração na legislação voltada para a liberalização e desregulamentação dos fluxos financeiros, as privatizações e a alavancagem da dívida pública estão entre os pilares fundamentais. Por meio de um banco público – o BNDES –, o Estado também conduziu mudanças para permitir o imbricamento entre os setores produtivo e financeiro. Este banco não apenas financiou a internacionalização das empresas, como também assumiu a participação acionária em muitas delas por meio do BNDESPar. Também os fundos de pensão ligados a empresas estatais tiveram grande participação na consolidação deste imbricamento. Assim, o capital financeiro se constitui endogenamente já no momento em que a financeirização estava avançando sobre as estratégias de gestão corporativa. É este capital financeiro financeirizado nacional e internacional que ganha a hegemonia na condução da acumulação capitalista no Brasil recente.

O quarto e último capítulo, “A financeirização e as políticas sociais no Brasil neoliberal”, apresenta uma análise da reconfiguração vivida pelas políticas sociais no neoliberalismo. A discussão das políticas sociais ora apresentada é bastante influenciada pelas contribuições de Ivanete Boschetti, Evilásio Salvador, Maria Inês Souza Bravo e, em especial, Elaine Behring – coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (Gopss), o qual integrei durante meu período de doutoramento –, cujo esforço de elaboração à luz da crítica da economia política em muito contribuiu para a formulação sobre este tema. O ponto de partida é o debate sobre o fundo público e o regressivo sistema tributário e apresenta um diálogo crítico e fraterno com Francisco de Oliveira. As políticas sociais conduzidas pelo Estado e os recursos do fundo público disponibilizados ao setor privado são objeto desta pesquisa cujo foco está nas políticas que compõem a seguridade social – saúde,

assistência social e previdência social – e a educação. Um dos principais argumentos apresentados é de que o projeto neoliberal não representa uma proposta de Estado mínimo, mas sua reconfiguração. O Estado segue fundamental para garantir as condições de acumulação capitalista, por meio do fundo público, e indispensável para criar um ambiente de legalidade para as diversificadas formas de superexploração da força de trabalho.

## **Da acumulação primitiva à financeirização do capital financeiro**

O debate sobre o processo de financeirização vem ocupando lugar de destaque nas análises de segmentos expressivos da esquerda, com diferentes graus de aproximação com o legado de Marx e dos marxistas. Este debate é tão complexo quanto indispensável para uma análise bem fundamentada da caracterização das especificidades contemporâneas na acumulação capitalista.

Neste capítulo, nossa preocupação é articular as mudanças no mundo das finanças a um determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas, em que a rentabilidade esperada já não mais poderia ser sustentada diretamente no âmbito da produção. Partimos do pressuposto de que, ao contrário do que aparece na superficialidade dos fenômenos, não existe um descolamento entre produção e finanças. O que existe é uma articulação em que, mesmo sendo possível encontrar vultosas margens de lucratividade por meio de aplicações financeiras, persiste a dependência do valor gerado na esfera da produção para que esta rentabilidade se efetive.

Para uma consistente análise do processo em curso, é imprescindível que se tenha em mente tratar-se de mudanças operadas na fase monopolista de desenvolvimento capitalista e, portanto, do imperialismo, como destaca Lenin ([1917] 2012). O imperialismo é uma fase de desenvolvimento do capitalismo marcado pela concentração, centralização e internacionalização do capital, que tem no aumento das disputas interimperialistas e no desenvolvimento desigual e combinado a expressão do movimento do capital na busca da mais-valia extraordinária. Nesta fase, o poder político-militar, aliado ao econômico, busca alargar as fronteiras da acumulação, intensificando as desigualdades e recheando de novas e contraditórias determinações o desenvolvimento capitalista.

Faremos um resgate das contribuições deixadas por Marx que contribuem para a reflexão sobre a articulação entre produção e finanças. Ainda que o autor não tenha vivido o período que retrataremos, nem tenha testemunhado a intensidade que este processo atingiu, sua elaboração nos traz várias chaves indispensáveis para a análise do que está em curso. O debate do capital portador de juros e do capital fictício são o pano de fundo sem o qual fica difícil apreender as especificidades do momento atual.

Em seguida, pontuaremos alguns aspectos que caracterizam o imperialismo e as contribuições de Hilferding e Lenin para o debate sobre o capital financeiro. Será feito também um resgate histórico do processo de financeirização vivenciado a partir da crise do capital dos anos 1970. A intenção é identificar os elementos que conduzem o capital a encontrar, nas finanças, as margens de lucratividade que já não encontra mais na produção e analisar o significado deste processo.

Por fim, será feita uma discussão buscando caracterizar a financeirização na atualidade e a dívida pública. A alocação de boa parte de dinheiro nos circuitos que alimentam e ampliam as possibilidades de rentabilidade financeira significa uma transferência de recursos oriundos do trabalho para as mãos da burguesia financeira – nacional e internacional. Como veremos, a dívida pública tem no processo de produção e reprodução ampliada do capital um papel fundamental, dada a capacidade de apropriação do fundo público que ela encerra.

## Notas sobre o capital portador de juros em Marx

Para começar, não é demais lembrar que no Brasil existem três traduções de *O Capital*. Algumas diferenças entre estas traduções são bastante conhecidas e têm implicações importantes para quem se aproxima da obra do autor por meio das edições brasileiras. Não nos aprofundaremos em análises comparativas, mas existem diferenças que possuem desdobramentos sobre o debate acerca do capital portador de juros.

Todas as traduções brasileiras foram feitas do alemão para o português, no entanto, existe uma questão, digna de nota, no título dado ao capítulo 19 do Livro Terceiro. Na primeira tradução, a mais difundida até hoje, assinada por Reginaldo Sant’Anna e editada pela Civilização Brasileira desde os anos 1960, o referido capítulo aparece com o título “Capital financeiro”. Esta redação não foi repetida nas traduções posteriores. A segunda tradu-

ção, feita por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe e coordenada por Paul Singer, foi editada pela Nova Cultural nos anos 1980. A mais recente, produzida na segunda década do século 21, foi assinada por Rubens Enderle e editada pela Boitempo. Em ambas, este capítulo aparece com outro título: “O capital de comércio de dinheiro”, tradução mais fiel à discussão travada neste momento do desenvolvimento das ideias do autor.

O mais provável é que a origem desta diferença esteja na tradução francesa, na qual o título do capítulo 19 aparece como “Le capital financier (Capital marchand)”. É possível que Reginaldo Sant’Anna tenha sido influenciado por esta tradução e adiantado uma categoria que, efetivamente, não foi elaborada nem discutida pelo autor. Marx trata, neste capítulo, de questões relacionadas ao comércio de dinheiro, e não de capital financeiro, no sentido que esta categoria assume posteriormente na tradição marxista, principalmente por meio do debate travado por Hilferding e Lenin.

O estudo do capital de comércio de dinheiro, as determinações do capital portador de juros e sua forma mais “alocada” – o capital fictício –, o desenvolvimento da sociedade por ações e a intensificação do processo de concentração e centralização do capital são alguns dos elementos indispensáveis para a constituição do capital financeiro. Mas não nos autorizam a afirmar que Marx teria tratado desta categoria. Ainda que as análises marxianas tenham fundamentado e, em alguma medida, proporcionado todo um arcabouço categorial para caracterizar e analisar o capital financeiro, as condições histórico-concretas ainda não estavam suficientemente maduras para que ele entrasse realmente neste debate, como fizeram os autores aos quais nos referimos.

Consideramos oportuno, neste momento, recuperar este percurso de desenvolvimento das ideias de Marx, fazendo uso, em especial, das seções IV e V do Livro Terceiro<sup>4</sup> e, posteriormente, do debate travado por

<sup>4</sup> Não queremos, com isso, desconsiderar a importância da obra em seu conjunto. Sem atribuir grau de importância em função de terem sido ou não publicadas por Marx em vida, acreditamos que a leitura d’*O capital* deve ser feita e valorizada em sua totalidade, sendo a articulação entre todos os livros um movimento sem o qual a análise fica comprometida. Vale ressaltar que, quando falamos em todos os livros, incluímos também o Quarto, intitulado postumamente de *Teorias da mais-valia*. Para Marx, todos estes compõem a mesma obra, como ele deixou claro no prefácio à primeira edição do Livro Primeiro: “O segundo volume desta obra vai tratar do processo de circulação do capital (Livro Segundo) e das estruturações do processo global (Livro Terceiro); o terceiro (Livro Quarto), da história da teoria” ([1867] 1988a, p. 20).

Hilferding e Lenin acerca do capital financeiro, tentando identificar em que estes últimos se aproximam e se afastam na forma como conduzem suas argumentações. Pretendemos, assim, destacar a pertinência desta categoria para a análise do capitalismo em sua fase atual, o imperialismo. Antes disso faremos um breve resgate acerca das elaborações de Marx sobre a dívida pública no período da acumulação primitiva.

### A dívida pública na constituição do capitalista industrial

O retorno ao processo de acumulação primitiva se dá tendo em vista que, para usar as palavras do autor, esta “desempenha na Economia Política um papel análogo ao do pecado original na teologia” (MARX, [1867] 1988b, p. 251). Constitui, portanto, o ponto de partida da acumulação capitalista, mas não se esgota neste processo. Pelo contrário, este modo de produção “pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo a produção capitalista se apoie sobre seus próprios pés, não apenas conserva aquela separação, mas a reproduz em escala sempre crescente” (MARX, [1867] 1988b, p. 252).

No capítulo 24 Marx trata de como a violência se tornou uma potência econômica, criando as condições econômico-sociais para ir paulatinamente produzindo a separação entre os produtores e os meios de produção. Esta separação retirou dos(as) trabalhadores(as) a possibilidade de produção da própria subsistência e engendrou as condições materiais para a venda da força de trabalho. Tornou-se possível que os proprietários dos meios de produção atuassem por meio da exploração da força de trabalho, mecanismo pelo qual se dará a valorização do capital.

O autor destaca como meios propulsores da acumulação primitiva alguns sistemas: o colonial, o das dívidas públicas, o moderno sistema tributário e o protecionismo. Para os estudos que pretendemos desenvolver, vamos nos deter no segundo e terceiro sistemas mencionados. Trataremos do primeiro no próximo capítulo. Importa destacar que todos estes sistemas têm como marca o uso da violência como uma potência econômica e o poder do Estado de criar e legitimar as mudanças necessárias aos interesses dominantes. No caso do sistema colonial, a violência aparece de forma ainda mais brutal. Nas palavras de Marx ([1867] 1988b, p. 276), “a violência é a parteira de toda velha sociedade que está prenhe de uma nova. Ela mesma é uma potência econômica”.

O sistema de crédito público tem suas origens na Idade Média, em Gênova e Veneza, e se espalhou para a Europa no período manufatureiro. Assim, foi significativamente impulsionado pelo sistema colonial e contribuiu para dar origem ao capitalismo industrial. Mas ele afirma que o primeiro lugar em que o regime da dívida pública foi implantado foi a Holanda e destaca que “a dívida do Estado, isto é, a alienação do Estado – se despótico, constitucional ou republicano –, imprime sua marca sobre a era capitalista” (MARX, [1867] 1988b, p. 278). Significa dizer que, independentemente da forma como um governo está organizado e do modo como se constituem os processos de tomada de decisão, o mecanismo da dívida pública funciona como um importante instrumento de consolidação das relações capitalistas de produção.

Marx ([1867] 1988b, p. 278) destaca, com um tom bastante irônico, que somente a dívida pública tem um caráter verdadeiramente coletivo quando falamos na riqueza nacional ao registrar que “a única parte da chamada riqueza nacional que é realmente objeto de posse coletiva dos povos modernos é... a dívida pública”. Com essa afirmação, o autor enfatiza o apelo ao sentimento de coletividade e de responsabilidade conjunta sobre seus rumos, com vistas a garantir à dívida uma certa legitimidade.

O processo de expropriação das terras de que trata o início da acumulação primitiva demarca a separação entre o trabalhador e os meios de produção e de subsistência e a consolidação da propriedade privada burguesa – de forma mais ou menos institucionalizada – por meio da violência, da fraude e do roubo. Para Marx, “propriedade privada, como antítese da propriedade social, coletiva, existe apenas onde os meios de trabalho e suas condições externas pertencem a pessoas privadas”. O autor faz uma ressalva: “Conforme estas pessoas privadas sejam trabalhadores ou não trabalhadores, a propriedade privada assume também caráter diferente” ([1867] 1988b, p. 282).

A defesa da propriedade privada é o objetivo último dos interesses que estão à frente deste processo, apesar de uma suposta preocupação com o bem comum e a satisfação da coletividade, presente formalmente em determinadas formas de governo. Estes interesses particulares, ao aparecerem como universais, tornam coletivo o sentimento de responsabilidade sobre seus ônus – como é o caso da dívida pública –, ainda que os ganhos permaneçam sendo apropriados privadamente.

A preocupação com os caminhos para garantir à dívida uma certa legitimidade e um sentimento de responsabilidade coletiva sobre seus rumos é

ilustrada pelo autor em mais um dos seus momentos de analogia com a fé cristã: “O crédito público torna-se o credo do capital. E, com o surgimento do endividamento do Estado, o lugar do pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é ocupado pela falta de fé na dívida do Estado” (MARX, [1867] 1988b, p. 278). Marx procura enfatizar que, visto dessa forma, esse movimento se distancia de uma racionalidade típica do mundo material e assume uma configuração em que não cabem questionamentos, tendo, portanto, um caráter inexorável.

A importância da dívida pública, já no período da consolidação do capitalismo, tem por base suas virtuosas características – aparentemente “mágicas” –, que funcionam como um veículo para sua alavancagem. A dívida pública vai aos poucos transformando-se em instrumento de uma “fada madrinha da acumulação”, dotando o dinheiro de capacidade criadora como se fosse uma “varinha de condão”.

Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. Porém, abstraindo a classe de rentistas ociosos assim criada e a riqueza improvisada dos financistas que atuam como intermediários entre o governo e a nação – como também os arrendatários de impostos, comerciantes e fabricantes privados, aos quais uma boa parcela de cada empréstimo do Estado rende o serviço de um capital caído do céu –, a dívida fez prosperar as sociedades por ações, o comércio com os títulos negociáveis de toda a espécie, a agiotagem, em uma palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia. (MARX, [1867] 1988b, p. 278).

Marx chama a atenção para a importância dos grandes bancos, que, juntamente com os governos, tiveram (e ainda têm!) um papel fundamental para a acumulação da dívida pública. Ele destaca a contribuição do Banco da Inglaterra, fundado no final do século 17, para alavancar este processo. “Não bastava que ele [o banco] desse com uma mão e recebesse com a outra; ele, enquanto recebia, continuava eterno credor da nação até o último tostão adiantado” ([1867] 1988b, p. 278-279). Assim, por meio dos empréstimos ao governo e da criação de moeda fiduciária, em pouco tempo tornou-se o “receptáculo inevitável dos tesouros metálicos do país”. Com o seu peculiar sarcasmo, o autor registra as mudanças deste período:

Ao mesmo tempo em que na Inglaterra se parou de queimar feiticeiras, começou-se a enforcar falsificadores de notas bancárias. O efeito causado pelos contemporâneos pelo repentino aparecimento dessa ninhada de bancocratas, financistas, *rentiers*, corretores *stockjobbers* e leões da Bolsa, demonstraram os escritos daquela época, como por exemplo os de Bolingbroke. (MARX, [1867] 1988b, p. 279).

Outro elemento a salientar é a relação entre a dívida pública e o sistema internacional de crédito. Foram significativos os processos de transferência de recursos por meio da dívida pública de uma nação para outra. Este não é um fenômeno recente. “Assim, as vilezas do sistema veneziano de rapina constituem uma das tais bases ocultas da riqueza de capital da Holanda, a qual a decadente Veneza emprestou grandes somas em dinheiro” (MARX, [1867] 1988b, p. 279). Ele identificou que estas relações estavam presentes ainda na Idade Média e analisava que, em seu tempo, quando a produção já não atingia as exigências de remuneração dos capitalistas, uma das atividades a ser desenvolvida poderia consistir em emprestar capital para países em ascensão.

Ao transpor este entendimento para o período em que viveu, Marx ([1867] 1988b, p. 279) aponta, de forma bastante contundente, que “muito capital que aparece hoje nos Estados Unidos, sem certidão de nascimento, é sangue infantil ainda ontem capitalizado na Inglaterra”. Como podemos perceber, o autor relaciona dívida pública e crédito internacional, mas também ressalta as origens destes recursos, que aparecem sempre obscuras. Ele nos lembra que estes, por mais que pareçam brotar da esfera da circulação, advêm da produção, e esta, além de acontecer por meio da exploração humana, envolve também a utilização de uma força de trabalho precarizada e muitas vezes ainda em idade infantil.

Feitas estas observações gerais sobre a dívida e o crédito, o autor chama a pensar a relação com os impostos: “Como a dívida do Estado se respalda nas receitas do Estado, que precisam cobrir os juros e demais pagamentos anuais, o moderno sistema tributário tornou-se um complemento necessário do sistema de empréstimos nacionais” (MARX, [1867] 1988b, p. 279).

O sistema tributário aparece como uma poderosa engrenagem deste sistema, o qual leva os governos a um círculo vicioso. Se, por um lado, a possibilidade do crédito permite o acúmulo de dívidas como forma de dar conta de despesas exorbitantes e evitar o recurso do aumento de impostos,

por outro lado, os governos acabam fazendo uso deste recurso quando a dívida vai se avolumando. Neste sentido, o aumento de imposto, decorrente da necessidade de arcar com a dívida, leva a um novo processo de endividamento quando as despesas, por uma razão ou por outra, crescem além do esperado (MARX, [1867] 1988b, p. 279).

O alvo mais recorrente do aumento dos impostos incide sobre o consumo dos bens de subsistência, fato que garante uma certa tendência à existência de uma marca regressiva no sistema tributário de uma maneira geral. Em outras palavras, recai para a classe trabalhadora o ônus de alimentar este processo de endividamento na medida em que se define uma estrutura tributária pautada na tributação indireta. Marx ([1867] 1988b, p. 279) afirma que “a supertributação não é um incidente, porém muito mais um princípio” e uma maneira de transferir recursos dos trabalhadores para os capitalistas.

Estes sistemas de dívida pública e tributação, que se desenvolvem de forma significativa no período infantil da indústria moderna, para usarmos os termos de Marx, são, ainda hoje, elementos fundamentais para o entendimento da dinâmica do modo de produção capitalista.

A dívida pública, que contribuiu para a consolidação do capitalismo, no período pós-guerra estimulou a aceleração da acumulação de capital e passou, desde o final do século 20, a cada vez mais alimentar um processo de reprodução ampliada de base financeiro-especulativa por meio do capital fictício. Trata-se de uma mudança no lugar que a dívida pública assume no circuito de valorização capitalista, como discutiremos na próxima seção.

## O capital portador de juros

O processo de financeirização se intensifica em decorrência de uma crise do capital vivenciada no final dos anos 1960 e início dos 1970. O surgimento do euromercado é um dos marcos deste movimento. Funcionou como uma resposta à tendência decrescente da taxa de lucro e, ao mesmo tempo, apareceu como alternativa de rentabilidade. Durou até que os Estados Unidos definissem pelo rompimento do padrão dólar-ouro e aumentassem a taxa de juros, fato que fez com que os EUA voltassem a se tornar atrativos à especulação financeira e o fluxo de capitais retornasse em massa para o território estadunidense. Esta decisão “quebrou” o euromercado e permitiu aos EUA retomarem as rédeas do processo e recobrassem as condições

para impor seu padrão ao resto do mundo. A partir daí uma série de medidas liberalizantes contribuiu para a intensificação dos fluxos financeiros em proporções nunca antes experimentadas.

Para que seja possível entender como este mecanismo funciona, precisamos recorrer à categoria de capital portador de juros. Este é o caminho para a análise de como é possível “fazer dinheiro com dinheiro” e também para elucidar as ilusões que este fenômeno acoberta. O ponto de partida é, como não poderia deixar de ser, a produção de mercadorias.

O movimento próprio do processo de produção no interior da sociedade capitalista foi exaustivamente discutido em *O capital* e consiste, em linhas gerais, em utilizar o trabalho assalariado para transformar uma determinada quantidade de mercadorias em outras mercadorias possuidoras de um valor maior do que o existente inicialmente. Somente o trabalho humano, na dimensão de trabalho humano abstrato, é capaz de produzir não só valor como mais valor, denominado por Marx ([1867] 1988a, p. 154) de mais-valia. Nas palavras dele,

Se compararmos o processo de formação de valor com o processo de valorização, vemos que o processo de valorização não é nada mais que um processo de formação de valor prolongado até depois de certo ponto. Se este apenas dura até o ponto em que o valor da força de trabalho é substituído por um novo equivalente, então é um processo simples de formação de valor. Se ultrapassa esse ponto, torna-se processo de valorização.

Não cabe, nesse espaço, discorrer acerca do processo de valorização do capital, apesar da importância que atribuímos ao tema. Mas é importante apenas demarcar que esse processo é próprio e exclusivo da produção de mercadorias. Para a análise das mudanças decorrentes da fase monopolista do capitalismo, precisamos nos deter – ainda que não com a profundidade que esse assunto comportaria – na discussão relacionada à circulação das mercadorias, por ser esta a esfera de realização do valor. Em síntese, é possível afirmar que o valor é gerado somente na produção considerando que “as funções puras do capital na esfera da circulação [...], portanto os atos de venda e compra – não geram valor nem mais-valia” (MARX, [1894] 1988d, p. 202).

O processo de produção de mercadorias pressupõe uma determinada quantia de dinheiro adiantada, que é utilizada na compra de mercadorias (M). Essas mercadorias são compostas por uma parte de meios de produ-

ção (Mp) e força de trabalho (F). Somente a partir daí acontece o processo de produção propriamente dito (P), por meio do qual obtêm-se mercadorias cujo valor é acrescido de mais-valia (M'). A venda dessas mercadorias permite a realização desse valor gerado e as transforma em dinheiro novamente (D'). São dois estágios de circulação (D – M e M' – D') e um de produção que compõem o tempo de rotação do capital. Temos, resumidamente, o seguinte trajeto: D – M – P... M' – D'.

Deste modo, o capital industrial se expressa de diferentes formas, passando de capital monetário para capital produtivo até chegar a capital comercial. Esses são desdobramentos de um mesmo capital, o qual tem sua importância destacada por Marx ([1885] 1988c, p. 41): “O capital industrial é o único modo de existência do capital em que não só a apropriação da mais-valia, ou, respectivamente, mais produto, mas, ao mesmo tempo, também sua criação é função do capital”.

O tempo que as operações na esfera da circulação “custam é aplicado em operações necessárias no processo de reprodução do capital, mas não agrega valor” (MARX, [1894] 1988d, p. 208). Este momento da circulação envolve o capital comercial e comporta atos M – D e D – M, o que significa atos constantes de compra e venda. Em outras palavras, o capital “se encontra continuamente ao mesmo tempo em ambos os estágios” (MARX, [1894] 1988d, p. 225). Esta é uma das fases em que o capital opera uma mera mudança de forma, neste caso, com vistas a viabilizar seu processo de reprodução. O capital de comércio de dinheiro e o capital de comércio de mercadoria constituem momentos diferenciados do capital comercial, sendo o primeiro um elemento fundamental para entendermos o sistema de crédito e o capital portador de juros.

A importância do crédito se intensifica principalmente no primeiro estágio da circulação, D – M (Mp, fundamentalmente), em que é necessário haver um capital adiantado, cuja magnitude varie dependendo do fôlego existente na produção e das condições em que ela acontece. Este capital ajuda a acelerar esses momentos em que não se agrega valor.

Em vista disso, para o capitalista, quanto menor for o tempo de rotação do capital, e, nesse sentido, quanto mais rápido um ciclo produtivo for fechado, mais rapidamente ele terá acesso ao capital monetário acrescido de mais-valia. Marx ressalta em diversos momentos do Livro Terceiro a importância do crédito para a redução dos custos de produção, tendo em vista, dentre outras razões, o fato de contribuir para acelerar as fases de

circulação, de modo a encurtar o processo de reprodução em geral. Em outras palavras, quanto menor o tempo de rotação, mais rapidamente se realiza a mais-valia, o que significa maior rapidez na acumulação. São esses, em linhas gerais, os fatores que impulsionam o grande capital a encurtar os estágios da produção.

O sistema de crédito encontra suas raízes no comércio de dinheiro. Isto quer dizer que, ainda que o comércio de dinheiro em sua forma pura encontre-se separado do sistema de crédito, ele já comporta a forma geral do capital  $D - D'$ , em que um adiantamento leva à obtenção de um valor maior do que o adiantado. A busca por reduzir o tempo de rotação do capital por meio do desenvolvimento, no âmbito da circulação, de operações técnicas que possibilitaram reduzir a necessidade de dinheiro em espécie, acabou desencadeando uma série de mecanismos que contribuíram para a formação do sistema de crédito. Em outras palavras, o dinheiro necessário para adquirir matéria-prima, pagar salários e realizar as demais operações necessárias ao processo de produção pode ser adiantado por quem deseje emprestá-lo. Esse adiantamento acaba por virar o negócio específico daquele que passa a se configurar como o comerciante de dinheiro.

“Os movimentos puramente técnicos que o dinheiro realiza no processo de circulação do capital industrial e, como podemos acrescentar agora, do capital de comércio de mercadorias [...], transformam este capital em capital de comércio de dinheiro” (MARX, [1894] 1988d, p. 225). De certa forma, o capital monetário se autonomiza em relação ao capital industrial para realizar suas funções peculiares e desempenhar seu papel no processo de reprodução, ou seja, funcionar como meio de circulação e meio de pagamento.

Marx sinaliza que este dinheiro comercializado contribui para concentrar, abreviar e simplificar as operações técnicas realizadas. Deste modo, reduz o montante necessário em espécie para executar todas estas tarefas, por meio de um mecanismo artificial de compensação dos saldos. Este fato, ao mesmo tempo em que beneficia o capitalista industrial, que conseguirá agilizar os estágios de produção de sua mercadoria (e, com isso, reduzir seus custos), constitui uma vantagem também para o comerciante de dinheiro, tendo em vista que receberá o  $D$  que emprestou acrescido de  $\Delta D$ . Isto não significa que não haja disputas pela apropriação da mais-valia entre as distintas frações da burguesia.

Na medida em que o comércio e as relações de produção capitalistas se complexificam, estes mecanismos se ampliam e generalizam, configu-

rando o sistema de crédito. Ao mesmo tempo, emprestar e tomar dinheiro emprestado passa a ser o “negócio especial”, nos termos de Marx, dos comerciantes de dinheiro. No momento histórico em que o autor escreve, os bancos são os responsáveis por centralizar os mutuários e cumprir o papel de “administradores gerais do capital monetário”:

[...] o negócio bancário, sob este aspecto, consiste em concentrar em suas mãos o capital monetário emprestável em grandes massas, de modo que, em vez do prestamista individual, são os banqueiros, como representantes de todos os prestamistas de dinheiro, que confrontam os capitalistas industriais e comerciais. (MARX, [1894] 1988d, p. 287).

Atualmente trata-se não apenas dos bancos, mas de diversas outras instituições financeiras, como os fundos de pensão e as seguradoras. Estas instituições financeiras, no geral, contribuem para canalizar o capital monetário, que se encontra ocioso, e direcioná-lo para a atividade produtiva. Esta é uma atividade fundamental, tendo em vista que, “enquanto permanece na configuração monetária, não funciona como capital e, portanto, não se valoriza; o capital permanece em alqueive” (MARX, [1885] 1988, p. 52).

O capital monetário, nas mãos do capitalista industrial, é utilizado para produzir mais-valia, ou seja, para dar continuidade ao processo de valorização do capital, base de funcionamento do modo de produção capitalista. O sistema de crédito, uma vez consolidado, possui, no processo de reprodução do capital, diversos desdobramentos. Um deles, já mencionado, é a redução dos custos de circulação.

É importante destacar outro aspecto: a formação da sociedade por ações, a qual contribuiu para uma separação entre o capitalista funcionante (capitalista industrial), o dirigente do capital alheio e o proprietário de capital (o capitalista monetário). Para este último, sua remuneração é o juro, pagamento pela “nua e crua” propriedade do capital, a qual passa a estar totalmente separada do trabalho. Assim, este processo contribuiu, também, para a reprodução de uma “nova aristocracia financeira, uma nova espécie de parasitas na figura de fazedores de projetos, fundadores e diretores meramente nominais; todo um sistema de embuste e de fraude no tocante à incorporação de sociedades, lançamentos de ações e comércio de ações” (MARX, [1894] 1988d, p. 316).

A preocupação em encurtar os estágios da produção, cada vez mais acentuada, contribui para aumentar o número de adeptos à especulação financeira na Bolsa de Valores<sup>5</sup> e, desse modo, a intensificar a autonomia relativa das finanças. Segundo Marx ([1894] 1988d, p. 317), “uma vez que a propriedade existe aqui na forma de ação, seu movimento e transferência tornam-se resultado puro do jogo de bolsa em que os peixes pequenos são devorados pelos tubarões e as ovelhas pelos lobos da Bolsa”. O advento da sociedade por ações permitiu a expansão em larga escala da produção e favoreceu um processo de concentração e centralização do capital sem precedentes. Como já sinalizava Marx ([1894] 1988d, p. 317), “o sucesso e o insucesso levam aqui simultaneamente à centralização dos capitais e, portanto, à expropriação<sup>6</sup> em escala mais alta”.

E este é um outro aspecto a ser destacado: com o desenvolvimento do crédito e das sociedades anônimas (S.A.), podemos observar o recrudescimento da concentração industrial, o que aumenta a possibilidade do grande capitalista de comandar o capital alheio. Isto quer dizer que aumentam as possibilidades de, *com o menor capital próprio possível, controlar o maior capital alheio disponível*. A organização da empresa na forma de sociedade anônima potencializa a capacidade de produção dos que dominam o setor produtivo de uma forma muito mais intensa do que a empresa individual, a qual precisaria acumular o seu próprio lucro para garantir as condições necessárias para viabilizar a produção futura.

Este desenvolvimento do crédito e das sociedades anônimas assumiu uma proporção significativa, principalmente a partir das últimas décadas do século 20. Com o processo de financeirização ganhando força, algumas contradições assumem contornos mais expressivos. Tendo em vista a busca pela obtenção de  $D'$  – ou seja, de mais dinheiro, no mais curto período de tempo possível –, esse processo teria como base de constituição a suposta eliminação do próprio processo de produção, encurtando o ciclo de forma a termos, aparentemente, apenas  $D-D'$  (geração de mais dinheiro, como se ele não passasse pelo processo de produção-distribuição-con-

<sup>5</sup> A bolsa é um mercado de títulos que tem a função de dar liquidez aos mesmos, por meio da criação de um mercado em que eles possam ser negociados.

<sup>6</sup> “A expropriação estende-se aqui dos produtores diretos até os próprios capitalistas pequenos e médios. Essa expropriação constitui o ponto de partida do modo de produção capitalista; sua realização é seu objetivo; trata-se, em última instância de expropriar todos os indivíduos de seus meios de produção [...]” (MARX, [1894] 1988d, p. 317).

sumo de mercadorias). Do ponto de vista da obtenção do retorno para o capital, esse caminho é perfeitamente compreensível, tendo em vista que “o processo de produção aparece apenas como elo inevitável, como mal necessário, tendo em vista fazer dinheiro” (MARX, [1885] 1988c, p. 42). O que interessa para o capitalista é obter D', de modo que o *melhor caminho* a ser seguido para atingir esse objetivo é sempre o *menor caminho*.

O movimento que parece muito “lógico” do ponto de vista do capitalista individual, do ponto de vista do processo de acumulação, em seu sentido ampliado, possui contradições significativas. O que aparece como sendo capital “[...] autômato que se valoriza por si mesmo” (MARX, [1894] 1988e, p. 5) é, em essência, reflexo de uma punção da mais-valia gerada no circuito produtivo ou, em outras palavras, uma transferência de riqueza entre as frações da burguesia.

Esse dinheiro que se transforma em mais dinheiro, ou seja, o capital portador de juros, nada mais é do que uma soma de dinheiro que, uma vez emprestada e empregada como capital, possibilita a seu proprietário ter acesso a uma parcela da mais-valia produzida. Nas palavras de Marx ([1894] 1988d, p. 242), “a parte do lucro que lhe paga chama-se de juro, o que portanto nada mais é que nome particular, uma rubrica particular para uma parte do lucro, a qual o capital em funcionamento, em vez de pôr no próprio bolso, tem de pagar ao proprietário do capital”.

Aquilo que aparece para o proprietário do capital como sendo D-D', ou seja, dinheiro que gera mais dinheiro, é, na verdade, apenas uma parte do movimento feito pelo capital. Esta é a parte que uma análise mais superficial não elucida. O percurso todo pode ser expresso pela fórmula: D - D - M - D' - D'. O proprietário do dinheiro adianta um montante para o capitalista funcionante, que, ao inseri-lo no processo de produção de mercadorias, irá obter uma mercadoria com valor acrescido, fato que o permitirá obter um volume de dinheiro maior e usar uma parte dele para pagar a quem o emprestou.

O montante emprestado assume a forma capital monetário nas mãos do capitalista funcionante, que o converte em capital mercadoria.<sup>7</sup> Ao fim

<sup>7</sup> “Mercadoria e dinheiro aqui são capital, não à medida que mercadoria se transforma em dinheiro e dinheiro em mercadoria, não em suas relações reais com o comprador ou vendedor, mas apenas em suas relações ideais, ou com o próprio capitalista (do ponto de vista subjetivo) ou com momentos do processo de reprodução (do ponto de vista objetivo)” (MARX, [1894] 1988d, p. 244).

do processo, o capital mercadoria acrescido assume a forma transmutada de capital dinheiro novamente. Mas o que há neste ponto de retorno é  $D + \Delta D$ , ou seja, a soma inicial acrescida de mais-valia. É deste valor adicional que se originam tanto o lucro do capitalista funcionante como os juros do capitalista monetário.<sup>8</sup> Marx ([1894] 1988d, p. 244-245, grifos nossos) sintetiza este movimento de forma bem didática:

O possuidor de dinheiro que quer valorizar seu dinheiro como capital portador de juros aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, torna-o mercadoria como capital; não só como capital para si mesmo, mas também para os outros; não é meramente capital para aquele que o aliena, mas é entregue ao terceiro de antemão como capital, como valor que possui valor de uso de criar mais-valia, lucro; como valor que se conserva no movimento e, depois de ter funcionado, retorna para quem originalmente o despendeu, nesse caso o possuidor de dinheiro; portanto, afasta-se dele apenas por um período, *passa da posse de seu proprietário apenas temporariamente à posse do capitalista funcionante, não é dado nem vendido, mas apenas emprestado*; só é alienado sob a condição, primeiro, de voltar, após determinado prazo, a seu ponto de partida, e, segundo, de voltar como capital realizado, *tendo realizado seu valor de uso de produzir mais-valia*.

Assim, o capital monetário emprestado ao capitalista funcionante não pertence a este último. Este é cedido na forma de capital portador de juros sem que seja dado um equivalente em troca. A expectativa é que este recurso adiantado contribua para impulsionar o capital funcionante na produção de mais-valia e que uma parte desta seja usada para a sua restituição. Este capital adiantado apenas viabiliza o início de um ciclo produtivo, que será realizado pelo capitalista funcionante. “E é justamente desse processo de D como capital, sobre o qual repousa o juro do capitalista prestamista de dinheiro, que o juro se origina” (MARX, [1894] 1988d, p. 246).

<sup>8</sup> O caráter derivado dos juros não foi apontado somente por Marx. Antes dele, Smith chamava a atenção para este fato. Para ele, “os juros do dinheiro são sempre uma renda derivativa, a qual, se não for paga do lucro auferido do uso do dinheiro, deve ser paga de alguma outra fonte de renda, a não ser que talvez o tomador seja um esbanjador que contrai uma segunda dívida para pagar os juros da primeira” (SMITH, [1776] 1988, p. 53). Aqui já estavam as bases para afirmarmos a impossibilidade de autonomia no âmbito do capital portador de juros.

Em sua análise acerca do capital portador de juros, o filósofo alemão está recorrentemente fazendo menção à sua relação com a produção e ressaltando o fato de que é da mais-valia que se originam os juros e os lucros. Sua preocupação em fazer essa ressalva, numerosas vezes, deve-se ao fato de que ele mesmo reconhece a aparente autonomia desse processo. Em um determinado momento de sua análise, o autor afirma que “ponto de partida e ponto de retorno, entrega e restituição do capital emprestado, aparecem assim como movimentos arbitrários, mediados por transações jurídicas, e que ocorrem antes e depois do movimento real do capital, e que nada têm a ver com o próprio” (MARX, [1894] 1988d, p. 248). Apesar de parecer que não há relação entre os juros auferidos e o processo de produção de mercadorias, estes estão intimamente vinculados, fato que impõe sérios limites às possibilidades de remuneração do capital na esfera predominantemente financeira.

As ilusões produzidas pelo capital portador de juros são de diversas ordens. Além dele fazer parecer que o dinheiro se reproduz sozinho, também faz parecer que qualquer rendimento monetário é proveniente de um capital. Este é o caso, por exemplo, dos juros auferidos pelos credores do Estado. Os recursos emprestados ao Estado são gastos e, na maioria das vezes, nem mesmo são investidos como capital. Os títulos da dívida pública não representam capital algum, e estes recursos emprestados já nem existem mais quando o pagamento é efetuado. Compõem o que Marx denominou como sendo capital fictício. Não é à toa, como ele mesmo chama a atenção, que nos momentos de crise, em que se questiona a capacidade do Estado de arcar com esta dívida, este “capital”, que aparece sob a forma de títulos, simplesmente desaparece, desfazendo esta aparência de capital.

A distorção, fruto de uma das formas “alucadas” de capital ([1894] 1988e, p. 4), faz dívidas aparecerem como mercadorias, além de esconderem o fato de que, na verdade, estes juros pagos aos detentores de títulos da dívida são parte das receitas da União, ou seja, de impostos. Estes impostos pagos são recursos oriundos do trabalho humano e correspondem a parcelas do trabalho excedente (ou mais-valia) e do trabalho necessário (salários) e oneram os trabalhadores em uma proporção muito maior do que os capitalistas<sup>9</sup> (BEHRING, 2010). Como sinalizou Marx, os impostos regressivos tendem a ser a regra. Entretanto, estes recursos – oriundos do

<sup>9</sup> Este assunto será aprofundado no capítulo 4.

trabalho, canalizados para o fundo público por meio de impostos e contribuições sociais e usados para o pagamento da dívida – aparecem para o proprietário do título como se representassem um acúmulo de capital. Deste modo,

Esses certificados de dívida, que são emitidos sobre o capital originalmente emprestado e há muito tempo dispendido, essas duplicatas de papel de capital extinto, funcionam como capital para seus proprietários na medida em que são mercadorias vendáveis e, por isso, podem ser retransformados em capital. (MARX, [1894] 1988e, p. 13).

Um processo parecido acontece com o capital associado. Como vimos, o sistema de crédito dissemina a organização da indústria baseada na sociedade anônima. Neste caso, as ações representam efetivamente um capital real. Mas este capital não existe duplamente, como títulos de propriedade e como capital real. Estes títulos são também considerados como capital fictício. Eles “não dão possibilidade de dispor desse capital. Ele não pode ser retirado. Apenas dão direitos a uma parte da mais-valia a ser produzida pelo mesmo” (MARX, [1894] 1988e, p. 13).

De uma maneira geral, ainda que o valor destes papéis esteja, de alguma forma, relacionado ao que representa, possui uma flutuação e determinação própria, sugerindo a existência de uma certa autonomia:

O movimento autônomo do valor destes títulos de propriedade, não apenas dos títulos da dívida pública, mas também das ações, confirma a aparência, como se eles constituíssem capital real ao lado do capital ou do direito ao qual possivelmente deem título. É que se tornam mercadorias cujo preço tem um movimento e uma fixação peculiares. Seu valor de mercado obtém uma determinação diferente do seu valor nominal, sem que o valor (ainda que a valorização) do capital real se altere. (MARX, [1894] 1988e, p. 5-6).

Estes assumem, muitas vezes, um caráter especulativo, mesmo mantendo uma relação com a base real. Representam um direito a rendimentos: no caso dos títulos da dívida, direito a parte dos impostos pagos; no caso dos títulos de propriedade – as ações –, direito a uma parcela dos lucros (da mais-valia produzida).

Mas esta autonomia é apenas aparente, tendo em vista que a conexão com a base real acaba em algum momento se impondo e definindo limites para as eventuais flutuações. Isto porque, como a “acumulação desses papéis expressa a acumulação de ferrovias, minas, navios etc., ela expressa a ampliação do processo real de reprodução, do mesmo modo que a ampliação de uma relação de impostos sobre [...] bens móveis indica a ampliação destes bens” (MARX, [1894] 1988e, p. 13).

A remuneração dos papéis indica deslocamento de recursos do processo de acumulação real para a órbita financeira. Isto significa passagem de riqueza das mãos do capitalista industrial para o capitalista monetário (nos tempos de Marx, o banqueiro). Este, ao funcionar como intermediário entre mutuários e prestamistas privados, tem sob seu controle praticamente todo o sistema de crédito. Além disso, “esses sujeitos possuem o capital e a receita sempre em forma monetária ou em direitos diretos sobre dinheiro” (MARX, [1894] 1988e, p. 13). Eles embolsam boa parte da riqueza real, fruto da acumulação real gerada a partir do trabalho.

Pensar os desdobramentos deste processo na atualidade envolve um grau de complexidade maior do que o contexto sócio-histórico vivido por Marx exigia. Hoje, o grande capital industrial está atrelado ao grande capital bancário (e outras instituições financeiras), em uma fusão representada pela figura do capital financeiro. Discutiremos em detalhes o capital financeiro na próxima seção, mas gostaríamos de sinalizar que, com a intensificação dos fluxos financeiros e dos processos de concentração e centralização do capital, a repercussão destas mudanças assume contornos não experimentados por Marx. Por ora, nos preocupamos em sistematizar suas contribuições, entendendo que muitas de suas análises permanecem atuais e já sinalizavam alterações, naquele momento ainda embrionárias, mas hoje em franco desenvolvimento e cada vez mais complexas.

Não podemos perder de vista, por exemplo, que capital monetário e capital industrial, independentemente de estarem representados na mesma figura ou não, disputam entre si parcelas da mais-valia e desempenham tarefas diferentes no processo de produção como um todo. Do mesmo modo, é desta relação que vem a definição da taxa de juros e do ganho empresarial. Ambas “somente existem em sua antítese” (MARX, [1894] 1988d, p. 269). Dito de outra forma: “O capital portador de juros é o capital *enquanto propriedade* em confronto com o capital *enquanto função*” (MARX, [1894] 1988d, p. 269, grifos do autor).

Sendo assim, produção e finanças estão inevitavelmente ligadas. O processo de intensificação dos fluxos financeiros possui uma base material e encontra raízes nas condições de produção encontradas pelos capitalistas. As novas configurações estão intimamente relacionadas ao desenvolvimento da base produtiva e, mais que isso, à busca pelo enfrentamento das barreiras que são frequentemente impostas ao padrão de acumulação, por conta das contradições que lhe são inerentes.

O volume e o significado que este processo assume nos nossos dias não foram vivenciados por Marx. Apesar disso, ele já sinalizava que,

[...] como duplicatas que são, em si mesmas, negociáveis como mercadorias e, por isso, circulam como valores-capitais, elas são ilusórias e seu montante de valor pode cair ou subir de modo inteiramente independente do movimento do valor do capital real, sobre o qual são os títulos. ([1894] 1988e, p. 13).

Esse quadro vem gerando uma situação em que a riqueza financeira parece ter se descolado das condições postas pela riqueza real, gerando uma hipertrofia financeira que tem conduzido à existência de inúmeras “bolhas especulativas” e a um enorme descompasso no mercado de câmbio. Para se ter uma ideia, o produto interno bruto (PIB) mundial estava em torno de US\$ 10 trilhões em 1980 e, em 2008, passou para cerca de US\$ 48 trilhões. Os ativos financeiros negociados passaram de US\$ 12 para 167 trilhões, aproximadamente.<sup>10</sup> Isto significou um aumento do total de ativos financeiros negociados da ordem de 1.391,66% no período destacado. Mas não se trata apenas do aumento dos fluxos: os valores fictícios passaram de algo em torno de 120% para 348% da riqueza de todas as nações juntas.

## **Imperialismo, capital financeiro e a etapa da financeirização**

Por mais que a compreensão da dinâmica de produção e reprodução do capital financeiro na atualidade nos remeta a buscar os fundamentos do debate sobre o capital portador de juros trazidos por Marx, este resgate é

<sup>10</sup> Dados divulgados pelo *Brasil de Fato*, ano 7, n. 339, p. 2, jul. 2009.

insuficiente. A proporção que estes elementos, assinalados por Marx no século 19, assumirão no século 20 abarca mudanças de ordem quantitativa e qualitativa que demandam atenção.

É indispensável resgatar elementos do debate acerca do imperialismo e da emergência do capital financeiro para entender as bases das mudanças que se desdobraram a partir dos anos 1970, como a reestruturação produtiva, a intensificação dos fluxos financeiros e o crescimento da importância do capital portador de juros.

A análise feita por Lenin acerca do imperialismo considera que este inaugura, na transição do século 19 para o século 20, uma nova fase do desenvolvimento capitalista. Um novo estágio de desenvolvimento marcado por um processo de concentração e centralização sem precedentes na história da humanidade.

No século 19, Marx e Engels ([1848] 1998, p. 11-12) já tinham identificado que o crescimento das indústrias tendia a fortalecer a relação entre os países por meio do uso de matérias-primas e do comércio de mercadorias em diversas regiões do mundo. Eles destacam que “no lugar da tradicional autossuficiência e do isolamento das nações surge uma circulação universal, uma interdependência geral entre os países”.

A chegada à etapa imperialista representa um salto em relação ao quadro identificado por Marx e Engels. Este salto somente foi possível quando se chegou a um determinado nível de concentração e centralização da produção que permitiu a constituição dos monopólios.

Como concentração do capital entendemos um processo que consiste na reprodução ampliada propriamente dita do capital. Uma situação em que a massa de riqueza, ao funcionar como capital, é multiplicada, permitindo o crescimento de muitos capitais individuais. Já a centralização consiste na junção de diversos capitais em um só. Um processo decorrente da intensificação da concorrência e que leva a uma redução no número de capitalistas, pois estes passam a controlar um volume maior de capital, num fenômeno que Marx ([1867] 1988b) denominou de expropriação de capitalista por capitalista. Sendo assim, a “centralização de capital implica um poder dirigente central, ou *centralização do controle dos meios de produção* – em outras palavras, a propriedade privada centralizada” (MANDEL, [1972] 1985, p. 227, grifo do autor). O crescimento e o aumento do volume do capital passam a estimular a fusão de empresas e a ampliação dos setores em que elas atuam.

Para Lenin ([1917] 2012, p. 165), “[...] o imperialismo é, pela sua essência econômica, o capitalismo monopolista”. A transformação da concorrência em monopólio é um dos principais fenômenos que caracterizam este estágio de desenvolvimento, “[...] e o jugo de uns quantos monopolistas sobre o resto da população torna-se cem vezes mais pesado, mais sensível, mais insuportável”. Da constituição dos monopólios se desdobram outros traços que contribuem para a caracterização do imperialismo.

O aprofundamento das relações capitalistas leva, na passagem do século 19 para o século 20, a uma acumulação de capital em proporções gigantescas especialmente nos países que conseguiram canalizar parcelas expressivas da riqueza produzida em diversas regiões do globo. Este excedente não se reveste diretamente em uma melhora nas condições de vida da população pelas razões próprias do capitalismo e da concentração de riquezas que lhe é inerente. Na busca por encontrar alternativas lucrativas, este capital – cada vez mais concentrado, e que encontra limites para sua plena realização no país de origem – busca em outros locais as oportunidades de investimento e de extração de mais-valia.

Em muitos casos, estas possibilidades estão nos países dependentes, que têm força de trabalho, terras e matérias-primas mais baratas. No caso brasileiro, provocará contradições com a base primário-exportadora e impulsionará a industrialização. “A possibilidade de exportação de capitais é determinada pelo fato de uma série de países atrasados já terem sido incorporados na circulação do capitalismo mundial” (LENIN, [1917] 2012, p. 94).

Estas relações fortalecem o desenvolvimento capitalista desigual, acelerando, por saltos, os processos de industrialização nas economias dependentes. A vinculação do grande capital estrangeiro à estrutura produtiva destes países estimula a desnacionalização e impulsiona a constituição dos monopólios. “Ao incidir numa economia mais atrasada, provoca de súbito uma forte concentração do capital e conduz rapidamente à centralização” (MARINI, [1977] 2012, p. 46).

Marini ([1969] 2013, p. 53) destaca o caráter integrador – subordinado e hierarquizado – do imperialismo e afirma que este estágio “consolida definitivamente a integração na esfera do mercado e impulsiona a etapa da integração dos sistemas de produção compreendidos em seu raio de ação”. A *exportação de mercadorias* que caracterizou o período analisado por Marx e Engels não deixa de estar presente, mas é a *exportação de*

*capitais* que irá caracterizar este novo momento do desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção.

Para Lenin, o imperialismo não está restrito a uma política militar de disputa de territórios e nem de influência por parte das associações monopolistas. A análise sobre as guerras e disputas militares, ainda que seja uma preocupação presente na formulação do autor, não o leva a separar a política do imperialismo de sua base econômica. Ao contrário, estas dimensões estão dialeticamente articuladas e constituem a fundamentação para se entender a dinâmica da acumulação capitalista de seu tempo. Para ele, em síntese, o imperialismo consiste em uma fase de desenvolvimento do capitalismo marcado pela “dominação dos monopólios e do capital financeiro; em que a exportação de capitais adquiriu marcada importância; em que a partilha do mundo pelos trustes internacionais começou; em que a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes terminou” (LENIN, [1917] 2012, p. 123-124).

A formação do capital financeiro, dentre os aspectos já mencionados, também ganha destaque em sua análise, dado que representa a forma de ser do capital que emerge do processo de monopolização do capital, tão ressaltado em seus estudos sobre o imperialismo. Esta é uma importante chave de leitura para entender as alterações na configuração da base produtiva e sua relação com a esfera financeira e foi abordada pelo economista austríaco marxista Rudolf Hilferding, em 1910, tendo influenciado Lenin na sua formulação de 1917.

O capital financeiro se constitui a partir da fusão dos grandes bancos com a grande indústria – para recorrermos à elaboração de Hilferding ([1910] 1985), reforçada por Lenin<sup>11</sup> ([1917] 2012) – e mantém íntima relação com o processo de concentração e centralização do capital. Nas palavras de Hilferding ([1910] 1985, p. 219),

A dependência da indústria com relação aos bancos é, portanto, consequência das relações de propriedade. Uma porção cada vez maior do capital da indústria não pertence aos industriais que o aplicam. Dispõem do capital somente mediante o banco, que perante eles representa o proprietário. Por outro lado, o banco deve imobilizar uma parte cada vez maior de

<sup>11</sup> Para Lenin ([1917] 2012, p. 124), “[...] o capital financeiro é o capital bancário de alguns grandes bancos monopolistas fundido com o capital de grupos monopolistas industriais [...]”.

seus capitais. Torna-se assim, em proporções cada vez maiores, um capitalista industrial. Chamo de capital financeiro o capital bancário, portanto o capital em forma de dinheiro que, desse modo, é na realidade transformado em capital industrial. Mantém sempre a forma de dinheiro ante os proprietários, é aplicado por eles em forma de capital monetário – de capital rendoso – e sempre pode ser retirado por eles na forma de dinheiro. Mas, na verdade, a maior parte do capital investido dessa forma nos bancos é transformado em capital industrial, produtivo (meios de produção e força de trabalho) e imobilizado no processo de produção. Uma parte cada vez maior do capital empregado na indústria é capital financeiro, capital à disposição dos bancos e, pelos industriais.

O capital financeiro, deste modo, constitui-se por meio da participação ativa dos bancos na transformação do capital monetário em capital produtivo, e não da sua atuação através da simples concessão do crédito. Em outra passagem, Hilferding ([1910] 1985 p. 283) sintetiza que “o capital financeiro significa uniformização do capital. Os setores capital industrial, comercial e bancário, antes separados, encontram-se agora sob direção comum das altas finanças, na qual estão reunidos, em estreita união pessoal, os senhores da indústria e dos bancos”. Lenin ([1917] 2012, p. 75) complementa a definição de Hilferding ressaltando que não se trata apenas da relação entre o capital bancário e o capital industrial, mas de uma determinada forma de junção, que acontece em período histórico específico: “[...] concentração da produção; monopólios resultantes dela; fusão ou junção dos bancos com a indústria: tal é a história do aparecimento do capital financeiro e do conteúdo deste conceito”.

Esta junção se dá, dentre outras formas, por meio da aquisição de ações. O banco-acionista, uma vez tendo disponibilizado seu capital à empresa, uma sociedade anônima (S.A.),<sup>12</sup> por meio da compra de ações, passa a ter

<sup>12</sup> “[...] a sociedade anônima compõe seu capital juntando porções individuais de capital que, separadamente, talvez sejam pequenas demais para desempenhar uma função industrial – seja de modo geral, seja no ramo industrial específico ao qual se restringe a sociedade anônima” (HILFERDING, [1910] 1985, p. 124). Neste sentido, “o capital fragmentado é reunido em forma de um capital fictício. Não se deve pensar, aliás, que a reunião de pequenos capitais, fragmentos eventuais de capitais maiores, tenha a mesma participação que a dos pequenos capitalistas. Capitais pequenos podem pertencer a capitalistas bem grandes. Os pequenos capitais dos pequenos capitalistas são mais reunidos pelos bancos do que pela sociedade anônima” (HILFERDING, [1910] 1985, p. 126).

direito a uma participação no rendimento desta. Seu retorno não é estabelecido previamente, como acontece com o empréstimo feito como capital bancário. Na realidade, seu retorno não é sequer garantido.

Este rendimento, no entanto, não é completamente indeterminado, e as estimativas são calculadas com base em um estudo pormenorizado da situação da empresa. Hilferding ([1910] 1985, p.112) ressalta que, “de modo geral, a insegurança relativa do acionista, talvez maior que a do capitalista monetário, rende-lhe certo prêmio de risco”. O banco, nesta condição, passa a ter acesso à participação direta no lucro da empresa, e não a um fragmento deste sob a forma de juros.

A sociedade anônima é uma sociedade de capitalistas. Ela é sempre constituída por meio de inversão de capital em ações; o grau de participação de cada capitalista na organização é proporcional ao capital investido; seu direito de voto e sua influência naturalmente se regulam, por isso, pelo tamanho de seu investimento. O capitalista só é capitalista na medida em que dispõe de capital e só se diferencia dos outros capitalistas em termos quantitativos. Em tais condições, todo o poder de mando se concentra em mãos do acionista majoritário. Para exercer o controle da sociedade anônima é necessário, pois, ser proprietário da metade<sup>13</sup> apenas do capital, e não da totalidade, como acontece na empresa individual. Isso duplica o poder dos grandes capitalistas. (HILFERDING, [1910] 1985, p. 121-122).

Este poder dos grandes capitalistas é aumentado porque ampliam-se as possibilidades de investimento e, deste modo, de crescimento e aprimoramento da capacidade produtiva. Ao mesmo tempo, a fragmentação da propriedade da empresa aumenta o poder de mando do grande acionista. Este já não precisa mais deter todo o capital necessário para produzir, basta que detenha a maioria das ações para exercer o total controle sobre a produção.

A situação indicada pode favorecer ainda mais o grande capital, caso atraia novos investidores, estimulando a intensificação da concentração industrial, o que acontece com bastante frequência. Como destaca Lenin

<sup>13</sup> Muitas vezes, não precisa deter nem mesmo a metade do capital. A maioria das ações pode consistir em maioria absoluta (metade mais um, no caso 51%). Na prática, de maneira geral, ela é bem menor, 20 ou 30%, podendo ser até menos, se as ações estiverem muito pulverizadas (nas mãos de muitos pequenos acionistas).

([1917] 2012, p. 77), “a ‘democratização’ da posse das ações – da qual os sofisticados burgueses e os ‘pseudossocial-democratas’ oportunistas esperam (ou dizem que esperam) [...] é na realidade um dos meios de reforçar o poder da oligarquia financeira”.

O acionista, de maneira geral, não precisa ser um capitalista industrial, nem mesmo entender muito sobre produção para adquirir suas ações. Basta que disponibilize o capital-dinheiro de que deseja dispor para o capitalista industrial. Este, sim, vai usar todos os seus conhecimentos na área para tomar as decisões que lhe cabem. É ele quem tem o poder de mando sobre o capital.

Sendo capaz de reunir um volume bem maior de capital, estas empresas ampliam as possibilidades de investimento se inserindo em setores que eram viáveis apenas para o Estado, por conta da magnitude do capital exigido. O investimento pesado em capital fixo e a ampliação das escalas de produção passam a ser corriqueiros neste estágio de avanço das forças produtivas, daí por que somente seria possível no assim chamado capitalismo monopolista. Este estágio, como José Paulo Netto (1991, p. 16) aponta,

[...] assinala uma inflexão em que a totalidade concreta que é a sociedade burguesa ascende à sua maturidade histórica, realizando as possibilidades de desenvolvimento que, objetivadas, tornam mais amplos e complicados os sistemas de mediação que garantem a sua dinâmica. Donde, simultaneamente, há contínua reafirmação das suas tendências e regularidades imanentes (as suas “leis” de desenvolvimento gerais, capitalistas) e a concreta alteração delas (as “leis” particulares do estágio imperialista).

Uma outra característica que advém desta etapa é o redimensionamento dos agentes produtivos na dinâmica mais geral do processo produtivo. Este redimensionamento se expressa por meio da centralidade que ganha o capital financeiro. Para Lenin ([1917] 2012, p. 89), “o imperialismo, ou domínio do capital financeiro, é o capitalismo no seu grau superior [...]”. Este aumento da concentração do poder econômico se desdobra também em um maior poder político, dado que “o predomínio do capital financeiro sobre todas as demais formas do capital implica o predomínio do rentista e da oligarquia financeira; implica uma situação privilegiada de uns poucos Estados financeiramente poderosos em relação a todos os restantes” (LENIN, [1917] 2012, p. 89).

Em síntese, os traços aqui destacados já estavam, ainda que de forma embrionária, presentes no final do século 19 e início do século 20. Podemos dizer que, neste período, o capital financeiro – que consiste, na verdade, na outra face do capitalismo monopolista –, ao guardar uma relação umbilical com a produção, contribui para inaugurar uma nova etapa no desenvolvimento das forças produtivas, a etapa imperialista.

Já no início do século 20 estavam dadas as bases para a intensificação dos fluxos financeiros e o fortalecimento do rentismo. “Os lucros excepcionais, proporcionados pela emissão de valores como uma das operações principais do capital financeiro, contribuem muito para o desenvolvimento e para a consolidação da oligarquia financeira” (LENIN, [1917] 2012, p. 84). No entanto, apesar da existência do capital financeiro ser discutida desde este período, a financeirização do capital financeiro é um fenômeno que emerge a partir dos anos 1980.

As novas configurações existentes desde as últimas décadas do século passado estão intimamente relacionadas ao desenvolvimento da base produtiva e, mais que isso, à busca pelo enfrentamento dos limites que são frequentemente colocados ao padrão de acumulação por conta de suas contradições inerentes. Serão levantadas algumas destas contradições, mas é importante primeiramente salientar que, quando falamos em aumento da autonomia na órbita financeira, estamos nos referindo a uma autonomia relativa.

Tendo em vista que a geração de valor é atividade exclusiva do setor produtivo (via exploração da força de trabalho), a valorização que ocorre na esfera financeira tem como base um capital cuja origem está na produção. A busca da rentabilidade máxima no circuito financeiro faz uso da mais-valia gerada no processo produtivo, sendo o juro um ganho *derivado* desta atividade.

Não poderíamos falar em completa autonomia tendo em vista que este setor se alimenta de recursos produzidos por outro, no caso, o setor produtivo, fato que constitui, na verdade, uma transferência de riqueza. Este processo tem como base de constituição uma riqueza já criada, sendo ele próprio incapaz de criar algo. Não há, portanto, a rigor, um processo de valorização (geração de mais valor) no circuito das finanças.

Feita essa ressalva, faremos um resgate histórico a partir do período iniciado no pós-Segunda Guerra, por ser uma fase de significativa importância para a configuração de uma determinada *ordem mundial*, marcada por

um conjunto de relações que permitiu a ocorrência de um longo período de crescimento para as economias capitalistas. Este período tem, em seu cerne, elementos de fundamental importância para o aprofundamento da discussão rumo às transformações das últimas décadas.

Em julho de 1944, quando representantes de 44 países se reuniram em Bretton Woods (EUA), foram dados os primeiros passos em direção a uma nova institucionalidade, como decorrência de uma alteração na correlação de forças nas relações internacionais. O arcabouço teórico pautado no liberalismo dava sinais de esgotamento pouco mais de um século depois. Os movimentos cíclicos, tão característicos do capitalismo, haviam se tornado cada vez mais difíceis de serem contornados, e as crises assumiam proporções cada vez maiores.

Os Estados Unidos despontaram como a grande potência imperialista. Ao mesmo tempo, não é possível desconsiderar a importância da União Soviética – e da formação de um bloco socialista – para a configuração de uma ordem geopolítica bipolar e para a decorrente existência do que se convencionou chamar de Guerra Fria.

Neste momento, os Estados Unidos não só são o único país capaz de ocupar uma posição hegemônica<sup>14</sup> no polo capitalista, como têm também as condições necessárias para financiar a reconstrução da Europa e do Japão, completamente devastados pela guerra. E, de certa forma, a segunda característica reforça ainda mais a primeira, consolidando, definitivamente, a posição ocupada.

Nas palavras de Michael Moffit (1984, p. 16): “A missão de Bretton Woods era, em grande parte, a de criar um ambiente internacional propício à emergência dos Estados Unidos no papel de motor da recuperação mundial”. Desse modo, a “saúde” da economia mundial passa a depender do desempenho da economia estadunidense.

Para viabilizar esta *nova ordem*, foram criados dois importantes organismos multilaterais que refletem, de forma irrefutável, o poderio político-econômico-militar dos Estados Unidos: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Era a institucionalização da ideia de que o mundo precisava de me-

<sup>14</sup> Tomamos hegemonia aqui no sentido gramsciano, ou seja, entendemos que a hegemonia está pautada, dentre outras coisas, no fato de um grupo ou nação ser capaz de universalizar seus interesses particulares.

canismos de regulação supranacionais e a definição – não tão institucionalizada, mas não menos clara – de que isto seria viabilizado sob a tutela estadunidense. Este seria o fio condutor de uma dinâmica internacional de comércio e desenvolvimento capitalista que deveria ser levado para todo o mundo não comunista.

Os EUA tomaram para si a responsabilidade de restabelecer os parâmetros para a organização mundial e fizeram isso submetendo os interesses do mundo capitalista aos seus próprios. O acordo firmado em Bretton Woods significou a clara expressão da preocupação em estabelecer novos critérios nos quais os Estados Unidos se consolidassem como a grande potência. Aloísio Teixeira (1994, p. 28), ao comentar o desenvolvimento das políticas adotadas por este país no pós-guerra – em relação aos adversários e aos inimigos –, aponta que,

No que toca à Alemanha e ao Japão, por exemplo, o objetivo implícito era, senão a sua desindustrialização, ao menos a desconcentração do poder econômico, em mãos dos grandes grupos financeiros daqueles países.

Esta política tinha uma contrapartida em relação aos próprios aliados americanos, evidenciada nos acordos de Bretton Woods. As regras que dali resultaram, por sua rigidez, criavam sérias dificuldades para a recuperação daqueles países. As consequências desta atitude não se fizeram sentir, no entanto, apenas no plano econômico, mas sobretudo no plano político. E foi, talvez, movido principalmente por razões políticas que os Estados Unidos se viram obrigados a alterar sua posição.

Pouco tempo depois, em 1947, foi necessário redirecionar o curso das políticas adotadas. O contexto da Guerra Fria e a fragilidade dos países europeus e do Japão contribuíram para a definição de planos mais efetivos de reconstrução dos países devastados pela guerra. Tais planos, no entanto, impuseram certos limites ao poderio estadunidense e à sua capacidade de ditar regras que, como as de Bretton Woods, reforçavam a posição de subalternidade dos demais países.

Teixeira (1994) ressalta três elementos que caracterizam essa “reviravolta”: a aprovação do Plano Marshall, voltado para a reconstrução da Europa, envolvia não só a destinação de recursos, como também criava as condições para uma futura integração europeia (entre os países capitalistas, é claro); aceitação do não cumprimento de algumas das regras estabelecidas

em Bretton Woods no que diz respeito ao controle cambial, de modo a permitir que diversos países efetuassem desvalorizações significativas em relação ao dólar, como forma de garantir a competitividade externa; aceitação, por parte dos Estados Unidos, de algum tipo de protecionismo nas economias europeia e japonesa, bem como a redução do protecionismo na sua economia.

Estas alterações tiveram como desdobramento mudanças na ideologia a ser difundida. As bases do pensamento liberal – que sustentava ideologicamente a existência da autorregulação dos mercados e uma suposta tendência natural ao equilíbrio e à harmonia – foram substituídas por um novo paradigma em que se aceitava, por parte da própria elite capitalista, a existência de mecanismos de regulação não só nas relações internacionais, como também no interior do Estado-Nação. A busca generalizada dos capitalistas de obter uma rentabilidade segura fortaleceu a defesa aberta pela intervenção estatal. Por outro lado, o movimento operário realizou algumas conquistas e tornou-se também menos radical em suas proposições, abrindo mão de lutas mais efetivas em prol da transformação societária para enveredar por uma luta pautada na garantia de direitos já adquiridos e pela satisfação de demandas pontuais e fragmentadas (ANTUNES, 1999, 2014).

Este quadro, marcado em alguma medida por uma amenização dos conflitos de classes – ao mesmo tempo em que é fruto dela –, estabeleceu-se juntamente com a consolidação da hegemonia estadunidense. Para David Harvey<sup>15</sup> (2004, p. 55),

O período que vai de 1945 a 1970 foi a segunda etapa do regime político da burguesia<sup>16</sup> funcionando sob a égide do domínio e da hegemonia globais-norte-americanos, que promoveram uma época de notável crescimento econômico consistente nos países capitalistas avançados.

Este período de intenso crescimento econômico aconteceu sob a égide da economia estadunidense e consolidou-se em meio a uma profunda contradição no tocante à questão monetária. Uma contradição dada pela dificuldade em conciliar os objetivos da política econômica doméstica e o

<sup>15</sup> Faremos um maior diálogo com a periodização de Harvey (2004) ao final desta seção.

<sup>16</sup> A primeira etapa destacada por Harvey (2004) vai do período de 1870 a 1945, a segunda de 1945 a 1970 e a terceira de 1970 até os dias de hoje.

papel de potência hegemônica, fundamental para garantir a manutenção da *ordem mundial*, tal como se configurou.<sup>17</sup> O dólar, ao ser definido como moeda internacional, impôs a necessidade da economia dos EUA funcionar como uma grande exportadora de dólares para o resto do mundo, via déficits no balanço de pagamentos. Ao mesmo tempo, o aumento do déficit punha em xeque a credibilidade desta mesma economia, em função da possibilidade de enfrentar dificuldades para atender às demandas de conversão em ouro.<sup>18</sup>

Este impasse começou a tomar proporções preocupantes ao longo da década de 1960, quando a Europa e o Japão estavam fortalecidos e começaram a disputar com os EUA os mercados existentes, além de aumentarem significativamente suas exportações para a grande potência.

Aliado ao aumento do déficit do balanço de pagamentos, a crise na produção e o aumento da inflação contribuíram para corroer o valor da moeda estadunidense. Este fato influenciava todos os países com reservas em dólar, de modo que a crise doméstica estava sendo exportada para os demais países que dependiam desta moeda para efetuar as transações internacionais. Em outras palavras, havia um excesso de liquidez no mercado de dólares do mundo e um sistema artificial de manutenção do valor dessa moeda. Este quadro parecia difícil de ser alterado. As dificuldades em se desvalorizar o dólar unilateralmente residiam no fato de que vários países já haviam alertado que desvalorizariam suas moedas na mesma intensidade, anulando, deste modo, o efeito que se pretendia obter.

Se, para o governo dos Estados Unidos, a situação exigia cautela, para as empresas multinacionais estadunidenses havia um crescente estímulo para aumentar o investimento e a produção no exterior, dado o desequilíbrio entre a paridade oficial e a cotação de mercado do ouro em dólares. Deste modo, esta situação favorecia a saída de capital produtivo dos EUA, intensificando o quadro de inflação e de desemprego neste país. Ao mesmo tempo, este contexto contribuía para um desestímulo cada vez maior às exportações e estímulo às importações, o que agravava ainda mais o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos desta superpotência.

<sup>17</sup> Esta dificuldade de conciliação ficou conhecida como “paradoxo de Triffin” em homenagem a Robert Triffin, primeiro estudioso a identificá-la.

<sup>18</sup> Vale lembrar que um dos pontos do acordo firmado em Bretton Woods é a paridade dólar-ouro, de modo que deveria haver, no território estadunidense, ouro em quantidade suficiente para garantir a paridade.

Está presente aqui a intensificação de uma contradição apontada por Harvey (2004) na análise do “imperialismo capitalista”, no que diz respeito à lógica territorial do poder e a lógica capitalista do poder. Esta seria a contradição fundamental presente na constituição do imperialismo e abarca a inter-relação entre os domínios econômico e político. Uma de suas expressões passa pelo fato de que o capitalista procura vantagens individuais e deseja aplicar seu capital onde quer que vislumbre possibilidades de lucro. Já o homem de Estado busca manter e aumentar o poder de seus próprios Estados. Ele “procura vantagens coletivas, vendo-se restringido pela situação política de seu Estado, sendo em algum sentido responsável perante uma comunidade de cidadãos ou, o que é mais frequente, perante um grupo de elite, uma classe, uma estrutura de parentesco ou algum grupo social” (HARVEY, 2004, p. 32). Cabe ao Estado imperialista, por meio das estruturas institucionais, estabelecer um direcionamento ao processo de tomada de decisões, procurando atenuar esta contradição e estabelecer o cenário em que se favoreça a acumulação capitalista juntamente com o aumento do poder político.<sup>19</sup>

Sendo assim, diversas foram as medidas adotadas para conter o fluxo de saída de capitais. Uma das mais significativas na direção de um controle efetivo deste desajuste foi a criação do Imposto de Equalização dos Juros (IEJ) em 1963. O IEJ surgiu como forma de conter os empréstimos que estrangeiros contraíam nos Estados Unidos, através do estabelecimento de um acréscimo para a taxa de juros, na tentativa de restringir a função de “banqueiro do mundo” e, deste modo, impor limites à sangria de recursos que assolava a economia estadunidense.

A resposta a esta política foi a ida dos bancos para o exterior. A abertura de filiais fora do território nacional, se já era um movimento comum entre as empresas do setor produtivo (e que estava se intensificando), passou a

<sup>19</sup> Ainda assim, em muitos momentos esta contradição aparece de forma incontestável. O autor cita o exemplo da Guerra no Vietnã ou a invasão no Iraque como momentos que passam mais pela necessidade de demonstração de força por parte do Estado do que de uma demanda da acumulação capitalista. “A relação entre estas duas lógicas deveria, pois, ser vista como problemática e muitas vezes contraditória (ou seja, dialética) em vez de cooperativa ou unilateral. Essa relação dialética cria o arcabouço para uma análise do imperialismo capitalista em termos da interseção destas duas lógicas diferentes, mas interligadas. A dificuldade que afeta análises concretas de situações concretas é manter os dois lados dessa dialética em movimento simultâneo, sem cair no modo de argumentação puramente político ou predominantemente econômico” (HARVEY, 2004, p. 34).

proliferar também no setor bancário. (MOFFIT, 1984) Esta foi a estratégia encontrada para fugir da regulamentação econômica cada vez maior do governo.

Tivemos, a partir daí, a consolidação de um mercado de dólares fora dos Estados Unidos, o chamado euromercado, o qual não tinha nenhum tipo de regulamentação e que passou a movimentar bilhões<sup>20</sup> de dólares, constituindo o que François Chesnais (1996, p. 251) aponta como sendo o “primeiro elo no nascimento dos todo-poderosos mercados financeiros de hoje”. Sua expansão representou uma considerável ampliação do sistema bancário privado, fato que acentuou o processo de transnacionalização do sistema capitalista e refletiu uma busca, por parte dos bancos estadunidenses, em se manter como mediadores das relações de produção. O objetivo destes bancos, inicialmente, era não perder seus clientes preferenciais – as grandes corporações que passaram a tomar empréstimos junto a bancos europeus.

Em 1971, dadas as frustradas tentativas de superar o desequilíbrio, os Estados Unidos romperam, de forma unilateral, com o acordo de Bretton Woods, promovendo a desvalorização do dólar e, como consequência, dificultando as importações, como forma de conter o desajuste nas contas externas. Esta década foi marcada também pelo recrudescimento de uma crise no setor produtivo, que já vinha tomando forma desde meados da década de 1960, e envolvia, em maior ou menor intensidade, as principais economias do centro imperialista. Ao fim de algo em torno de três décadas, as condições, citadas anteriormente, que permitiram a configuração de um longo período de expansão, davam claros sinais de esgotamento.

A existência de ciclos econômicos é uma característica do modo de produção capitalista, e eles já receberam tratamento de diversos autores no meio acadêmico, dentre eles o economista belga, Ernest Mandel, o qual possui uma perspectiva cujo resgate consideramos ser oportuno. Mandel ([1972] 1985) aponta para o imperativo, típico de uma sociedade produtora de mercadorias, de reduzir o tempo de trabalho a um nível inferior ao tempo de trabalho socialmente necessário como forma de garantir os

<sup>20</sup> Para Chesnais (1996, p. 255), “a diferença [do euromercado em relação aos demais mercados] está relacionada à existência de um multiplicador de criação de crédito, baseado nas longas e imbricadas cadeias de operações, bem como na pirâmide de créditos e dívidas que ia sendo montada, graças ao caráter interbancário do mercado e à ausência de reserva obrigatória e de mecanismos de controle”.

*superlucros*. O autor mostra também como estes podem ser auferidos não só pelo aumento da composição orgânica do capital, mas também por meio do rebaixamento do preço pago pela força de trabalho ou pelo capital constante, dentre outras formas. Ele aponta esta busca do capitalista pelos superlucros como uma das bases do movimento de exportação de capitais e mostra como isso fortalece a atuação imperialista e o inerente desenvolvimento desigual e combinado entre os países. Segundo Mandel ([1972] 1985, p. 58), “a própria acumulação de capital produz desenvolvimento e subdesenvolvimento como momentos mutuamente determinantes do movimento desigual e combinado do capital”.

A questão, de todo modo, é que a busca pelos superlucros leva a uma aceleração no processo de acumulação, tendo como base o aumento na composição orgânica do capital até o momento em que esbarra em limites para assegurar a valorização de todo o capital investido. Quando isso acontece, inicia-se um processo de subinvestimento no qual se considera que as margens de retorno não são suficientemente atrativas para manter a acumulação no mesmo patamar. Este aumento na composição orgânica do capital reduz o declínio da taxa de lucro, ao mesmo tempo em que garante a liberação de uma parcela deste capital, que retornará à produção somente quando a situação se apresentar de forma mais favorável.

Temos, na própria dinâmica do modo de produção capitalista, uma contradição que nos parece essencial. Quando a extração da mais-valia não mais garante a manutenção da taxa de lucro – e isso ocorre como resultado do processo de acumulação –, dá-se início à fase descendente do ciclo e que, em geral, desemboca em crises de superprodução mais ou menos intensas. Mandel ([1972] 1985, p. 75) explica, deste modo, as fases de “expansão e contração sucessivas da produção de mercadorias”, e, embora caracterize este período cíclico como tendo, em média, uma duração de 7 a 10 anos (tempo de renovação do capital fixo), identifica períodos de maior duração em condições específicas, historicamente determinadas.

Estes períodos mais duradouros são denominados por ele de “ondas longas” e pressupõem algumas precondições que Elaine Behring (2002, p. 28) resume:

[...] queda na composição orgânica média do capital por sua penetração em países com composição baixa; aumento da taxa de mais-valia, decorrente de derrotas políticas dos trabalhadores e/ou do aumento da intensi-

dade do trabalho (mais-valia relativa); queda súbita dos componentes do capital constante; ou diminuição repentina do tempo de rotação do capital circulante. A interação combinada destes elementos pode gerar as condições para uma inovação técnica radical, a partir de um aumento prévio da taxa de lucros.

Além destas precondições, outros fatores decorrentes da Guerra Fria – a adoção de políticas keynesianas e o aumento das possibilidades de consumo por parte dos trabalhadores, as inovações tecnológicas, para mencionar alguns elementos — possibilitaram a constituição de um período de grande crescimento econômico.<sup>21</sup>

Podemos perceber, ao fim de três décadas, aliado a todas as dificuldades levantadas no tocante às políticas de ajuste político-monetário e de um rearranjo nas relações internacionais, um esgotamento, nos países do centro imperialista, das condições de produção vigentes. Este esgotamento se expressou por meio de um mercado saturado, cada vez mais competitivo e que encontrou, pelas razões já mencionadas, uma maior dificuldade para garantir atraentes taxas de retorno. Isto sem falar na intensificação das tensões com o movimento operário organizado, que vinha, nos últimos anos, tornando-se mais combativo,<sup>22</sup> interferindo na taxa de lucros no sentido de contribuir para sua queda.

Crise na base produtiva, adoção de políticas protecionistas, crise de financiamento, pressão inflacionária, redução dos salários reais a despeito do aumento nominal. Este era o quadro existente nos países centrais, visto de uma forma mais ampla (DUMÉNIL; LEVY, 2003, 2014; CHESNAIS, 1996, 2010). Tivemos, neste sentido, uma desarticulação nas bases que propiciaram uma redução nos conflitos entre capitalistas e trabalhadores e o

<sup>21</sup> A este respeito, Mandel ([1972] 1985, p. 85) faz uma ressalva importante: “É evidente que estas ‘ondas longas’ não se manifestam de maneira mecânica, mas operam através da articulação dos ‘ciclos clássicos’. Numa fase de expansão, os períodos cíclicos de prosperidade serão mais longos e mais intensos, e mais curtas e mais superficiais as crises cíclicas de superprodução. Inversamente, nas fases da onda longa, em que prevalece uma tendência à estagnação, os períodos de prosperidade serão menos fervis e mais passageiros, enquanto os períodos das crises cíclicas de superprodução serão mais longos e mais profundos. A ‘onda longa’ é concebível unicamente como resultado destas flutuações cíclicas, e jamais como uma espécie de superposição metafísica dominando essas flutuações”.

<sup>22</sup> Com relação à alteração na correlação de forças entre o capital e o trabalho a partir do esgotamento do padrão de acumulação vigente, ver Antunes (2014) e Harvey (2004, 2008).

início de uma rearticulação nesta correlação de forças, a qual teve, como consequência, uma retomada do crescimento em novas bases.

No que diz respeito à ordem econômica mundial, o rompimento com o acordo de Bretton Woods marcou um processo, iniciado no final dos anos 1960, de desmantelamento de muitos dos mecanismos de regulação que contribuíram para modelar as bases das relações internacionais que se estabeleceram no pós-guerra. O clima de insegurança monetária abriu caminho para uma longa e crescente onda de movimentos especulativos de capitais, movida principalmente pelas grandes empresas estadunidenses entre 1970 e 1973 e marcada pelo fim da paridade com o ouro em 1971.

A queda na rentabilidade do capital investido na indústria conduziu a uma saída em massa na busca por formas de “valorização” puramente financeiras. Chesnais (1996, p. 250) aponta que

A formação do mercado de eurodólares [...] é uma etapa importante na reconstituição do capital monetário. Reflete também a degradação da rentabilidade do capital comprometido na produção, bem como o fato de que os EUA deixam de ter uma posição industrial incontestável pelos outros países e, ao mesmo tempo, deixam de cumprir o papel que lhes tinha sido atribuído em Bretton Woods.

Os Estados Unidos, ao contrário do Japão, que estabeleceu uma mudança significativa no padrão de acumulação como forma de se adaptar aos “novos tempos”, não se lançaram a uma busca por novas oportunidades de expansão. A estratégia de enfrentamento da crise pautou-se em políticas de ajuste monetário no Balanço de Pagamentos, como forma de contornar os efeitos do choque do petróleo nas contas externas.

O choque do petróleo, além de contribuir para agravar a crise na produção, em virtude do encarecimento da energia e diversos insumos industriais, canalizou uma grande quantidade de recursos para as mãos dos países-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Estes países se dirigiam ao euromercado para reciclar seus superávits, espaço que, livre das regulamentações nacionais, era a alternativa disponível para garantir uma rentabilidade atraente.

O aumento da liquidez resultante deste processo foi adensado ainda pela dívida pública estadunidense. Segundo Maria da Conceição Tavares

(1997, p. 35), “esta dívida é o único instrumento que os EUA têm para realizar uma captação forçada da liquidez internacional e para canalizar o movimento do capital bancário japonês e europeu para o mercado monetário americano”. Também funcionaram para intensificar este quadro de liquidez internacional, o período de subinvestimento pelo qual estavam passando as empresas e o decorrente deslocamento de boa parte do capital excedente para a esfera financeira. As taxas de juros baixas e a abundância de capitais promoveram um quadro atrativo para o endividamento, público e privado, não só nos países do centro, mas também, e principalmente, nas economias dependentes.

A década de 1970 foi a década em que as operações financeiras em escala internacional, cuja intensidade e importância já vinham crescendo na década anterior, se consolidaram. Um imenso mercado, livre de controle por parte dos Estados-Nação e sem nenhum lastro, começou a dar passos fundamentais em direção a uma autonomização cada vez maior, ainda que esta autonomia fosse relativa (DUMÉNIL; LEVY, 2003, 2014; CHESNAIS, 2010).

José Carlos de Souza Braga (1997, p. 201) chama a atenção para alterações importantes nos mecanismos existentes para financiar a produção, os quais, durante muito tempo, estiveram baseados “nos lucros internos das empresas, no crédito bancário de curto e médio prazos e no *funding* estável do mercado acionário de títulos, proporcionado pelos fundos de pensão e seguradoras”. Os “anos dourados” marcaram um período em que uma série de regras e comportamentos contribuíam para imprimir um caráter, de certa forma, disciplinado ao mercado financeiro. Isto pode ser percebido tendo em vista que sua estabilidade estava, em grande parte, fundada no controle inflacionário e na resistência a grandes movimentos de cunho especulativo, através da manutenção das ações em carteira por longos períodos.

Depois da crise que pôs fim a este período – cujos elementos foram, em linhas gerais, mencionados anteriormente –, Chesnais (1996) aponta que houve uma intensificação da preocupação em dar às finanças o mesmo tratamento dado a outra indústria qualquer. Elas passaram, cada vez mais, a se aproximar da função de geradoras de lucros como qualquer outro setor. 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.

Para alimentar este processo, tomou força, de forma indiscutível, um movimento voltado para tornar imperativos diversos mecanismos em direção à liberalização de capitais e à desregulamentação. A quantidade cada vez maior e mais variada de “produtos financeiros” demarca o aumento no volume e a complexificação das transações financeiras que são efetuadas. Esta dinâmica específica das finanças alimenta-se de dois mecanismos principais: a “inflação no valor dos ativos” e a transferência da riqueza para a esfera financeira (CHESNAIS, 1996).

Sucessivas inovações financeiras acabaram dando margem a um “processo crucial de substituição da moeda pelos ativos geradores de juros que alterou as condições operacionais dos bancos, implantou a securitização, desatou a concorrência financeira, e problematizou o controle da liquidez pelo Banco Central, o FED” (BRAGA, 1997, p. 204). Este processo foi denominado de “desintermediação bancária”<sup>23</sup> e teve base na necessidade das empresas em reduzir os custos administrativos e financeiros presentes nas transações com os bancos, resultando em um relativo abandono destes e em uma busca por formas de financiamento baseadas na emissão de títulos de crédito.

Se, por um lado, essas alterações aumentaram a relevância das instituições financeiras não bancárias, tais como seguradoras e fundos de pensão, por outro, redirecionaram o papel dos bancos e contribuíram para a formação dos grandes “conglomerados de serviços financeiros”, permitindo a determinação de uma “circulação financeira ampliada” (BRAGA, 1997, p. 205).

Estas mudanças inauguraram a passagem de um sistema de financiamento baseado no *crédito bancário* para um financiamento por meio do *mercado de capitais*. A essa passagem é inerente uma instabilidade muito maior do que na fase anterior. Isto porque existe a possibilidade de fuga de capitais em função de qualquer boato ou avaliação pessimista, resultando em prejuízo para ambas as partes (financiadores e endividados) e em aumento da vulnerabilidade para os demais.

Crédito e títulos que representam capital, sejam eles públicos ou privados, transformaram-se, de forma crescente, em mercadorias de onde podem ser tirados lucros “parasitários”. Isto quer dizer que um mesmo

<sup>23</sup> É importante destacar que este processo aconteceu principalmente nos Estados Unidos em razão da forte regulamentação bancária.

título pode resultar em transações como título principal e, posteriormente, como “derivado” deste título. E podemos observar, em função da proporção que este toma no período em questão, que

O número e complexidade dessas cadeias de transações “derivadas”, bem como seu altíssimo valor conceitual, refletem a irracionalidade e a anarquia de uma esfera financeira que funciona cada vez mais, em circuito fechado, mas que impõe sua marca a todas as operações de investimento. (CHESNAIS, 1996, p. 268).

Estão dadas as condições para sucessivas crises especulativas que conduziram a iniciativas de negociação na tentativa de estabelecer um maior controle do sistema financeiro internacional por parte do FMI. Estas tentativas culminaram, em 1979, com a decisão unilateral do então presidente do Banco Central estadunidense (FED), Paul Volker, de subir bruscamente a taxa de juros e, deste modo, implementar um novo padrão monetário, estabelecendo uma política monetária que ficou conhecida como a “diplomacia do dólar”. Segundo Harvey (2004, p. 58), “ameaçados no campo da produção, os Estados Unidos reagiram afirmando sua hegemonia por meio das finanças”, e, ainda que isto o tenha permitido manter-se como a grande potência imperialista, os desdobramentos sobre sua estrutura produtiva foram significativos.

As consequências foram sentidas em todo o mundo. Nos Estados Unidos e demais países do globo, os anos imediatamente subsequentes foram marcados por uma forte recessão. Os países dependentes experimentaram um período de escassez de empréstimos aliado a uma forte crise da dívida – que se intensificou com a moratória do México em 1982. Os demais países centrais adotaram políticas recessivas como caminho para sair da crise, o que alimentou a alternativa pela via das finanças.

Passados os anos iniciais do ajuste, houve a retomada do controle pelos EUA, que, ao “quebrar” o euromercado e redirecionar o fluxo de capitais para seu território, garantiu as condições necessárias para submetê-lo às determinações do FED. Ao fazer isso, submeteu também a própria política econômica dos demais países aos seus interesses e garantiu um processo de restabelecimento do crescimento econômico estadunidense. Um crescimento que, apesar de ter passado por algumas crises ao longo das décadas de 1980 e 1990, se mostrou consistente e forte o suficiente

para colocar o resto do mundo à mercê de seus interesses. Nas palavras de Braga (1997, p. 211),

[...] a posição hegemônica americana tornou possível, nos últimos anos, operar a lógica da financeirização e as políticas de globalização em favor de sua *performance* econômico-financeira, ao passo em que a difusão deste padrão de financeirização global não tem revelado nos demais países o mesmo “sucesso” do país central, nos últimos anos.

Assim, já nos anos 1980, a liberalização, a desregulação, a abertura dos mercados financeiros nacionais, bem como a desintermediação bancária, intensificaram-se de forma indubitável, constituindo o que Chesnais chama de “mundialização do capital”.<sup>24</sup> Estes fatores propagaram-se de forma a favorecer os interesses capitalistas de caráter rentista e a obrigar os demais Estados a se alinharem às práticas estadunidenses, configurando um mercado mundial fortemente hierarquizado.

No quadro da mundialização financeira, cresceu consideravelmente aquilo que chamamos de “financeirização” de grupos. Eles constituem, em grau cada vez maior, grupos financeiros, certo que com predominância industrial, mas com diversificações nos serviços financeiros, bem como uma atividade sempre mais importante como operadores nos mercados de câmbio e nos mercados onde se negociam as formas mais notáveis de capital fictício, notadamente os “produtos derivados” (o chamado mercado de derivativos). (CHESNAIS, 1997b, p. 28).

A *holding* passa a ser uma forma de organização mais adequada para fortalecer as posições conquistadas e impulsionar o processo de monopolização do setor industrial e das atividades de serviços. Garante-se, assim, o acesso às finanças em escala internacional e o exercício do poder econômico.

<sup>24</sup> Nas palavras do autor: “O termo ‘mundialização do capital’ designa um quadro político e institucional no qual um modo específico de funcionamento do capitalismo foi se constituindo, desde o início dos anos [19]80, em decorrência das políticas de liberalização e de desregulamentação das trocas, do trabalho e das finanças adotadas pelos governos dos países industriais, encabeçados pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha” (CHESNAIS, 1997a, p. 7).

O autor, na tentativa de explicar as particularidades deste momento histórico do capitalismo, defende a tese de que estaríamos vivenciando um “regime de acumulação de dominância financeira”, o qual teria uma ligação estreita com a mundialização financeira e consistiria em “uma etapa particular do estágio do imperialismo, compreendido como a dominação interna e internacional do capital financeiro”<sup>25</sup> (CHESNAIS, 2003, p. 46). Além da liberalização e desregulação, o agravamento da rivalidade e das relações de dominação entre Estados (fortalecimento de desigualdades e de relações de dependência), taxas de juros elevadas, aumento do endividamento público e privado, reduzidas taxas de crescimento, privatização, aumento do desemprego e da instabilidade são algumas das marcas deste processo – as quais não podem ser vistas de forma isolada –, que tem nas finanças a responsável pela condução do que o autor designa como “regime de acumulação”.

Estas características destacadas por Chesnais contribuem para construirmos um quadro das particularidades do momento em que vivemos. Muitos são os dados levantados em pesquisas e apresentados de forma consistente em sua obra. Não é à toa que François Chesnais é atualmente uma das grandes referências no debate sobre o capitalismo atual e um interlocutor crítico do processo de financeirização.

Uma de suas grandes contribuições é ressaltar o aumento das contradições entre finanças e produção. Como ambas se alimentam da mesma fonte, existe uma disputa pela apropriação da mais-valia, que pode, inclusive, levar a conflitos entre as frações de classe burguesas. Mas produção e finanças formam uma unidade dialética que impõe um objetivo comum, qual seja, o aumento da exploração da força de trabalho no âmbito da produção, dado que este é o lócus por excelência do processo de valorização do capital. Fora dele, o aumento da rentabilidade representa tão somente uma punção da mais-valia já produzida ou uma expectativa em relação à mais-valia futura, nunca um processo de valorização.

A financeirização, portanto, carrega em si não somente uma intensificação dos fluxos financeiros sem precedentes, mas uma pressão para au-

<sup>25</sup> Vale ressaltar que o autor entende o capital financeiro como sinônimo do capital portador de juros, em uma concepção, portanto, diferente da que discutimos neste trabalho. Em um de seus artigos, esta denominação fica clara: “O capital portador de juros (também designado ‘capital financeiro’ ou simplesmente ‘finança’) [...]” (CHESNAIS, 2005, p. 35).

mentar as bases de extração da 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 uma parte cada vez mais significativa de recursos nesta 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:

Face ao objetivo de maximização do valor acionário para responder às exigências dos mercados e à intensificação da concorrência, os dirigentes de empresas privilegiam as medidas que encontram as “preferências” da coletividade de investidores: redução dos custos por meio de um conjunto de demissões maciças, reestruturação de grupos em torno dos segmentos com atividades mais rentáveis, programas recorrentes de compra e recompra de ações e sobretudo de *downsizing* (diminuição de tamanho) e externalização de operações. (CHESNAIS, 2010, p. 163).

Ainda que exista uma hegemonia do capital rentista, a centralidade na acumulação segue sendo do capital produtivo. É esta a tensão que marca o período atual e que precisa ser enfatizada na análise. Para Chesnais (2010, p. 171), a causa principal das crises financeiras “se encontra na diferença entre o montante, sempre mais elevado, dos créditos sobre a produção em curso e futura e a capacidade efetiva do capital engajado na produção os honrar, mesmo com a ajuda de políticas macroeconômicas nos Estados”. O autor deixa claro que estas crises acontecem “mesmo com crescimento sem cessar da taxa de exploração da força de trabalho”, estabelecendo uma articulação entre capacidade produtiva, exploração da força de trabalho e as possibilidades abertas pela rentabilidade financeira.

Deste modo, entendemos que a ideia de um “regime de acumulação de dominância financeira” proposta por Chesnais, dada a sua imprecisão, pode levar a uma interpretação de que a finança prescinde da produção por ter se tornado o espaço privilegiado da acumulação capitalista contemporânea.

Reconhecer o significativo crescimento dos fluxos financeiros – e o direcionamento que este novo padrão de acumulação vem atribuindo à relação entre o setor produtivo e o financeiro –, sem se deixar seduzir

pelo canto da sereia da autonomização, requer firmeza na compreensão da teoria do valor de Marx. Suas elaborações permanecem atuais e as crises recentes são uma prova de que os crescimentos quantitativo (volume) e qualitativo (sua diversificação e complexificação) das finanças, mesmo parecendo descolar do mundo produtivo, estão submetidos à lei do valor. Esta lei acaba se impondo em algum momento e “estourando” as enormes bolhas especulativas, fazendo desaparecer trilhões e transformando em pó uma rentabilidade que era, na realidade, puramente fictícia.

Este deve ser o fio condutor das análises acerca da intensificação das transações financeiras presentes desde o início da década de 1980, que teve como marco a implantação dos governos neoliberais de Margaret Thatcher (1979) e Ronald Reagan (1980), na Inglaterra e nos EUA, respectivamente. São os governos destes dois países os detentores da paternidade do que podemos chamar de sistema contemporâneo de finanças, tendo os EUA um papel preponderante.<sup>26</sup>

As mudanças não se restringiram à liberalização dos fluxos financeiros. Passaram também pela imposição de privatizações e de ajustes fiscais que permitissem uma reconfiguração do Estado no sentido de liberar recursos para arcar com a dívida pública – que passa a crescer em espiral, alimentando os ganhos do capital rentista.. As políticas keynesianas e desenvolvimentistas foram responsabilizadas pela inflação e por boa parte dos problemas existentes no campo político-econômico, e uma espécie de “ajuste fiscal permanente” passou a orientar os destinos do fundo público como forma de garantir as novas exigências da acumulação capitalista.

A ideia de um excessivo gasto público, principalmente no que diz respeito aos gastos sociais, e que teria conduzido os países a uma “crise fiscal”, tomou força e pôs na ordem do dia as discussões relativas à necessidade de promover políticas de equilíbrio fiscal, privatização e abertura econômica (CHESNAIS, 2010). Esta seria a forma de aumentar a competitividade e devolver aos mercados o seu dinamismo, bem como a capacidade de ditar as regras e trazer de volta a “eficiência”. Atingir as conquistas nas áreas social e trabalhista – especialmente nos países que vivenciaram o Estado de bem-estar social na Europa – tornou-se um imperativo para sair da crise

<sup>26</sup> O governo Thatcher teve um papel fundamental na legitimação do neoliberalismo, mas não dispunha do mesmo poder que Reagan, nos Estados Unidos, para impor aos demais países as mudanças requeridas pelo neoliberalismo.

vivida na década de 1970 e para impor medidas restritivas, mesmo aos que nunca experimentaram políticas sociais universais.

A respeito das mudanças desencadeadas a partir de 1970, David Harvey resgata o debate sobre a acumulação primitiva em Marx e busca fazer uma análise dos mecanismos presentes na atualidade para caracterizar o que ele denominou como acumulação por espoliação. Com algumas ressalvas, consideramos oportuno sintetizar parte de suas observações.

Segundo o autor, entre os anos 1945 e 1970, configura-se um período denominado por ele de “reprodução expandida” caracterizada por um “notável crescimento econômico consistente nos países capitalistas avançados” (HARVEY, 2004, p. 55). Os Estados Unidos teriam se tornado um Estado desenvolvimentista, protagonizando um imperialismo econômico bastante restrito. Além disso, por todo o mundo capitalista “os lucros eram reinvestidos tanto no crescimento como em novas tecnologias, capital fixo e amplas melhorias infraestruturais” (2004, p. 54). O papel da especulação era relativamente fraco e a luta de classes permitiu que o trabalho organizado estivesse forte, de modo que surgiram Estados social-democratas por toda a Europa. O deslumbramento de Harvey com este período o leva a afirmar que, “excetuando umas poucas áreas-chave, como os recursos estratégicos [especialmente minerais e petróleo], os Estados Unidos não se apoiavam muito na extração de valor do resto do mundo” (2004, p. 54).

Ainda que demonstrando um grande otimismo em relação ao que foi o período, o autor identifica a presença de contradições como a discriminação racial, a concentração de fluxos de capitais em poucos países, a ascensão de regimes ditatoriais que entravam em conflito com a democracia e a implantação de uma economia de guerra permanente por meio da Guerra Fria.

Concordamos com a análise de Virgínia Fontes ao criticar a formulação de Harvey avaliando que há, na argumentação do autor, a constatação de que este período foi marcado por uma “acumulação ampliada, normalizada, embora sujeita a crises” (FONTES, 2010, p. 63), que limita sua percepção sobre as contradições de fundo deste período.

Não temos como desenvolver alguns aspectos desta avaliação, mas é oportuno destacar a importância da transnacionalização das empresas estadunidenses e da exportação de capitais para imprimir particularidades históricas ao processo de industrialização na América Latina, por exemplo. Vânia Bambirra (2015, p. 55) faz um rigoroso estudo em que avalia o “pro-

cesso de integração do capitalismo periférico ao capitalismo hegemônico” a partir do pós-guerra. Na contramão do que avalia Harvey, a autora busca articular dialeticamente a relação entre o externo e o interno na configuração da dependência nestes países, mostrando como a transferência de valor da periferia para o centro do sistema foi importante para a consolidação do poder imperialista.

A formulação de Harvey argumenta que para o período seguinte, a partir de 1970, haveria, de modo diverso ao que se vivenciou com a “reprodução expandida”, a reatualização dos mecanismos da acumulação primitiva. Em sua análise, a acumulação primitiva para Marx estaria restrita ao período de gênese do capitalismo. A identificação, na atualidade, de mecanismos análogos aos identificados lá precisaria ser caracterizada como espoliação, dado que não representam uma continuidade histórica. “A acumulação primitiva que abre caminho à reprodução expandida é bem diferente da acumulação por espoliação, que faz ruir e destrói o caminho já aberto” (HARVEY, 2004, p. 135).

Consideramos pertinente a avaliação de Fontes (2010) quando ela aponta que há uma certa dualidade na abordagem do autor por identificar um capitalismo que ora atua com ares de normalidade, ora tem como marca o que ele chama de espoliação. É necessário pensar as expropriações como um mecanismo presente ao longo de todo o desenvolvimento do capitalismo, ainda que ganhem contornos diferenciados ao longo do tempo e em cada formação econômico-social. Entretanto, o esforço feito por este ilustre intelectual marxista em identificar o aprimoramento de algumas formas de expropriação, bem como a emergência de novas, deve ser valorizado. Sua análise traz relevantes contribuições para pensarmos o Estado e a acumulação capitalista no passado e no presente. De acordo com Harvey (2004, p. 79),

Um Estado forte, dotado de poderes de política e do monopólio dos meios de violência pode garantir tal arcabouço institucional [lei, propriedade privada, contrato e segurança da forma dinheiro] e sustentá-lo com arranjos constitucionais definidos. A formação do Estado em associação com o surgimento da constitucionalidade burguesa têm sido, por conseguinte, características cruciais da longa geografia histórica do capitalismo.

Segundo o autor, o Estado tem um papel indispensável na acumulação primitiva não apenas para promover uma institucionalidade favorável

à reprodução do capital, como também para adquirir e privatizar ativos, como, por exemplo, a expropriação dos bens da Igreja durante a Reforma Protestante. A discussão sobre o Estado precisa estar relacionada aos “processos moleculares de acumulação do capital” (HARVEY, 2004, p. 82), que, por estarem em constante expansão, rompem permanentemente com qualquer possibilidade de tendência ao equilíbrio. A busca por acelerar a taxa de giro do capital e reduzir – ou mesmo eliminar – barreiras espaciais conduz a uma ampla centralização do capital e a um avanço da monopolização por meio de um maior domínio financeiro, economias de escala e proteção de vantagens tecnológicas. Estes movimentos desencadeados ao longo do desenvolvimento do capitalismo levaram à emergência de expropriações contemporâneas que são analisadas pelo autor.

Para Harvey (2004, p. 123), certos mecanismos da acumulação primitiva foram aprimorados para viabilizar um aprofundamento das relações capitalistas. Como exemplo, ele cita o sistema de crédito e o capital financeiro. Algumas características foram mencionadas:

Valorizações fraudulentas de ações, falsos esquemas de enriquecimento imediato, a destruição estruturada de ativos por meio da inflação, a dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições e a promoção de níveis de encargos da dívida que reduzem populações inteiras, mesmo nos países capitalistas avançados, a prisioneiros da dívida, para não dizer nada da fraude corporativa e do desvio de fundos [...].

Mas também emergiram mecanismos totalmente novos, dentre estes: 1) os direitos de propriedade intelectual; 2) a biopirataria; 3) a destruição de recursos ambientais globais; 4) a mercantilização da cultura, da história e da criatividade intelectual; 5) a privatização de bens públicos (da água, das universidades etc.). Apesar de novos, o autor reafirma a importância do Estado para garantir este processo, que tem na retirada de direitos sociais um de seus principais marcos:

A devolução de direitos comuns de propriedade obtidos graças a anos de dura luta de classes (o direito a uma aposentadoria pelo Estado, ao bem-estar social, a um sistema nacional de cuidados médicos) ao domínio privado tem sido uma das mais flagrantes políticas de espoliação implantadas em nome da ortodoxia neoliberal. (HARVEY, 2004, p. 123).

O uso da violência como uma potência econômica, como ressaltam Rodrigo Castelo, Vinícius Ribeiro e Ricardo de Lima (2018, p. 265), “articuladas em uma unidade econômico-política na qual comparecem a coerção jurídico-legal, as extrações absoluta e relativa de mais-valor e a coação muda que subsume formal e realmente o trabalho ao capital” assumem contornos particulares nas últimas décadas.

O aumento da pressão por ampliar as bases de extração de mais-valia contribuiu para aumentar a exploração e para criar novas formas de expropriação, impondo novos desafios à capacidade de resistência dos trabalhadores. Houve, durante este período, uma redução significativa do poder dos sindicatos e dificuldades cada vez maiores a serem enfrentadas, dadas pelo aumento crescente do desemprego, da precarização do trabalho e da fragmentação da classe trabalhadora (aumento do trabalho terceirizado, subcontratado, temporário, parcial e todas as suas variações).

Por fim, buscando uma interlocução com autores clássicos, como Marx e Lenin, e contemporâneos, como David Harvey e François Chesnais, mas procurando ir para além de suas formulações, destacamos a conformação do capital financeiro a partir no final do século 19 e as alterações trazidas pela financeirização nas últimas décadas do século 20. O capital financeiro, ao se financeirizar, impulsiona o crescimento da rentabilidade financeira, aprimora o sistema da dívida pública, produz novos mecanismos de expropriação e aprofunda a exploração da força de trabalho. Ao fazer isso, intensifica as tendências a crises e traz novos e complexos desafios para a organização da classe trabalhadora produzindo também novas configurações para o Estado e um novo padrão de intervenção na questão social.

## **Dívida pública na era do capital financeiro financeirizado**

Ainda que estejamos vivendo no neoliberalismo com hegemonia do capital rentista, a centralidade na acumulação segue sendo da produção. É esta a tensão que marca o período atual. O desafio é reconhecer o significativo crescimento dos fluxos financeiros – e o direcionamento que este novo padrão de acumulação atribui à relação entre o setor produtivo e o financeiro – sem se deixar seduzir pelo canto da autonomização absoluta ou pelo fetiche do D-D’ e, ao mesmo tempo, perceber as alterações que este novo momento enseja.

O fato de as maiores oportunidades de rentabilidade estarem nas aplicações financeiras leva a adoção de um conjunto de práticas voltadas para a maximização do valor acionário das empresas. Estas práticas se sustentam em uma busca pela redução dos custos de produção com vistas a, em detrimento das inversões produtivas, redirecionar os recursos para remuneração dos investidores e para aplicações financeiras mais rentáveis. Em outras palavras, as grandes empresas e conglomerados, que têm no capital financeiro sua forma mais avançada, assumirão feições cada vez mais financeirizadas.

O uso da categoria capital financeiro pressupõe uma preocupação em entender o grande capital por meio do imbricamento entre a produção e as finanças. Trata-se de uma forma de ser do capital que se constitui a partir da consolidação dos monopólios e expressa um dado momento da concentração e da centralização do capital. Mas, a partir das últimas décadas do século 19, tem sua atuação reorientada com a intensificação dos fluxos financeiros e todas as mudanças que se desdobram neste novo contexto.

Analisar o processo de financeirização em curso implica apreender as determinações que conduzem a alterações no conteúdo da atuação do grande capital. Ainda que a produção de valor esteja na base dos rendimentos auferidos, a busca pela rentabilidade nas finanças se desdobrará no que estamos chamando de capital financeiro financeirizado.

Neste sentido, há uma forte relação entre a crise do capital, sua busca por superá-la – trilhando os caminhos da mundialização – e as alterações no âmbito da produção e da organização do trabalho. Esta trajetória estabelece formas cada vez mais sofisticadas de exploração da força de trabalho – e de extração de mais-valia – e impõe limites à capacidade de luta e resistência da classe trabalhadora. Sendo assim, possui desdobramentos significativos sobre as expressões da questão social e o modo como o Estado responde a demandas advindas destas expressões.

Para os países dependentes, em especial, estas mudanças abriram espaço para o aprofundamento de uma integração subordinada, o que viabilizou a expansão financeira e garantiu um vasto mercado a ser ocupado pelas economias do centro imperialista. O “ajuste” das economias endividadas fez parte de uma preocupação em enquadrar e garantir o alinhamento daqueles países.

Desde a década de 1980, a negociação da dívida na América Latina passou pela imposição de uma série de medidas que buscavam fortalecer os

ganhos do capital portador de juros, viabilizar a rentabilidade por meio da remuneração dos títulos da dívida pública e da pilhagem de recursos do fundo público. No final desta década, quase todos os países latino-americanos já haviam incorporado práticas liberalizantes e adotado medidas de austeridade fiscal. Também já se inicia neste período a reorganização da base produtiva no sentido de ampliar a extração de mais-valia, buscando, por meio do aprofundamento da superexploração, potencializar e viabilizar a rentabilidade financeira.

A reorganização das relações de produção entre os países aconteceu de modo a fortalecer a potência estadunidense e a reforçar as relações internacionais desiguais sob o novo contexto de hegemonia das finanças. Como resgata Harvey (2004, p. 35),

as práticas imperialistas, do ponto de vista da lógica capitalista, referem-se tipicamente à exploração das condições geográficas desiguais sob as quais ocorre a acumulação do capital, aproveitando-se igualmente do que chamamos de as “assimetrias” inevitavelmente advindas das relações espaciais de troca.

O Estado, em especial no centro imperialista, é o grande responsável por conduzir este processo, em que as relações de troca – na medida em que acentuam a concentração e centralização na base do capitalismo em sua fase monopolista – produzem e reproduzem relações desiguais, fortalecendo e aprofundando as relações de dependência. A redução dos ganhos nos países do centro imperialista foi compensada por uma maior apropriação no exterior, principalmente por meio de ganhos financeiros. Fica claro, mais uma vez, o imperativo em se abrir novos espaços de acumulação capitalista para conter a crise e uma eventual contestação do poder imperialista.

Ao se sustentar nas finanças hipertrofiadas e impor, ao processo de produção de mercadorias, bases de extração de mais-valia cada vez mais acentuadas (em uma combinação de mais-valia relativa e absoluta), ampliam-se e complexificam-se as expressões da questão social, contribuindo para que a organização coletiva da classe trabalhadora se torne tanto mais difícil como necessária.

Nos países do centro imperialista, a mundialização do capital intensifica-se em decorrência da crise vivenciada nos anos 1960 e 1970. Suas raízes

estão no fluxo de saída de capitais do território estadunidense em função da crise. No final do século 20, com a intensificação e generalização do processo de financeirização da economia, a atuação do capital financeiro financeirizado contribuiu para agravar uma situação marcada pela contradição. Esta contradição aparece na medida em que a busca e a obtenção da rentabilidade aparentemente prescindem da mediação da produção, a qual é, em essência, a esfera privilegiada de extração do sobretrabalho e de valorização da riqueza.

O processo de concentração e centralização altera as relações de propriedade e confere ao grande capital um maior poder de controle sobre o processo global da acumulação. Ao mesmo tempo, abre caminho para a rentabilidade na esfera financeira, cujo retorno, auferido por meio da negociação de capital fictício, depende de operações especulativas no mercado de capitais em detrimento da produção de mercadorias. Em outras palavras, a financeirização produz uma reorganização do capital financeiro, que tende a reduzir seu gasto com investimento produtivo e a ampliar sua atividade financeira.

No mercado de capitais, somente a venda inicial das ações pode interferir diretamente na capacidade de investimento do capital produtivo. Esta venda inicial, ao permitir a mudança de capital ocioso em ativo, pode significar também a passagem de capital monetário para capital produtivo. Importa destacar que as operações de compra e venda posteriores a este momento significam tão somente a troca de propriedade destes títulos. O ganho adicional, que eventualmente decorre destas operações, não tem relação direta com o capital da sociedade anônima, mas proporciona – ao proprietário desta ação – acesso a parcelas da mais-valia produzida nesta empresa. A ação é “um título de rendimento, um título de dívida sobre a futura produção, uma ordem de pagamento de lucros” (HILFERDING, [1910] 1985, p. 114).

Os fluxos financeiros crescentes, todavia, não dizem respeito somente à negociação de ações. Como mencionado na primeira seção deste capítulo, o capital fictício envolve também outros títulos, como os derivativos, mas, fundamentalmente, os títulos da dívida pública, que movimentam uma imensa quantidade de recursos. Neste padrão de acumulação baseado no capital financeiro financeirizado, a dívida pública assume uma importância significativa, dada a sua capacidade de canalizar recursos do fundo público para o grande capital. Isto significa o repasse de recursos públicos

para as mãos de grandes capitalistas, ao mesmo tempo em que aumenta o poder de barganha destes últimos, tendo em vista que passam a ser credores do Estado. Temos um quadro em que o capital se fortalece por meio do acesso à parte dos rendimentos da classe trabalhadora, o qual é viabilizado pelas mãos do Estado. Esta equação, ainda que não seja uma grande novidade, assume artifícios cada vez mais complexos e sofisticados.

A intensificação dos fluxos financeiros indica a dificuldade de garantia de margens de lucratividade maiores no âmbito da produção e, dado que na esfera financeira não há criação de valor, é este mesmo processo produtivo que serve como base para a geração e extração da mais-valia, que alimentará o capital portador de juros. Significa dizer que, para estes fluxos financeiros garantirem a rentabilidade do capital, são necessários mecanismos de extração de mais-valia cada vez mais “criativos” no processo produtivo. Mas não é somente do sobretrabalho que estes fluxos vêm se alimentando. Também o trabalho necessário serve como base para os ganhos obtidos na esfera financeira. Parte dos salários que não é utilizada para o consumo (ou seja, que não se destina diretamente à realização da mais-valia) tem, pelo menos, dois destinos: 1) bancos (aplicações financeiras e pagamento de empréstimos feitos pela classe trabalhadora), fundos de pensão e demais instituições financeiras; 2) fundo público<sup>27</sup> (BEHRING, 2010; SALVADOR, 2010), por meio do pagamento de impostos. Ao passar para as mãos de instituições financeiras ou do Estado, os recursos oriundos tanto da remuneração do trabalho necessário como do excedente são postos a serviço do capital portador de juros e alimentam os fluxos financeiros.

Diante do exposto, gostaríamos de dar uma ênfase especial à questão da dívida pública, tendo em vista o seu papel preponderante neste processo. Já sinalizamos sua importância no processo de consolidação do modo de produção capitalista. Mais recentemente, durante o pós-Segunda Guerra, a dívida cumpriu o papel de garantir as condições de produção e

<sup>27</sup> Para citarmos o caso brasileiro, podemos dizer que, dada a imensa regressividade que caracteriza a nossa estrutura tributária, parte significativa do fundo público é composta por recursos vindos do trabalho necessário. Se levarmos em consideração que quase metade do orçamento anual do governo federal é utilizada para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, vemos o imenso papel do Estado no sentido de alimentar o capital que porta juros e que isso é feito à custa de recursos da classe trabalhadora. Este assunto será melhor desenvolvido no capítulo 4.

reprodução do capital, funcionando de forma mais direta para viabilizar investimentos produtivos.

Com a intensificação dos fluxos financeiros a partir das décadas de 1970 e 1980, a dívida ganha importância para alimentar os circuitos de “valorização” do capital portador de juros. Mais especificamente, em 1979, a elevação da taxa de juros estadunidense consistiu em um ponto de inflexão na utilização da dívida pública como um mecanismo de garantia das margens de rentabilidade do capital e de fortalecimento destes detentores da dívida, os quais passam a se constituir como uma parcela significativa da aristocracia financeira que se forma neste período.

Como indica Marx ([1894] 1988e, p. 4) no Livro Terceiro d’*O capital*, a dívida pública pode ser denominada de capital fictício – uma das formas de ser do capital portador de juros – por criar a ilusão de que o rendimento auferido é proveniente de um capital. Na verdade, a dívida esconde o fato de que se trata de recursos que vêm das receitas da União e são repassados aos credores da dívida por meio do pagamento de juros.

O recurso ao endividamento pode se dar pela venda de títulos aos que os compram para fins especulativos, o que, em termos marxistas, significa percorrer o circuito D-D’, na ilusão de que seria possível fazer dinheiro com o próprio dinheiro, sem passar pela produção. Pode também acontecer como estratégia de saída de uma situação de crise econômica, com “pacotes de salvamento”, que incluem o direcionamento de recursos públicos para a iniciativa privada, como forma de evitar uma quebraadeira em cascata, para usar os argumentos do *mainstream*.

Esta ampliação da dívida em espiral contribui para legitimar, especialmente nas economias dependentes, todo um conjunto de medidas que envolve a privatização e a retirada de direitos duramente conquistados pela classe trabalhadora, dentre outros, com o argumento de sanear as contas públicas e equilibrar o orçamento. E assim, em nome da necessidade de pagar a dívida, todo um arsenal de mudanças voltadas para alimentar a lucratividade do capital ganha ares de benefícios para toda a coletividade, universalizando interesses que são, na verdade, exclusivos à grande burguesia.

Um outro ponto que nos ajuda a pensar o lugar da dívida pública hoje na reprodução do capital foi a reação à última crise mundial, que “estourou” no final de 2008. Já em 2007 esta crise dava sinais do que estava por vir, de modo que o Banco Central Europeu destinou o equivalente

a R\$ 405 bilhões para empresas em dificuldade. Este valor correspondia a cerca de metade das reservas daquele ano, segundo João Alexandre Peschanski (2012).

A maneira encontrada por diversos países, principalmente na Europa, para conter esta crise e o consequente repasse de recursos para o setor privado foi o aumento brutal da dívida pública, fato que fez com que esta passasse a ocupar uma posição privilegiada nos noticiários de todo o mundo. “A dívida global da União Europeia em 2010 chegou a 80% do PIB; um aumento de cerca de vinte pontos percentuais desde 2005” (PESCHANSKI, 2012).

A crise financeira foi assumida pelos Estados por meio da dívida pública e paga pela classe trabalhadora, via imposição de um ajuste fiscal que restringiu direitos, contribuiu para o aumento do desemprego<sup>28</sup> e precarizou as condições de vida de grandes parcelas da população. Peschanski (2012) resgata que na Alemanha foram cortados mais de R\$ 100 bilhões do orçamento de 2009. Em 2010, o governo francês anunciou um plano para cortar cerca de R\$ 200 bilhões até 2013. No mesmo ano, a Grécia adotou um pacote de medidas visando ao aumento de impostos e arrocho salarial, e, no ano seguinte, mais um plano reforçava as medidas já adotadas. Portugal e Espanha também seguiram a trilha da austeridade fiscal com corte de direitos e liberalização da economia, assim como outros países. Estas mudanças provocaram contrarreformas nos sistemas de proteção europeus, provocando uma “corrosão insidiosa nos princípios fundantes da universalidade, qualidade e proteção ampla, e ocasionaram uma redução na abrangência dos direitos, seleção e focalização das prestações sociais, perda de qualidade dos sistemas públicos [...]”, dentre outras, como analisa Ivanete Boschetti (2012, p. 799). São alterações que tiveram início nos anos 1990 e, em alguma medida, contribuíram para intensificar os efeitos da crise de 2008.

Mesmo com os significativos cortes de gastos vivenciados pelos que foram afetados pela crise e do fortalecimento de medidas de austeridade, houve um sensível aumento da dívida pública nestes países. A divulgação

<sup>28</sup> “Na União Europeia, a taxa média de desemprego aumentou cerca de um ponto percentual entre 2005 e 2011, quando chegou a 10%. [...] Em toda a Europa, o desemprego atingiu 22% da população entre 18 e 24 anos, chegando a 46% na Espanha e 40% na Grécia” (PESCHANSKI, 2012).

sistemática da relação dívida/PIB – que contribui para verificar a capacidade de pagamento dos países – nos mostra que, em muitos casos, esta ultrapassa o valor dos bens e serviços produzidos em território nacional.

Por meio da relação entre a dívida pública e o PIB de um país, temos um indicador que procura tornar mais comparáveis as dívidas de países de dimensões muito diversas. Assim, a magnitude da dívida é comparada à capacidade de produção. Em 2018 a revista *Exame* publicou uma matéria registrando que atualmente a dívida global representa 225% do PIB mundial.<sup>29</sup> Segundo a matéria, desde 2009 houve um aumento de 12% no endividamento mundial, o que representa cerca de US\$ 164 trilhões. China, Japão e Estados Unidos são responsáveis por mais da metade desta dívida. Ao dividir os países em grupos, a matéria informou que os países “avançados” teriam uma dívida, em média, de 105% do PIB, enquanto nas economias “emergentes” o passivo seria de 50%.

Este é um elemento significativo para a análise de como os Estados podem contribuir para garantir a rentabilidade do capital fictício. Mas é insuficiente para identificar o quanto exatamente isto significa em termos de recursos que são destinados para arcar com os compromissos decorrentes da dívida. Para identificar a relação entre a dívida e o fundo público, é necessário investigar quanto dos recursos são efetivamente destinados para este fim. Para tanto, é preciso ver o quanto cada país tem despendido com a dívida. A Tabela 1 ilustra este fato com um pouco mais de precisão. Ela nos mostra a dívida total em relação ao PIB e os gastos com o pagamento de juros, em 2010 e 2011, dos cinco países mais endividados e do Brasil.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> DÍVIDA global é equivalente a 225% do PIB mundial, diz FMI. *Exame*, 18 abr. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/divida-global-e-equivalente-a-225-do-pib-mundial-diz-fmi/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

<sup>30</sup> Os dados são referentes a uma pesquisa realizada pelo *Economist Intelligence Unit* (EIU) e divulgados pela BBC Brasil. Nela foram pesquisados 25 países, além de feita uma compilação dos dados da União Europeia. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110727\\_divida\\_brasil\\_juros\\_rw.shtml#pagamentos](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110727_divida_brasil_juros_rw.shtml#pagamentos). Acesso em: 26 fev. 2012.

Tabela 1. Dívida total e gastos com o pagamento de juros em 2010 e 2011 (%)

País	2010		2011	
	Dívida total/ PIB (%)	Pagamento de juros da dívida/PIB (%)	Dívida total/ PIB (%)	Pagamento de juros da dívida/PIB (%)
Japão	199	1,43	209,20	0,80
Grécia	143	5,47	154,80	6,50
Itália	119	4,53	119,80	4,20
Irlanda	95,7	3,20	112,60	3,20
Portugal	93	3,04	103,50	3,40
Brasil	59	5,10	57,40	4,90

Fonte: Economist Intelligence Unit (EIU), divulgados pela BBC Brasil. Elaboração nossa.

O significado do endividamento para as contas públicas depende da taxa de juros e também da política adotada para arcar com os serviços da dívida. Assim, o Japão, por exemplo, país que tinha uma dívida equivalente a mais de duas vezes o seu PIB em 2011 (209,20%), gastou menos de 1% com o pagamento de juros. O Brasil, que estava em 12º lugar no ranking dos países mais endividados, foi o segundo país que mais gastou com os juros da dívida em relação ao PIB, 4,9%. Perdeu somente para a Grécia, com 6,5%, um dos países mais afetados pela crise e que sofreu uma enorme pressão para efetuar um duríssimo ajuste fiscal. Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2017 a dívida pública bruta brasileira estava em 74%, e as despesas com juros, 6,1% do PIB (OCDE, 2018).

Estes dados mostram que, embora seja possível observar uma tendência nos países capitalistas como um todo de buscar transferir os prejuízos do setor privado para os Estados e, mais do que isso, de usar o recurso à dívida para realizar este objetivo, existem contornos diferenciados em cada país. Nos Estados que ocupam uma posição, em alguma medida, mais dependente frente ao imperialismo e em que há maiores fragilidades, inclusive do ponto de vista da organização dos trabalhadores, a sangria de recursos para o pagamento de juros é maior em relação ao orçamento total.

No caso do Brasil, por exemplo, as altas taxas de juros, o parco sistema de controle de capitais e todo um aparato legislativo contribuem para

que os objetivos de arcar com as obrigações financeiras se sobreponham a todas as outras prioridades definidas pelo governo. Maria Lúcia Fattorelli Carneiro (2007, p. 147) fez um estudo acerca da carga tributária no período de 1995 a 2005 e concluiu que “praticamente todo o aumento da carga tributária ocorrido nos últimos anos foi destinado ao cumprimento da meta de superávit primário”. De lá para cá, não houve nenhuma mudança, do ponto de vista estrutural, na condução da política econômica governamental. Trata-se de uma decisão política que expressa as prioridades do governo com o pagamento da dívida em detrimento de gastos que beneficiem a classe trabalhadora.

Em suma, o tamanho da dívida e sua gestão não envolvem questões puramente técnicas. Ao contrário, trata-se de decisões políticas que envolvem a defesa dos interesses do grande capital e que têm por base uma determinada correlação de forças entre estes e a classe trabalhadora. O grande desafio é expor o significado desta política de pagamento de juros e destacar que este mecanismo contribui para aprofundar os laços de dependência.

Se o montante do fundo público destinado ao pagamento da dívida pode contribuir para caracterizar um país dependente, também o desenho da política social é marcado por esta condição. Aprofundar o debate sobre as particularidades da formação econômico-social brasileira e as bases que sustentam e estruturam o capitalismo dependente é fundamental para analisar a repercussão das alterações vivenciadas no centro imperialista e discutidas neste capítulo.



## **O capitalismo dependente e a consolidação dos monopólios no Brasil**

O processo de monopolização do capital no Brasil ganha expressão a partir dos anos 1950 e 1960, consolidando-se a partir das mudanças implementadas com o golpe de 1964. Uma de suas principais características é a maior intensidade no grau de concentração e centralização do capital, provocando uma reconfiguração na base produtiva do país. Octavio Ianni ([1981] 2019, p. 71) destaca que, no período da ditadura empresarial-militar, “a violência readquiriu, de modo ainda mais amplo e brutal, o caráter de potência econômica, de força produtiva”. Assim, a organização e a concentração da violência no Estado se combinaram à violência da acumulação monopolística, fortalecendo o poder das grandes corporações e atribuindo um caráter burguês à ditadura.

“Ao longo do tempo, e numa escala bastante acentuada desde [19]64, o poder estatal foi ampla e intensivamente levado a investir e induzir inversões, de modo a acelerar a acumulação monopolística” (IANNI, [1981] 2019, p. 78-79). A constituição dos monopólios é acompanhada de um conjunto bastante amplo de alterações na organização da produção. Como veremos, também o sistema financeiro nacional será alvo de mudanças e passará por uma reestruturação.

A questão é avaliar se estas alterações trazem consigo uma rearticulação entre as esferas da produção e das finanças a ponto de propiciar a formação – internamente – do capital financeiro. Para tanto, é preciso fazer um resgate das alterações trazidas pela reforma bancária e a constituição do mercado de capitais nos anos 1960 na busca de observar se a concentração e centralização alimentadas por estas mudanças foram suficientes para engendrar as condições para a constituição endógena do capital financeiro.

Para empreender a análise da particularidade histórica da constituição do capital financeiro no país, é necessário situá-lo no contexto da formação do capitalismo dependente brasileiro. Seguindo a orientação de Ruy Mauro Marini ([1973] 2005, p. 137), as “categorias não podem substituir ou mistificar os fenômenos a que se aplicam; é por isso que a análise tem de ponderá-las [...]”. É no solo histórico de nossa formação econômico-social que se encontram as possibilidades de evitar transposições mecânicas em relação à dinâmica estabelecida nos países do centro imperialista. “É o conhecimento da forma particular que acabou por adotar o capitalismo dependente latino-americano o que ilumina o estudo de sua gestação e permite conhecer analiticamente as tendências que desembocaram deste resultado” (MARINI, [1973] 2005, p. 137).

Neste capítulo, faremos um apanhado histórico das elaborações teóricas que ajudam a apreender as particularidades da consolidação do capitalismo dependente no Brasil e as marcas que emergem das relações de dependência. Traçaremos também as bases do caminho trilhado a partir dos anos 1930, buscando apontar os principais aspectos do desenvolvimento capitalista de base industrial no Brasil e os processos que desaguarão na entrada na etapa monopolista. Procuraremos destacar as disputas entre classes e frações de classe, bem como o caráter autocrático do Estado e a sua contribuição para impulsionar o aprofundamento das relações capitalistas.

Em seguida, faremos uma discussão sobre o período que vai dos anos 1960 aos 1980, destacando as alterações institucionais voltadas para a constituição do mercado de capitais, o fortalecimento do sistema financeiro e sua relação com a base produtiva. Ainda que seja possível observar um processo de concentração e centralização de atividades produtivas e financeiras, a integração entre estes setores não se dá de forma automática.

O desafio é identificar se antes dos anos 1980 já estavam postas as condições que permitiram estabelecer a constituição endógena do capital financeiro no país. Diferentemente do contexto analisado por Lenin em sua obra *Imperialismo, fase superior do capitalismo*, é possível que em uma economia dependente a formação do capital financeiro não se dê concomitantemente à constituição dos monopólios. Daí a necessidade do resgate de suas particularidades históricas.

## **Anotações introdutórias sobre o capitalismo dependente no Brasil**

A análise dos avanços e dos entraves vividos no presente, assim como das perspectivas que se abrem para o futuro, pressupõe um cuidadoso resgate de nosso passado e das marcas deixadas pelas particularidades de nossa formação econômico-social. Entender o movimento do real como uma processualidade histórica e contraditória é um desafio que instigou e orientou a interpretação de intelectuais como Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Octavio Ianni e Ruy Mauro Marini.

Estes são alguns dos principais expoentes de uma leitura dialética acerca da formação brasileira e com os quais estabelecemos um diálogo. Longe de trazer um apanhado minucioso das suas obras, tencionamos tão somente apontar alguns elementos para reconstruir as linhas gerais do processo de industrialização no país. Serão priorizados os pontos em que há uma aproximação entre estes autores, sem uma preocupação maior em destacar as diferenças existentes entre eles.

De início, é importante lembrar que o período colonial brasileiro – asentado no latifúndio monocultor voltado para a exportação mediante a utilização da força de trabalho escrava, como aponta Prado Jr. ([1942] 2000) – contribuiu para dinamizar a expansão do capital comercial na Europa (em especial na Inglaterra), de modo a criar as condições estruturais para a formação do capitalismo. A pilhagem e escravização de negros e índios no Brasil e em outras regiões da América financiaram, como destaca Ianni (1978), com base em Marx, a assim chamada acumulação primitiva na Europa. Por meio da exportação de matérias-primas e do uso do trabalho forçado em uma região, erigia-se a produção industrial e o trabalho assalariado em outra, conformando as bases para as desigualdades sociais, regionais e internacionais.

Os traços herdados do período colonial se aprofundam com a consolidação da divisão internacional do trabalho (DIT). Como analisa Ruy Mauro Marini ([1973] 2005), com a expansão do mercado mundial, o valor produzido em uma região é em grande parte apropriado fora dela como expressão de uma relação desigual. “É precisamente essa não identidade entre a magnitude do valor produzido e do valor apropriado que provoca o fenômeno do intercâmbio desigual, expressando *transferências de valor* específicas no mercado mundial” (LUCE, 2018, p. 84, grifo do autor).

Isto quer dizer que o rompimento com o estatuto colonial e a passagem para uma situação de independência política não representou uma ruptura no processo de dominação. Ao contrário, aprofundou os mecanismos de inserção subordinada no bojo das relações internacionais e abriu caminho para a condição de dependência que marca estes países desde então. Esta realidade imprimiu um sentido de subordinação às formações econômico-sociais latino-americanas e marcou profundamente as bases do modo de produção capitalista nestes países.

Para Marini ([1973] 2005, p. 141), a dependência se expressa por meio de “uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência”. Para o autor, ainda que existam elementos de continuidade com o período colonial, a situação de dependência implica alterações qualitativas que se consolidam a partir de 1840, quando o surgimento da grande indústria conferiu à divisão internacional do trabalho bases mais sólidas.

A dependência precisa ser pensada a partir do estabelecimento de relações de produção desiguais entre países que, ao absorverem transferências de valor produzidas por outros, reforçam as desigualdades regionais. Ao mesmo tempo, as economias dependentes produzem uma riqueza que é apropriada no exterior, criando uma dinâmica interna própria e produtora de desigualdades no interior destes países, os quais erguem sua estrutura produtiva, econômica, social e cultural segundo as exigências externas.

A superação da dependência impõe a ruptura com as condições estruturais que alimentam continuamente a reprodução destas relações, e não, como afirmam os teóricos do desenvolvimentismo, pelo aprofundamento das relações capitalistas – via modernização dos traços arcaicos que marcam o chamado subdesenvolvimento.

A análise destas determinações estruturais passa pelo resgate da transição para o modo de produção capitalista nos países de economia dependente, a qual é marcada pelo pacto entre uma burguesia agroexportadora e a burguesia industrial nascente. Este elemento reforça a intensa concentração de renda e riqueza e a posição de subalternidade nas relações externas, além de criar as condições para uma situação – particular e estrutural – de superexploração da força de trabalho. Em outras palavras, as relações de troca desiguais e as transferências de valor dela decorrentes impõem particularidades à dinâmica de acumulação interna e são respondidas com

a superexploração, que pode se manifestar pelo pagamento da força de trabalho abaixo do seu valor, a intensificação do trabalho além dos limites normais e a extensão da jornada de trabalho além dos limites normais. Estas respostas permitem a ampliação do trabalho excedente e implicam uma remuneração do trabalhador abaixo do necessário para sua reprodução (MARINI, [1973] 2005).

Mathias Luce (2018, p. 178) destaca ainda uma quarta forma da superexploração do trabalho, um desdobramento da primeira, em que há “um hiato entre o elemento histórico-moral do valor da força de trabalho e a remuneração praticada”. Este se dá quando o avanço das forças produtivas permite que bens, anteriormente considerados suntuários, sejam incorporados à cesta de consumo da classe trabalhadora, compondo o elemento histórico-moral do valor da força de trabalho, como televisores e máquinas de lavar, por exemplo. No entanto, o acesso ao consumo destes bens, por não ser viabilizado pelo montante correspondente ao pagamento da força de trabalho, implica a aquisição pela via do endividamento das famílias ou pela ampliação da extensão da jornada.

Em todas estas manifestações da superexploração da força de trabalho, “o capital ou se apropria do fundo de consumo do trabalhador, deslocando-o para o fundo de acumulação; ou arrebatando anos futuros do trabalhador, apropriando-se de seu fundo de vida, o qual é também violado para alimentar a sanha da acumulação”<sup>31</sup> (LUCE, 2018, p. 178). A transferência de valores produzidos em um contexto de intercâmbio internacional desigual encontra na superexploração uma compensação que tem como resultado um poder de compra dos salários abaixo dos níveis estabelecidos nos países do centro imperialista e inferior ao necessário para a reprodução da força de trabalho, provocando seu desgaste prematuro.

Este elemento estrutural que marca a condição de dependência tem im-

<sup>31</sup> Segundo Luce (2018, p. 158-159), Jaime Osório foi o primeiro a chamar atenção para a relação entre o valor diário e o valor total da força de trabalho e o fundo de consumo e o fundo de vida. “O consumo individual do trabalhador na satisfação das necessidades mediante o acesso a valores de uso necessários, bem como o seu repouso, cumprem uma função direta para a restauração de suas energias físico-psíquicas. Estamos tratando, portanto, da questão da maneira como a força de trabalho produz e valoriza o valor no aspecto do desgaste da força de trabalho (consumo da força de trabalho, do ponto de vista do capital) e como ao mesmo tempo se reproduz enquanto substância do valor, na condição de portadora de um valor de uso especial (sua corporeidade viva) que tem capacidade de gerar riqueza nova”.

plicações sobre a questão social. Sua análise nos países dependentes precisa estar imbuída do debate acerca da nossa herança colonial e da particular transição para o capitalismo. Ainda que o surgimento da questão social esteja sempre associado à resistência da classe trabalhadora na emergência do modo de produção capitalista e possua centralidade nas relações de produção que reproduzem continuamente a apropriação privada dos resultados do trabalho social, esta dinâmica apresenta particularidades histórico-concretas.

No Brasil, sua gênese nutre raízes na luta e resistência dos(as) índios(as) e dos(as) negros(as) escravizados(as), dos camponeses e ribeirinhos, nas disputas pela terra, nas especificidades dos processos de constituição dos centros urbanos e da superexploração da classe trabalhadora. O caráter autocrático do Estado burguês e a heteronomia, destacados por Florestan Fernandes ([1975] 2005), são importantes chaves de leitura para a discussão sobre o terreno em que as disputas entre as classes sociais são travadas.

Estas disputas nem sempre recebem a devida importância quando se discute a transição para o capitalismo no Brasil durante a segunda metade do século 19.<sup>32</sup> Este aspecto, pouco valorizado na historiografia tradicional, é destacado por Clovis Moura. As lutas e resistências, na maioria das vezes invisibilizadas, contribuíram para a derrocada do sistema escravista nas suas mais variadas expressões: “os quilombos, as insurreições, guerrilhas, assassinatos de feitores, de capitães do mato e de senhores, o bandoleirismo, incêndios de canaviais, roubos e colheitas e rapto de escravas, quando não suicídio” (MOURA, [1959] 2014, p. 55). Todo este processo foi fundamental para o desgaste econômico e institucional do escravismo. O temor pelas revoltas significava custos crescentes com

<sup>32</sup> O debate sobre a emergência do capitalismo no Brasil é bastante polêmico, inclusive entre os autores já mencionados. Caio Prado Jr., ao se contrapor a ideia de que houve feudalismo no Brasil, identifica a presença do capitalismo já desde o período colonial. Para Ianni ([1972] 2004) e Fernandes ([1975] 2005), ainda que com diferenças entre si, esta transição se dá na segunda metade do século 19, de modo que o capitalismo emerge ainda nos marcos de relações escravistas. Fernandes é mais preciso ao definir a década de 1860 como o início do capitalismo concorrencial no país. Para Moura ([1959] 2014), embora o período do escravismo tardio já consista em uma espécie de transição para o capitalismo, ao que tudo indica, ele tem na abolição um marco para a emergência do capitalismo dependente. Marini ([1969] 2013) é bem claro ao demarcar a dependência a partir de 1840, embora não esteja falando especificamente do Brasil. Esta é uma data de referência para pensar a América Latina.

a segurança da Casa Grande, além disso, a fuga e o suicídio representavam perda de partes crescentemente expressivas do principal patrimônio adquirido pelos senhores.

Ianni, que incorre nesta lacuna de não dar a devida atenção à resistência das pessoas escravizadas, identifica outros aspectos importantes para a análise das mudanças na estrutura econômico-social. “É nessa época que a contradição entre o modo de produção e as relações de produção se torna aberta e incômoda” (IANNI, [1972] 2004, p. 14). Ao mesmo tempo em que o fazendeiro de café vai se transformando em empresário, crescem as atividades econômicas não agrícolas. Deste modo, ganham peso as contradições entre o investimento em escravos e a produção de mercadorias assentada na busca pela ampliação da margem de lucro.

A necessidade de contínua renovação e planejamento típico do empreendimento capitalista entra, cada vez mais, em contradição com a utilização do trabalho escravo, o qual demanda um grande investimento inicial e uma responsabilidade para com o(a) escravizado(a) durante toda a sua vida. Um investimento tanto mais arriscado quanto maior a resistência negra. Quando o trabalho é livre, a compra da força de trabalho pode se dar de acordo com as necessidades da empresa. “Esse é o sentido essencial da abolição. As transformações na estrutura econômica impuseram a libertação do escravo” (IANNI, [1972] 2004, p. 30).

Um dos acontecimentos que contribui para a intensificação destas contradições é o fim da autorização para o comércio de pessoas do continente africano. Para Caio Prado Jr. ([1933] 1979), a Lei Eusébio de Queirós contribuirá para acelerar o processo de “modernização” capitalista a partir de 1850, tendo em vista que, com a abolição do comércio de pessoas escravizadas, houve a liberação de capitais para o investimento em novos empreendimentos. Este é um dos fatores que contribui para observarmos a maior presença de investimentos de grande monta no país e o fortalecimento do processo de industrialização.

Foram fatores internos – como os já mencionados – e também externos que contribuíram para atribuir particularidade à passagem do escravo a operário no Brasil. Esta transição se deu de maneira gradual e comporta tanto a resistência dos(as) escravizados(as) como as contradições estabelecidas no âmbito da produção das mercadorias. Mas há também os interesses externos que contribuirão para o ritmo e a forma como se deu a consolidação do capitalismo no país.

O final do século 19 é marcado pela formação do capital financeiro, em especial o inglês. Caio Prado Jr. ([1945] 1965, p. 277) destaca que “a economia cafeeira, nas suas diferentes fases, desde a produção até o consumo, será largamente explorada pelo capitalismo internacional”. Mas também diversas outras atividades produtivas serão objeto de interesse do capital financeiro internacional. Desde o setor financeiro – que já em 1863 contava com a presença de um banco inglês operando no Brasil, o London & Brazilian Bank Ltd – até empreendimentos industriais, especialmente nos serviços públicos, como estradas de ferro, instalações portuárias e energia elétrica. “Praticamente tudo que se fez neste terreno desde a segunda metade do século passado [19] é de iniciativa do capital estrangeiro ou financiado por ele” (PRADO JR., [1945] 1965, p. 278).

Este período marca o auge da economia cafeeira e, ao mesmo tempo, a diversificação das atividades produtivas e o início da industrialização. Ianni ([1972] 2004, p. 41) destaca que o primeiro surto industrial no Brasil foi entre 1880 e 1889. Ao longo de várias décadas é possível observar o crescimento das cidades e uma intrigante convivência entre trabalhadores escravizados, livres e imigrantes – os quais, desde o fim do comércio de africanos(as), chegam ao país de forma contínua e estável.

Ao passo que o setor urbano vai se fortalecendo em relação ao rural, é possível perceber a intensificação das contradições trazidas pelo fortalecimento de relações capitalistas em meio a uma estrutura escravocrata em decomposição. As lutas das pessoas escravizadas se combinam às de trabalhadores(as) livres por melhores condições de vida e trabalho.

A primeira greve de trabalhadores livres registrada na história foi dos tipógrafos em 1858 no Rio de Janeiro. Marcelo Badaró Mattos (2008, p. 15), todavia, chama a atenção para o fato de que, no ano anterior, trabalhadores escravizados de uma das propriedades de Mauá (o estabelecimento de Ponta D’Areia, maior empreendimento privado do gênero) paralisaram suas atividades para impedir o castigo de seus companheiros. Para o autor,

[...] no processo de formação da classe trabalhadora na cidade do Rio de Janeiro, no período que vai de meados do século 19 às primeiras décadas do século 20, a presença da escravidão, as lutas dos escravos pela liberdade e as formas pelas quais as classes dominantes locais buscaram controlar seus escravos e conduzir um processo de desescravização sem maiores abalos em sua dominação foram fatores decisivos para a confor-

mação do perfil da nova classe de trabalhadores assalariados. (MATTOS, 2008, p. 21).

Francisco Foot Hardman e Victor Leonardi (1991, p. 102-103) indicam a paralisação feita por trabalhadores(as) escravizados(as) ainda no século 18, na Casa das Armas em 1791. Segundo eles, “no século 18 e mesmo em períodos anteriores, já havia ocorrido manifestações deste tipo no porto de Salvador, com paralisação da estiva e greve de marinheiros”. Em relação à organização de trabalhadores(as) livres, além da greve de 1858, eles apontam também a dos ferroviários em 1863 e a dos estivadores em Santos em 1877.

Em síntese, a segunda metade do século 19 inaugurou o crescimento das cidades e da atividade industrial, trazendo em seu bojo a transição do trabalho escravizado para o trabalho livre. Comporta também a intensificação da luta e da resistência, que, já existindo no campo, passa a impregnar também o processo de urbanização e influenciará a dinâmica da proletarianização. A formação da classe trabalhadora virá de um amálgama formado por ex-escravizados e trabalhadores livres – nacionais e imigrantes –, os quais muitas vezes conviviam em espaços de trabalho e/ou de moradia, partilhando condições semelhantes de vida (MATTOS, 2008).

Moura ([1959] 2014, p. 51) destaca o sentido das mudanças estruturais deste período marcado pela ausência de medidas que buscassem a integração de expressivos setores da classe trabalhadora em formação: “[...] fizemos a Independência conservando a escravidão e fizemos a abolição conservando o latifúndio”. A conservação destes elementos marcou profundamente a consolidação do capitalismo no Brasil, de modo que este é o contexto que abre o caminho para uma revolução burguesa com feições antidemocráticas.

O padrão de acumulação incorpora a estrutura agrária do período anterior, sendo pouco permeável às demandas apresentadas pela classe trabalhadora, a qual se ergue sob as tensões e contradições do legado escravocrata. Estes aspectos, sumariamente elencados, terão desdobramentos importantes na configuração das classes sociais e do Estado no Brasil e nas possibilidades de dar respostas amplas e universais às expressões da questão social.

A revolução burguesa no Brasil foi capaz de combinar, pela via não clássica, uma modernização significativa e a conservação de traços herdados

do passado. Esta é uma forte marca da chegada do capitalismo em um país dependente, que inicia a industrialização no período escravocrata e a consolida sem comprometer o poder da aristocracia agrária e do imperialismo, apenas reconfigurando e redimensionando esta dominação.

A caracterização de uma via “não clássica” foi formulada por Carlos Nelson Coutinho (2011) ao analisar o legado de Lenin sobre a “via prussiana” e o de Gramsci sobre a “revolução passiva”. Ambos os autores buscaram perceber a particularidade de transições para o capitalismo que escapavam da via “clássica” de algumas experiências tidas como referência, em especial, a estadunidense e a francesa. A particularidade de alguns países está em estabelecer processos de transição entre modos de produção que podem passar por soluções “pelo alto” sem grandes rupturas, conservando fortemente elementos da ordem anterior.

Coutinho (2011, p. 204), ao fazer uma análise da obra de Caio Prado, ressalta como, mesmo sem ter conhecido os conceitos de vias não clássicas elaborados por Lenin e Gramsci, o autor foi capaz de formular “contribuições definitivas para a compreensão dos processos e das modalidades de modernização conservadora ocorridos no Brasil”, enriquecendo o próprio conceito de vias “não clássicas”. Assim, ao se debruçar sobre a via de transição para o capitalismo no Brasil, Caio Prado demonstra como a exploração da grande propriedade foi se adaptando ao sistema capitalista, em uma complexa articulação entre “progresso” e “conservação”, refutando as teses de que haveria feudalismo no país<sup>33</sup> e afirmando a existência do capitalismo, ainda que não se configurasse da forma “clássica”. Do mesmo modo, o autor destaca como os processos de mudança conduzidos “pelo alto” contribuíram para a consolidação de uma nova ordem em um contexto de baixíssima participação popular.

A análise sobre a transição para o capitalismo no Brasil traz também polêmicas em relação ao debate sobre a Revolução Brasileira. Como lembra Marco Antônio da Rocha (2011), o uso deste termo, por mais que tenha

<sup>33</sup> “Esta não era uma posição consensual entre os marxistas, pelo menos até os anos 1960. Ignorando a problemática das formas ‘não clássicas’ de transição para o capitalismo (e as peculiaridades da formação capitalista que delas resultam), os marxistas brasileiros – sobretudo os ligados ao PCB – afirmaram durante muitos anos que o Brasil era um país ‘semifeudal’ e ‘semicolonial’, que se defrontava ainda, por conseguinte, com a tarefa de efetuar uma ‘revolução democrático-burguesa’ ou de ‘libertação nacional’” (COUTINHO, 2011, p. 207).

surgido na década de 1920, somente nos anos 1950 e 1960 é que passa a integrar o debate com mais força – embora de forma controversa, deixando mais clara a existência de posicionamentos bastante distintos acerca da possibilidade de rompimento com o passado colonial e o horizonte aberto com a política nacional-desenvolvimentista.

São dois os grandes eixos da discussão: o primeiro seria o debate “entre o avanço das forças produtivas, a questão nacional e o desenvolvimento econômico”, e o segundo sobre “as contradições fundamentais que bloqueiam o desenvolvimento nacional e as forças que se opunham à dependência, sendo, neste sentido, uma discussão sobre o caráter progressista ou não das diversas frações de classe que compunham a sociedade brasileira” (ROCHA, 2011, p. 247).

Neste debate, que envolve os caminhos para a superação do atraso e do subdesenvolvimento, destacamos a posição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)<sup>34</sup> e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb),<sup>35</sup> em que a desigualdade – externamente, entre o centro e a periferia, e internamente, entre regiões “modernas” e “atrasadas” – era o centro da discussão. Assim, haveria uma contradição entre o setor agroexportador e o processo de industrialização e entre a constituição de uma economia nacional e os interesses externos, a saber, do imperialismo.

Tanto a Cepal como o Iseb procuraram explicar a desigualdade social no âmbito internacional e regional difundindo a teoria do desenvolvimento, a qual consistia em uma análise de que seria possível superar estas disparidades por meio do aprofundamento das relações capitalistas. “O “subdesenvolvimento” seria, portanto, uma situação anterior ao desenvolvimento pleno [...], algo acessível a todos os países que se empenhassem em criar as condições necessárias para tal” (MARINI, [1994] 2010, p. 105).

Nesta perspectiva dualista, ao “modernizar” as regiões “arcaicas” e internalizar os centros de decisão, seria possível romper com os entraves

<sup>34</sup> A Cepal foi criada em 1948 e era uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre seus principais expoentes no Brasil estão Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, Antônio Barros de Castro e João Manuel Cardoso de Mello.

<sup>35</sup> O Iseb foi criado em 1955, vinculado ao Ministério de Educação e Cultura, e foi extinto após o golpe empresarial-militar de 1964. Alguns dos intelectuais de maior destaque foram Hélio Jaguaribe, Álvaro Vieira Pinto, Guerreiro Ramos, Ignácio Rangel, Cândido Mendes, Roland Corbisier e Nelson Werneck Sodré. A este respeito, ver Rocha (2011).

ao desenvolvimento. Este processo levaria à desintegração das desigualdades e traria o progresso e o “bem comum”, numa proposta que presupunha também, como se pode imaginar, a conciliação dos interesses de classe.

No entanto, não aparece nesta análise como estas desigualdades se combinavam e se alimentavam, num processo histórico que fortalecia a dominação e a exploração, como ressaltaram os autores da teoria crítica que mencionamos (ver MARINI, [1969] 2013; IANNI, [1981] 2019; PRADO JR., [1966] 2004; FERNANDES, 1975). O antídoto para resolver os problemas sociais para os desenvolvimentistas seria o fortalecimento do processo de industrialização, o que serviu, na verdade, para aprofundar os laços de desigualdade e de dependência.

A diferença entre os defensores do desenvolvimentismo e seus críticos já começa no ponto de partida, ou seja, na interpretação da natureza do subdesenvolvimento brasileiro. Sampaio Jr. e Sampaio (2007) resgatam alguns elementos essenciais que aproximam Caio Prado de Florestan – e podemos acrescentar, sem sombra de dúvidas, Ianni e Marini – ao elencar: a convicção de que a alternativa para os problemas enfrentados pelo povo brasileiro impõe a ruptura radical com a estrutura social existente; crítica à ideia de que haveria uma burguesia nacional com interesses antagônicos ao imperialismo; defesa da autonomia das forças populares e da necessidade de unidade entre camponeses e operários.

Nestes autores, o entendimento do chamado subdesenvolvimento se sustenta na análise do nosso processo de formação econômico-social e na construção de uma estrutura social que produz e reproduz a pobreza e a desigualdade de forma dependente e subalternizada. Deste modo, os caminhos para sua superação envolvem mudanças estruturais conduzidas autonomamente pelas forças populares. Proposta muito diferente dos rearranjos “pelo alto” que compuseram a política de modernização apresentada pelo projeto burguês neste período.

Nesta perspectiva, a análise da implementação da política nacional-desenvolvimentista nos permite afirmar que esta não expressou uma ruptura, como destaca Florestan ([1975] 2005), com os traços mais marcantes das relações até então estabelecidas, ou seja, a) as relações de dependência com o exterior; b) o antigo regime, ou as formações pré-capitalistas; c) a situação de subdesenvolvimento. É com base neste entendimento que se pode fazer a afirmação de que a modernização vivenciada no país garantiu

a conservação do essencial: o poder de uma classe dominante, processos desiguais (e combinados) de desenvolvimento e a heteronomia.

Para Marini ([1994] 2010), o caminho defendido pela teoria do desenvolvimento, ao estar preso na argumentação baseada na viabilidade de superação do subdesenvolvimento nos marcos do capitalismo, não é capaz de enfrentar as raízes das desigualdades. Segundo ele, não é possível enfrentar os traços da dependência sem fazer ruir todo o sistema capitalista, considerando que o centro imperialista se sustenta por meio da apropriação do valor gerado nas economias dependentes. Da mesma forma que o capitalista se constitui enquanto tal pela capacidade que possui de se apropriar de valores produzidos pela classe trabalhadora, os países do centro não podem prescindir da periferia capitalista. Em outras palavras, desenvolvimento e subdesenvolvimento não são processos desvinculados.

## **A expansão industrial e a consolidação dos monopólios**

As primeiras décadas do século 20 são marcadas pela consolidação do imperialismo e têm nas duas grandes guerras e na crise de 1929 a expressão dos conflitos e tensões que trazem consigo. Marini ([1969] 2013) destaca que deste processo emerge a tendência integradora do imperialismo, tendo em vista que permite a consolidação da integração via mercado e promove o salto para a integração via sistemas de produção, como sinalizamos no primeiro capítulo.

A expansão acelerada do setor de bens de capital nos países do centro imperialista – possível, dentre outras coisas, pela apropriação de partes crescentes da mais-valia produzida na periferia – implicará a necessidade de ampliação das fronteiras de produção e a realização de investimentos diretos nas economias periféricas. A concentração do capital promovida pela chegada ao estágio dos monopólios (e dela decorrente) e a necessidade de buscar novos espaços de investimento no exterior incentivarão a industrialização nas economias dependentes. Ao mesmo tempo, a crise internacional tem rebatimentos no modelo agroexportador até então vigente nessas economias, gerando as condições internas para que estas alterações sejam processadas. Este quadro impulsionará a integração do sistema produtivo das economias dependentes com o centro imperialista, por meio da industrialização por substituição de importações.

O período pós-30 do século passado marca, no Brasil, a consolidação de uma organização produtiva de cunho urbano-industrial. Sabemos que a definição de marcos históricos não é feita sem polêmicas. Neste sentido, ressaltamos que Florestan Fernandes dá a este momento menor importância, privilegiando os acontecimentos da década de 1950. Para o autor, o desenvolvimento capitalista deve ser pensado em três fases: “a) fase de eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno; b) fase de formação e expansão do capitalismo competitivo; c) fase de irrupção do capitalismo monopolista” (FERNANDES, [1975] 2005, p. 263). A primeira vai da Abertura dos Portos até 1860, a segunda vai até 1950 e a terceira começa em 1950, mas só adquire caráter estrutural depois de 1964.

De fato, os anos 1950 são decisivos para o entendimento da nossa entrada no capitalismo monopolista, mas os anos 1930 constituem um momento de inflexão no nosso processo de formação, como avalia Ianni (1965). A partir desta década, afirma-se a transformação de boa parte do capital agrícola em capital industrial. Este processo guarda suas raízes nas possibilidades abertas desde a segunda metade do século 19, quando a industrialização começa a ganhar corpo, assumindo um papel complementar ao setor exportador com ativa participação do capital financeiro internacional (IANNI, [1972] 2004; MARINI, [1969] 2013). Sem o desenvolvimento industrial promovido neste período, não teria sido possível reagir à crise de 1929 mediante a industrialização por substituição de importações.

É importante mencionar que, mesmo tendo o cenário internacional contribuído para criar as condições externas e internas de transição para a produção industrial, a participação do Estado foi fundamental para garantir a viabilidade deste projeto. “O Estado desenvolve atividades destinadas a criar as condições de possibilidades de desenvolvimento”, destaca Ianni (1965, p. 18) logo no início de *Estado e capitalismo*. Nesta obra, publicada em 1965, o autor se dedica especialmente ao período que vai de 1930 até o início dos anos 1960.

A pesquisa que deu origem a este livro baseou-se em uma rica análise de documentos e publicações da época, dentre elas, não apenas jornais, mas também planejamentos, relatórios e conferências produzidos pelos governos e pela burguesia, bem como por organizações e partidos operários. Estes documentos ilustram como o Estado, ao buscar reduzir os efeitos da crise e garantir as margens de lucratividade do capital, contribuiu para fomentar o desenvolvimento industrial. Sua atuação foi, com o tempo,

ganhando contornos de um planejamento cada vez mais contundente e orientador das atividades privadas, ao mesmo tempo em que propiciava e promovia a infraestrutura necessária para a industrialização.

Ao longo de toda a sua obra, Ianni demonstra como esta preocupação com a acumulação de capital, já presente de alguma forma desde 1930, ganha força nos anos 1950. O Estado atuou de forma decisiva – não apenas por meio da política econômica – para viabilizar o avanço das relações capitalistas de produção, a tal ponto que “o desenvolvimento econômico se transformou na problemática maior, para todas as classes sociais” (IANNI, 1965, p. 23).

Para que fosse possível alterar a forma de organização da base produtiva, era necessário deslocar recursos, ou seja, canalizar o excedente agrícola para estimular o estabelecimento e a consolidação de um novo padrão de acumulação de base industrial. Para tanto, a política cambial<sup>36</sup> foi um recurso utilizado com vistas a proteger a renda da cafeicultura e favorecer a inversão na indústria. Apesar da importância dada à consolidação da indústria no país, e justamente por ela, a agricultura teve um papel de destaque. Por fornecer produtos para exportação, foi indispensável para conseguir divisas que viabilizassem a importação de bens de capital e intermediários, em vez de garantir apenas a importação dos bens de consumo, como era anteriormente.

A questão central passou a ser garantir a continuidade do setor agrícola e, ao mesmo tempo, deixar de tê-lo como a base de expansão do sistema. Além disso, a agricultura tinha a responsabilidade de abastecer os centros urbanos sem ampliar os custos de reprodução da força de trabalho, o que poderia inviabilizar o processo de acumulação que se gestava. Assim, a consolidação da indústria seguiu reforçando o traço de ruptura não clássica com o passado na constituição do novo, uma forte marca da formação econômico-social brasileira.

Para Marini ([1969] 2013), o pacto estabelecido entre a burguesia agro-exportadora e a burguesia industrial era permeado por uma relação contraditória denominada de cooperação antagonica.<sup>37</sup> Apesar de não ser possível

<sup>36</sup> Por meio da desvalorização do câmbio e do rebaixamento do preço da moeda nacional, a política do governo favorecia o setor exportador e encarecia as importações, estimulando a produção interna.

<sup>37</sup> Marini ([1969] 2013) toma esta expressão do marxista alemão August Thalheimer.

uma prescindir da outra, disputam entre si a apropriação do excedente. O autor, em diversas obras, destaca as relações de tensão e de complementaridade entre estas distintas classes sociais que conformam o bloco de poder dominante.

A burguesia industrial nascente se constitui imprensada pelos interesses latifundiários e pela dominação da burguesia imperialista, conformando um conjunto de tensões no interior do bloco dominante que receberão atenção do autor. Para ele, o aprofundamento da industrialização gerado a partir da Segunda Guerra Mundial produz um fortalecimento da burguesia industrial que irá buscar, em uma aproximação às massas populares urbanas, uma forma de enfrentar, de maneira mais direta, a burguesia latifundiária e os interesses mais ligados ao imperialismo. Esta possibilidade foi aberta pelo fim da etapa substitutiva de importação de bens de consumo não durável e a necessidade de dar início à produção da indústria pesada.

Como resultado do aprofundamento das relações capitalistas, observamos, nos centros urbanos, um enorme crescimento na produtividade industrial, o qual, somado às iniciativas de intervenção do Estado e ao baixo custo de reprodução da força de trabalho, levou às imensas taxas de acumulação do período. Nas palavras de Ianni (1965, p. 37): “[...] estão em curso os processos de concentração e centralização do capital, que vinculam setores de produção, nações e classes sociais”.

Desde os anos 1930, especialmente a partir do que Marini chama de Compromisso de 1937, que marca o Estado Novo, verifica-se a associação entre a burguesia industrial nascente e a burguesia agrário-mercantil. Este pacto – possível por meio da identificação de complementariedade entre os setores e necessário para apaziguar as tensões sociais produzidas pela Revolução de 1930 – não eliminava as disputas internas no bloco dominante, mas permitia que elas não pusessem em risco todo o sistema.

Como forma de contornar o avanço do pauperismo e a precarização das condições de vida e de trabalho, e garantir um ambiente favorável para a acumulação capitalista, o Estado passa a construir ferramentas de controle das relações de produção. Dentre as medidas adotadas, a regulamentação das leis trabalhistas em 1943 foi a mais importante, tendo contribuído para preparar as condições para o avanço do desenvolvimento capitalista na década seguinte. A definição destas leis garantia a formação de um exército industrial de reserva composto, principalmente, pelas pessoas que saíam do campo em busca de melhores condições de trabalho nas cidades – dado

que o salário era, sem dúvida, superior ao do campo – e também contribuía para o rebaixamento do preço pago pela força de trabalho urbana.

O Estado assumia a tarefa de minimizar as tensões decorrentes dos contraditórios interesses de classe, impondo limites à pauperização da classe trabalhadora e garantindo as condições para a intensificação da expansão do setor industrial. A definição de um salário mínimo, apesar de ser uma resposta às demandas da classe trabalhadora, operou como um importante instrumento a serviço da burguesia em ascensão, pois igualava a remuneração de trabalhadores com diferentes níveis de qualificação, evitando o pagamento de melhores salários para algumas categorias mais especializadas.

Ianni (1965, p. 153) destaca o recurso ao aumento de preços como forma de compensar o reduzido mercado consumidor. As altas taxas de inflação do período produziam o que ele caracterizou como um “processo espoliativo”. Dada a avançada perda no poder de compra que esta situação impunha, as pessoas que tinham um rendimento fixo – em especial as que viviam do seu salário – acabavam sendo induzidas a poupar. Esta poupança, aliada aos lucros auferidos pelos capitalistas, constituiria uma parcela importante dos recursos transformados em capital produtivo, à medida que, por meio da intermediação bancária, eram postos a serviço dos investimentos industriais feitos para garantir a acumulação.

Mas não foi apenas por meio de uma legislação trabalhista que as tensões entre as classes foram mediadas. A utilização do braço repressivo do Estado é uma marca do processo de acumulação capitalista no Brasil. Foi sob a ditadura do Estado Novo que se soldou o Estado de compromisso, que dará à burguesia industrial nascente uma certa estabilidade no poder. Ao mesmo tempo em que são garantidas algumas concessões, como a já mencionada legislação trabalhista, aumenta o uso da força para conter as lutas desencadeadas neste período.

Mattos (2011) possui um interessante artigo em que analisa os relatos de militantes que foram presos durante o período ditatorial do primeiro governo Vargas, juntamente com textos literários e produções sobre a experiência prisional no período. Presos políticos como Graciliano Ramos, Apolônio de Carvalho e Patrícia Galvão, a Pagu, estão entre os que tiveram seus escritos analisados por Mattos. São os presídios de Fernando de Noronha (PE) e o de Ilha Grande (RJ) os principais palcos das experiências relatadas.

Os relatos denunciam um conjunto de arbitrariedades que envolvem a detenção e o confinamento dos presos políticos (superlotação, tortura etc.), mas também abordam um certo orgulho pela entrega militante que os teria levado à prisão. Falam também do sentimento de humanidade que a experiência havia trazido, bem como do aprendizado no campo da formação política.

Para além das grandes personalidades que foram detidas, salta aos olhos a quantidade de presos políticos durante o governo Vargas. Segundo o autor, seriam cerca de 35 mil pessoas, desde o Levante da Aliança Nacional Libertadora (ANL), em 1935. A principal ferramenta usada foi a Lei de Segurança Nacional, de 1935, mas o autor destaca também “a sofisticação de um aparato policial repressivo – a polícia política –, que se não foi ‘inventado’ por Vargas, passou por várias redefinições que ampliaram em muito sua área de atuação” (MATTOS, 2011, p. 3). A contradição que o período repressivo trouxe é que, mesmo buscando conter o avanço das forças revolucionárias, a experiência prisional contribuiu para a entrada de muitos militantes no PCB durante ou após a detenção, o que demonstra a força da formação de uma geração de militantes de esquerda. Entretanto, no geral, a repressão significou a redução das possibilidades de contestação e facilitou o aumento da superexploração do trabalho, como forma de dinamizar a acumulação capitalista.

Contidas as resistências mais radicais e passados os anos iniciais necessários a acomodar as turbulências que marcaram a virada para os anos 1930, o cenário no pós-Segunda Guerra Mundial foi mais favorável para a burguesia industrial. Ainda se identifica uma ascensão das massas urbanas, mas estas buscaram em Vargas o caminho para canalizar suas expectativas, o que abriu as possibilidades para um reposicionamento no bloco de poder dominante. Com o apoio das massas e representando os interesses da burguesia, Getúlio Vargas assumiu o poder em 1951 pela via eleitoral.

Como parte de sua política progressista nacionalista estão a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, e da Petrobras (1953), dentre outras. Ao mesmo tempo, a política de elevação do salário mínimo e uma postura mais clara de enfrentamento às oligarquias e ao imperialismo contribuíram para gerar inúmeras tensões no governo.

O aprofundamento da industrialização acirrou as contradições de diversas formas: “[...] entre grupos industriais e latifundiários exportadores; entre a indústria e a agricultura para o mercado interno; entre os grandes

proprietários rurais e o campesinato; e entre os grupos empresariais e a classe operária, bem como a pequena-burguesia” (MARINI, [1969] 2013, p. 112-113). Em outras palavras, quanto mais diverso do ponto de vista econômico for o país dependente, mais complexo do ponto de vista social.

Mesmo buscando posteriormente uma política de conciliação – em que Marini ([1969] 2013) destaca a reforma cambial de 1953, a qual favorecia o setor exportador –, não foi possível conter o isolamento de Vargas. Sem o apoio das massas e recebendo críticas da esquerda e da direita, o presidente se suicida em 24 de agosto de 1954.

O fato foi que a busca por uma maior autonomia da burguesia industrial acirrou as contradições intraburguesas, comprometendo a relação de complementariedade e fortalecendo os antagonismos com a burguesia agrária. O suicídio de Vargas permitiu uma trégua nestas disputas. A reorientação da política estava voltada para o fortalecimento dos interesses imperialistas e agroexportadores que, por meio do Plano de Metas, estimulou a entrada do capital estrangeiro e protegeu as exportações. Houve, todavia, uma “solidariedade mútua, graças à influência do capital estrangeiro investido na indústria, para o qual o crescimento dos lucros da exportação importa muito mais” (MARINI, [1969] 2013, p. 83).

Mas esta trégua teve curta duração. Ao final dos anos 1950, uma outra contradição estava ganhando força e contribuindo para trazer de volta as tensões. A imensa concentração de terras, ao concentrar também a apropriação da riqueza produzida no campo, não engendra as condições necessárias para a ampliação do mercado interno, importante para estimular a produção industrial. Ao mesmo tempo, a produção para o mercado interno não era capaz de acompanhar a demanda por alimentos, fruto do enorme e acelerado processo de urbanização do período.

Portanto, em um momento no qual o investimento estrangeiro na indústria tende a minimizar o divórcio crescente entre os interesses industriais e do setor agroexportador, a oposição entre a indústria e a agricultura para o mercado interno agravava a contradição existente entre os setores industrial e agrícola, globalmente. (MARINI, [1969] 2013, p. 85).

O debate sobre a reforma agrária vai ganhando força, ao passo que a subida no preço dos alimentos contribui para o agravamento da crise nas cidades. Na segunda metade dos anos 1950, as lutas no campo se agudi-

zam em virtude da grande concentração fundiária combinada aos avanços tecnológicos e ao decorrente aumento da superexploração da força de trabalho no campo. Nas cidades, o aumento do custo de vida proporcionado pelos altos preços agrícolas levou à ascensão dos movimentos reivindicativos, acirrando as contradições e disputas entre e intraclasses.

Esta crise levou a burguesia industrial a levantar o tom e buscar romper o cerco e impor sua política de classe. Para Marini ([1969] 2013, p. 117), “os governos de Jânio Quadros, em 1961, e, vencida a indecisão parlamentar de 1962, de João Goulart, em 1963-64, expressaram essa tentativa”. A busca pela adoção de uma política externa independente e o apoio às reformas de base são parte desta tentativa de enfrentamento.

A relação com as massas não era algo fácil de se operar. Era necessário fortalecê-las para enfrentar as disputas intraburguesas. No entanto, a burguesia industrial precisava conter as reivindicações salariais que vinham das massas, tendo em vista que contribuía para tensionar o sistema como um todo. Deste modo, os conflitos e disputas por todo lado acabaram inviabilizando a concretização deste projeto da burguesia e a levaram a aceitar o papel de sócio menor na aliança com os interesses internacionais.

Uma das bases do fracasso na tentativa de desenvolvimento de um capitalismo autônomo está no reduzido mercado interno. Por esta ausência precisar sempre ser compensada por baixos salários, possíveis em virtude do crescente exército industrial de reserva que se avolumava nos centros urbanos, e da alta constante de preços – forma de compensar o lento crescimento do mercado –, criava-se um círculo vicioso. A impossibilidade de alterar este quadro, dada a correlação de forças estabelecida no interior da classe dominante, reafirmou a superexploração como base de sustentação nas relações de produção e levou à ruptura da iniciativa de contar com o apoio das massas urbanas.

A integração imperialista dos sistemas de produção tem início nos anos 1930, mas se consolida nos anos 1960, especialmente com o golpe empresarial-militar de 1964. Nas palavras de Marini ([1969] 2013, p. 62),

Desta forma, a burguesia industrial latino-americana passa do ideal de um desenvolvimento autônomo para uma integração direta com os capitais imperialistas, dando lugar a um novo tipo de dependência, muito mais radical que a anterior. [...]. O desenvolvimento capitalista integrado reforça o divórcio entre a burguesia e as massas populares, intensificando a supe-

reexploração a que estas estão submetidas e negando-lhes sua reivindicação mais elementar: o direito ao trabalho.

O aprofundamento da dependência nos marcos desta integração, calcado na superexploração e na transferência de valor para o exterior, agrava as desigualdades sociais e produz respostas truculentas às demandas da classe trabalhadora. Observa-se daí uma tendência à adoção de regimes militares não apenas no Brasil, mas na América Latina, com o objetivo de configurar as mudanças necessárias e reprimir as possibilidades de resistência da classe trabalhadora.

Por este caminho, a cooperação antagônica, à qual se referia Marini para analisar a relação entre a burguesia agrária e industrial, ascende ao plano internacional. A integração imperialista dos sistemas de produção, ao se consolidar, ampliará a escala destas contradições. Depois do fracasso da busca por um desenvolvimento autônomo, a associação com os interesses imperialistas, ao mesmo tempo em que preserva sua existência enquanto burguesia, contribuirá para desenhar seu escopo de atuação.

A crise no final dos anos 1950 e início de 1960 é um exemplo de como as tensões vão se amplificando. Além das questões trazidas pela estrutura fundiária e do acelerado processo de urbanização, que se intensificaram por meio do aprofundamento da industrialização, a crise também deita suas raízes no aumento da entrada dos capitais estrangeiros que marca o governo JK. Ao facilitar esta entrada, nos primeiros anos foi possível dar vazão ao interesse em adquirir as divisas necessárias para a importação, resolvendo pontualmente a questão cambial. Passados alguns anos, as remessas de lucro crescentes por parte das empresas internacionais radicadas no território nacional disputarão com a burguesia industrial as divisas necessárias para alimentar o processo de industrialização. Para Marini ([1969], 2013, p. 65),

Reproduzindo em escala mundial a cooperação antagônica praticada no interior de cada país, tais regimes estabelecem uma relação de estreita dependência com seu centro hegemônico – os Estados Unidos –, ao mesmo tempo em que colidem continuamente com este em seu desejo de tirar maiores vantagens do processo de reorganização no qual se encontram empenhados.

Estas são, em linhas gerais, as bases para a expansão industrial pós-1930. O processo se deu de forma bastante complexa, dadas as particularidades típicas de um país que ingressou tardiamente na dinâmica de industrialização. Por demandar vultosos investimentos e com alto tempo de maturação, boa parte destes só poderia ser realizada por meio da ação do Estado. Uma outra parte, também muito significativa, viria do setor agrícola, e outra, do setor externo, permeando estas relações de contradições e complementaridades.

Todo este movimento se choca com os pressupostos liberais, nunca totalmente implementados ou defendidos, mas que criam contradições na burguesia. Esta classe, mesmo que em boa parte tivesse clareza da importância da atividade estatal, alegava preocupação com a interferência no chamado “livre jogo do mercado”. Ianni (1965, p. 126), ao destacar os jornais e revistas da época, aponta que as opiniões da burguesia são “um contínuo oscilar entre a prática de um Estado participante, engajado no processo produtivo, e a concepção de um Estado ausente, distante e neutro”. Mas não era possível negar que a intervenção do Estado, dadas as condições existentes – em que destacamos a força do capitalismo monopolista internacional, a incipiente indústria nacional e a ausência de uma significativa poupança interna – era indispensável para viabilizar as condições de produção de uma mais-valia crescente.

“Agora não se discute mais se o Estado é ou não o principal centro de decisão; discute-se *como* ele deve intervir” (IANNI, 1965, p. 107, grifo do autor). O planejamento econômico passou a ser a principal ferramenta para conduzir o desenvolvimento e a atuar também como uma forma de estreitar os laços com a burguesia. Esta passou não somente a poder orientar suas atividades a partir do planejamento, como também a interferir neste ao ocupar cargos no aparelho estatal e ao usar sua influência para que as definições fossem feitas em seu benefício.

O Plano de Metas (1956/1960), implementado por Juscelino Kubitschek, deixou clara a importância do planejamento para garantir um ritmo de crescimento acelerado da atividade industrial. As bases em que este desenvolvimento aconteceria estão assentadas no aumento da facilidade para a entrada de capital externo, na emissão de moeda, na superexploração da classe trabalhadora e nas desigualdades intersetoriais e regionais. Paul Singer (1977, p. 102) destaca alguns dados bastante ilustrativos do período:

A desigualdade relativa no crescimento econômico dá uma ideia das dimensões que a concentração da renda deve ter assumido: entre 1955 e 1961, o produto real (índice de base física) da indústria de material de transporte, que inclui a automobilística, cresceu 549%, o da indústria de material elétrico e de comunicações, que inclui a de eletrodomésticos e de eletroeletrônicos, cresceu 367,7% (24,2% ao ano), ao passo que o da indústria de produtos alimentares cresceu apenas 46,4% (6,6% ao ano) e o da indústria têxtil aumentou 28,9% (4,3% ao ano).

Estes dados mostram o crescimento e fortalecimento da produção industrial nos anos 1950, que, ao se consolidar, provocou alterações também nas relações externas, dado que permitiu a entrada de produtos industrializados na nossa pauta de exportação. Foi estabelecida uma nova divisão internacional do trabalho, em que a indústria pesada – mais propícia a superexploração, degradação do meio ambiente e menos sofisticada tecnologicamente – estava sendo transferida para a periferia industrializada do sistema, ao passo que a produção que requer uma tecnologia de ponta estava reservada aos países do centro. Neste período, deixamos de ser um país com a pauta de exportação baseada em produtos agrícolas para sermos predominantemente exportadores de produtos industrializados, ainda que com baixo valor agregado.

Como afirmou Lenin ([1917] 2012), o domínio sobre as nações dependentes passa cada vez menos pela exportação de mercadorias e mais pela exportação de capitais. Assim, a importação de capitais para viabilizar a instalação da indústria pesada no Brasil está em sintonia com as necessidades do centro hegemônico imperialista, ainda que possa provocar contradições. A burguesia industrial não conseguiu romper este cerco e, ao buscar uma associação subordinada na consolidação da integração dos sistemas de produção, vai legitimar e sustentar o aprofundamento das relações de dependência.

No território nacional, a importação de bens de capital se combina à ideologia “nacionalista”, dado que significava uma redução na compra de produtos importados já acabados e prontos para o consumo. Este era o limite do conceito de “nacional” que acompanhava a ideia de “desenvolvimento” calcada no projeto desenvolvimentista. O capital externo continuou sendo muito bem recebido e incentivado, desde que favorecesse a produção interna, daí por que muitas análises do período falam em de-

envolvimento “associado”, como Ianni, por exemplo, ou desenvolvimento “induzido”, como é o caso de Florestan. A interiorização dos centros de decisão não significou, de forma alguma, o rompimento com o exterior. Nas palavras de Florestan ([1975] 2005, p. 291), “a dominação imperialista externa cresce (e não diminui, como se esperava) com a diferenciação e a aceleração do desenvolvimento capitalista”.

No final dos anos 1940, a possibilidade da industrialização já havia conquistado corações e mentes.<sup>38</sup> Neste momento, a conversão do capital agrário em industrial já era suficiente para viabilizar um período de consolidação da indústria e para ruir com as afirmações que exaltavam uma vocação para a produção de produtos primários. Sua legitimação envolveu um processo que trouxe não somente a burguesia industrial nascente, mas também o proletariado e as organizações de esquerda, muitas das quais passaram a defender o “desenvolvimento nacional” como forma de avançar rumo à redução das desigualdades sociais. O debate caminhava no sentido de que caberia à burguesia nacional romper com os resquícios do passado colonial por meio de uma revolução democrática e nacional, livrando também o país dos interesses imperialistas.

Esta era a posição do Partido Comunista Brasileiro (PCB), por exemplo, que deixa claro, na Declaração de Março de 1958, a importância do partido compor o “bloco de apoio ao nacional-desenvolvimentismo, incorporando uma parte significativa das concepções desenvolvimentistas em seu programa partidário, sobretudo o apoio às chamadas reformas de base” (ROCHA, 2011, p. 253). Vale ressaltar que, mesmo reivindicando o apoio ao desenvolvimentismo, o partido seguia defendendo a hegemonia do proletariado na condução das mudanças e o socialismo como etapa final do desenvolvimento.

<sup>38</sup> Em meados da década de 1940, o tema da industrialização e do desenvolvimento já começa a render acalorados debates. Exemplo disso foi a polêmica instaurada no interior do governo Vargas entre o industrial Roberto Simonsen – membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – e o economista Eugênio Gudim – membro do Conselho de Segurança Nacional, vinculado à Comissão de Planejamento Econômico do governo. Esta pode ser considerada a primeira controvérsia sobre desenvolvimento brasileiro, em que o primeiro defendia o planejamento estatal como condutor do processo, e o segundo, a redução da intervenção estatal e princípios marcadamente liberais, como a igualdade no tratamento entre o capital estrangeiro e o nacional.

Foi com a desaceleração do crescimento industrial do fim dos anos 1950 e, principalmente, após o golpe empresarial-militar que esta análise passa a ser contestada de forma mais sólida entre os setores mais à esquerda. Neste momento, reflexões que já despontavam no final dos anos 1950 e início de 1960 ganham contornos mais sofisticados e deixam clara uma perspectiva que aponta para a inviabilidade histórica da revolução “democrático-burguesa”.<sup>39</sup> Obras de maior fôlego, como a de Octavio Ianni (1965) e de Caio Prado Jr. ([1966] 2004), estiveram entre as que fundamentaram a denúncia a esta interpretação. Também Florestan Fernandes fez uma forte crítica aos limites do padrão vigente e, portanto, aos posicionamentos que predominaram ao longo do período de exaltação ao desenvolvimentismo. Em 1969, Marini ([1969] 2013) publica o livro *Subdesenvolvimento e revolução*, que contém um ensaio intitulado “A dialética do desenvolvimento capitalista”, em que apresenta uma original análise sobre as razões do golpe empresarial-militar e as contradições presentes na dinâmica de desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Estes autores contestaram a tese de existência de uma burguesia nacional que poderia romper com o imperialismo e com os “entraves ao desenvolvimento” e denunciaram a dificuldade da classe trabalhadora de resistir à dominação a que estava submetida. Para Ianni (1965, p. 108), o desenvolvimentismo foi “a ideologia da nova classe dirigente, na fase de ascensão do poder” – Esta avaliação traz em seu bojo uma análise da classe que efetivamente se beneficiou deste processo, em detrimento da defesa da ideia de que haveria um benefício para todos.

Em que pese ser necessária uma avaliação mais cuidadosa do papel da esquerda neste período – dado que a avaliação de Ianni (1965), por exemplo, feita no calor do golpe, dificulta uma análise mais cuidadosa das contradições que permearam os posicionamentos no período –, é fato que setores organizados da classe trabalhadora apoiaram as medidas desenvolvimentistas por acreditarem ser uma etapa importante na construção do socialismo, o que se mostrou um erro de análise. Mas existe uma dimensão contraditória neste apoio, que precisa ser mais bem estudada e

<sup>39</sup> Dentre estes, destacamos a tese de livre-docência defendida por Fernando Henrique Cardoso, junto à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo em 1963, que reúne pesquisas realizadas entre julho de 1961 e outubro de 1962. Ver Cardoso ([1963] 1972).

discutida. Não temos condições, neste trabalho, de avançar neste ponto, mas gostaríamos de ressaltar uma avaliação de que a luta da classe trabalhadora pelas reformas de base contribuiu para conduzir a um período de efervescência política que fortaleceu tensões no interior da burguesia. Estas tensões adquiriram tamanha importância que levaram à opção pelo golpe como forma de “restaurar a ordem”.<sup>40</sup>

De todo modo, a crítica destes autores ao suposto protagonismo da burguesia nacional tinha como pano de fundo a compreensão da existência de uma interação dialética entre o comportamento dos setores agrário e industrial e destes com o setor externo. Ianni, assim como os autores citados, fundamenta sua crítica à perspectiva de uma dualidade estrutural entre os setores “moderno” e “atrasado”. Para ele, o processo de desenvolvimento capitalista impôs uma nova racionalidade capaz de permitir o avanço das forças produtivas. Ele lembra que, neste momento, ganhou força o debate acerca da necessidade de uma maior articulação e integração nacional que enfrentasse as “descontinuidades e desequilíbrios da economia nacional”. Difundiram-se análises que falavam na existência de “dois brasis”, o que estaria impondo obstáculos ao desenvolvimento.

Estas análises retiram o caráter histórico do nosso processo de formação e desconsideram as mútuas influências que existem entre estas disparidades. Tratam apenas de descrever a realidade, destacando, de forma mecânica, as suas desigualdades. “Há um maniqueísmo na base da teoria dualista, o que a coloca distante de um entendimento de tipo dialético [...]” (IANNI, 1965, p. 82). Começa a ganhar força, na análise da realidade brasileira, a ideia de um processo de desenvolvimento desigual e combinado, no qual, por meio de uma interação dialética, o “arcaico” e o “novo” se articulam e complementam, tendo em vista as particularidades de um capitalismo dependente.

Florestan ([1975] 2005, p. 315) também dá bastante ênfase para este traço do desenvolvimento capitalista dependente ao afirmar que,

para se aninhar e crescer nas economias periféricas, esse padrão de desenvolvimento capitalista tem de satelizar formas econômicas variavelmente “modernas”, “antigas” e “arcaicas”, que persistiram ao desenvolvimento anterior da economia competitiva, do mercado capitalista da fase colonial e

<sup>40</sup> Discutiremos melhor os antecedentes ao golpe no início da próxima seção.

da economia colonial. Tais formas econômicas operam, em relação ao desenvolvimento capitalista-monopolista, como fontes de acumulação originária de capital. Delas são extraídos, portanto, parte do excedente econômico que financia a modernização econômica, tecnológica e institucional requerida pela irrupção do capitalismo monopolista, e outros recursos materiais e humanos, sem os quais esta modernização seria inconcebível.

O debate em torno da perspectiva desenvolvimentista, ainda que por vezes admita a presença da luta de classes, refuta a existência de uma incompatibilidade entre estas, bem como suas implicações no processo de consolidação de uma economia de base urbano-industrial. De acordo com esta perspectiva, são os elementos não capitalistas os responsáveis pela geração das desigualdades sociais e entre as nações. O nacional-desenvolvimentismo, que apresenta um conjunto de medidas para superar o subdesenvolvimento, estava calcado no argumento de que seria o processo de industrialização o eixo estruturador do combate às desigualdades sociais.

Procuramos demonstrar as determinações internas da acumulação capitalista, destacando a importância da articulação dialética entre agricultura e indústria e da intervenção estatal para alavancar o desenvolvimento das forças produtivas. Assim, o “moderno” e o “atrasado”, muito mais do que uma estrutura dual, significaram um inter cruzamento bastante complexo: um alimenta o outro para poder crescer, ao mesmo tempo que este crescimento está marcado pelas contradições impostas a esta relação.

## **Produção e finanças na ditadura empresarial-militar**

A expansão do capitalismo e a consolidação dos monopólios conduzida pelos países imperialistas impulsionaram a tendência integracionista do sistema e aprofundaram a concentração da riqueza e do poder político e econômico. A exportação de capitais decorrente desta expansão funcionou como um estímulo à industrialização das economias dependentes, mas manteve a subordinação tecnológica da periferia do sistema.

No Brasil, desde os anos 1930 são operadas profundas transformações na base urbano-industrial, com desdobramentos também sobre a agricultura. A consolidação do capital industrial é o fundamento da acumulação capitalista e trouxe consigo a concentração de renda e o aumento do pau-

perismo, ao ampliar sobremaneira as bases da superexploração da força de trabalho.

A interação entre latifundiários, burguesia industrial e os capitais estrangeiros foi capaz de, por meio da atuação do Estado, alterar a estrutura produtiva brasileira, provocando novas e complexas contradições fundadas em uma relação marcada pela cooperação antagônica. A integração dos sistemas de produção estimula a industrialização em países dependentes “contribuindo para gerar novas situações de conflito, a partir de dois pontos de vista – interno e externo – e para propiciar uma crise que altera as próprias condições nas quais essa industrialização é realizada” (MARINI, [1969] 2013, p. 112).

Conduzidas de maneira fundamentalmente autocrática, as mudanças “pelo alto” se caracterizaram por uma baixa participação da classe trabalhadora, hegemônicas por discursos populistas e pela truculência mais ou menos ostensiva da repressão policial. Nesse contexto, instalou-se uma espécie de compromisso no interior do bloco de poder dominante, que permitiu um avanço significativo das relações sociais de produção e das forças produtivas tipicamente capitalistas.

Entre 1930 e 1950, o setor industrial aumentou de tal maneira que contribuiu para acirrar as tensões no bloco de poder. As necessidades crescentes de importação inerentes ao avanço do processo de industrialização por substituição de importações geraram tensões na condução da política cambial com o setor estrangeiro (que demandava exportar seus lucros) e acirraram as disputas com o setor agrícola pelo mercado interno. Deste modo, Marini ([1969] 2013, p. 142) afirma que “o desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro colidia com o limite imposto pela estrutura agrária”.

Não é à toa que o período entre os anos 1961 e 1964 foi marcado por uma crise política e econômica, que já começava no final dos anos 1950. Como dissemos, a busca da burguesia de obter, no apoio das massas urbanas, um fortalecimento de sua posição no bloco de poder dominante – afastando-se da burguesia agrária e dos monopólios imperialistas – leva a um acirramento das disputas a ser resolvido com o golpe empresarial-militar de 1964. Para Marini ([1969] 2013, p. 114):

A cooperação antagônica entre a burguesia dos países subdesenvolvidos e o imperialismo é conduzida, assim, a um ponto crítico que já não lhe per-

mite existir em sua ambiguidade e impõe um dilema entre a cooperação, tendendo a integração, e o antagonismo, marchando rumo à ruptura. É o que ocorreu no Brasil em 1964 [...].

A classe trabalhadora contribuiu para acirrar estas contradições por meio de suas reivindicações, inviabilizando as iniciativas da burguesia de uma aproximação com as massas para se fortalecer no poder. Foi possível presenciar um aumento da participação popular na cena política. Houve um fortalecimento do movimento sindical, com aumento de greves, uma maior organização de camponeses e trabalhadores rurais, uma efervescência no movimento estudantil, para citar alguns dos movimentos que passaram a aparecer de forma mais efetiva e organizada em torno de propostas de mudanças. Como resgam Sônia Mendonça e Virginia Fontes (2004, p. 18),

A instabilidade política, inaugurada com a renúncia de Jânio Quadros e os empecilhos para a posse de João Goulart, trouxe os trabalhadores para questões mais diretamente políticas, enquanto as crises de abastecimento do setor de consumo popular estimulavam os movimentos reivindicatórios.

Em 1963, depois que o plebiscito viabilizou a restauração do presidencialismo, “o governo enfrentaria um dilema insuperável: obter o respaldo operário para a política externa e as reformas de base, do interesse da burguesia, e conter, ao mesmo tempo e por exigência dessa burguesia, as reivindicações salariais” (MARINI, [1969] 2013, p. 148). Em outras palavras, a agitação da classe trabalhadora havia saído do controle que a burguesia tentava estabelecer, e a aproximação entre estas classes estava pondo em risco os interesses da burguesia e suas possibilidades para se manter como classe dominante. Para Marini ([1969] 2013, p. 148), “a impossibilidade de solucionar este dilema conduz o governo ao imobilismo, o que acelera a crise econômica, acirra a luta de classe e abre, finalmente, as portas para a intervenção militar”. Do mesmo modo, Ianni ([1981] 2019, p. 330) avalia: “A burguesia que se havia beneficiado do populismo não estava interessada em arriscar uma luta que poderia transformar-se em revolução popular. Não queria um governo de base popular, muito menos de base operária. Aceitou o golpe de Estado”.

É neste sentido que se torna possível afirmar que este período de efervescência política trouxe para a ordem o dia o debate sobre os rumos do

país. Para Ianni ([1981] 2019, p. 309), “nessa época, as opções capitalismo dependente, capitalismo nacional, socialismo por via pacífica e socialismo por via revolucionária tornaram-se bastante reais, ainda que em distintas gradações, como possibilidades do processo político”.

O golpe empresarial-militar de 1964 representou uma contrarrevolução que buscava enfrentar a possibilidade de avanço das conquistas – por mais limitadas que fossem – democrático-burguesas, portanto, “dentro da ordem” e as possibilidades abertas no sentido de uma revolução “contra a ordem” (FERNANDES, [1981] 2007), que inspiravam alguns segmentos da esquerda brasileira. Por trás do lema “segurança e desenvolvimento”, a grande burguesia integrou o poder militar e econômico e garantiu a sua hegemonia na condução do capitalismo dependente brasileiro, fortalecendo os processos de concentração do capital e aprofundando as bases para extração de mais-valia. “A ditadura instalada foi induzida a pôr-se a serviço do capital monopolista de modo direto, aberto, ostensivo e repressivo” (IANNI, [1981] 2019, p. 70).

Ianni ([1981] 2019, p. 83) destaca três traços marcantes da “economia política da ditadura”: 1) a importância que o planejamento estatal assume durante o período por viabilizar o “desenvolvimento”, subordinando todas as formas de organização social da produção às exigências da acumulação monopolista. Para ele, este planejamento transforma-se em uma importante *força produtiva* e expressa dois significados fundamentais: permite a transformação de mais-valia potencial em efetiva, via um crescente domínio do capital sobre o trabalho, e funciona como “uma esfera privilegiada das articulações e metamorfoses entre a economia política do capital monopolista e a economia política da ditadura” (IANNI, [1981] 2019, p. 58); 2) a violência estatal torna-se também uma força produtiva a serviço do capital, dada sua capacidade de controlar a classe trabalhadora e dirimir as possibilidades de resistência à ampliação das taxas de extração da mais-valia, que, em outras condições, seriam praticamente inviáveis; 3) a subalternização do Estado ao capital financeiro sob o predomínio dos interesses imperialistas.

Para que esta contrarrevolução pudesse ter continuidade, o novo governo tinha em suas mãos a responsabilidade de enfrentar a crise que assolou a economia brasileira. Uma crise que, de acordo com Maria da Conceição Tavares e José Serra ([1971] 1976, p. 168), no ensaio “Além da estagnação”, “esteve estritamente relacionada, a nível [*sic*] estrutural, com o esgotamen-

to do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações”. Segundo estes autores, as dificuldades para incrementar o nível de investimentos estavam relacionadas menos às limitações na capacidade produtiva e mais às questões estruturais na demanda e no financiamento. Celso Martone (1975, p. 72) acrescenta ainda o “estrangulamento periódico da capacidade de importar, em boa parte motivado pelo agravamento da situação financeira externa do país”.

O enfrentamento à crise conduziu a um processo de monopolização do capital no Brasil, reconfigurando a base produtiva por meio da concentração e centralização do capital. A violência, intensa e diversificada no período da ditadura empresarial-militar, funcionou como uma potência econômica e contribuiu para fortalecer os grandes grupos privados, impulsionando a acumulação capitalista e elevando o capitalismo dependente brasileiro a um novo patamar.

Parece necessária a preocupação em avaliar se estas alterações traduzem uma rearticulação entre as esferas da produção e das finanças a ponto de propiciar a formação – internamente – do capital financeiro. Para tanto, é importante resgatar as alterações voltadas para a constituição de um sistema financeiro nacional e a constituição do mercado de capitais.

O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg – 1964/1966), implementado após o golpe, definiu uma política para enfrentar o gargalo na demanda que deixou clara a preocupação do Estado ditatorial de “dinamizar a produção de mais-valia absoluta e relativa [...], em favor da grande empresa privada nacional e estrangeira [...]” (IANNI, [1981] 2019, p. 57). A solução encontrada passou por uma redistribuição de renda para setores médios e altos em detrimento da renda da classe trabalhadora, por meio de um arrocho salarial (TAVARES; SERRA, [1971] 1976; IANNI, [1981] 2019; MARINI, [1969] 2013). Uma solução viabilizada por um aumento da concentração da renda e pela dificuldade organizativa dos trabalhadores, fruto, dentre outros elementos, do aumento da repressão e da cooptação que marca o período ditatorial.<sup>41</sup> A saída mostra também, de forma bem clara, a busca pelo fortalecimento do poder da burguesia monopolista, em processo de consolidação. Sob o manto da neutralidade do planejamento, difundido como uma questão puramente técnica, o “político” e o “econô-

<sup>41</sup> Sobre a organização sindical e as lutas da classe trabalhadora no período, ver Mattos (2009), Gianotti (2009), Ianni ([1981] 2019), dentre outros.

mico” vão se articulando e conferindo ao poder estatal as ferramentas para atender aos interesses do capital monopolista.

O ponto a analisar é a questão do financiamento. No período anterior, este foi, em grande parte, garantido pela expansão primária dos meios de pagamento, o que teria contribuído para propiciar uma alta na inflação. O processo inflacionário cumpria também o papel de impor uma postura voltada para poupar e permitia que esta poupança fosse canalizada para a realização do investimento. Com o tempo, este esquema perdeu sua funcionalidade, ao assumir proporções gigantescas, e acabou por produzir estrangulamentos financeiros nas empresas. Ao mesmo tempo, a crise e a Lei de Remessa de Lucros (vigente desde 1962) restringiram os investimentos externos no país, de modo que a estrutura existente para viabilizar os investimentos precisava ser revista com o objetivo de propiciar novas condições para um impulso à industrialização (TAVARES; SERRA, [1971] 1976; MARTONE, (1975); MENDONÇA; FONTES, 2004; WERNECK VIANNA, 1987).

Segundo Tavares ([1971] 1976, p. 218), os “esquemas de financiamento público e privado haviam utilizado, até o limite do possível, os mecanismos inflacionários interno e de endividamento externo”. Um dos principais objetivos do governo passou a ser construir os mecanismos para estimular o financiamento do investimento na quantidade necessária para garantir as bases da acumulação industrial. Era necessário construir uma forma que não acelerasse o processo inflacionário, ou seja, que não demandasse a emissão de moeda. Em 1964 a inflação já era considerada o “mal maior da economia” e estava próxima a uma taxa anual de 100%.

O principal objetivo anunciado do Paeg – e que poderia garantir certo grau de legitimação popular, dado o ônus político enfrentado com o golpe e o forte arrocho salarial – era garantir a retomada do crescimento (foram estabelecidas metas de 6% para cada ano do plano). Para isso, precisava concentrar suas forças em controlar a inflação. “O Paeg optou por um combate progressivo ou gradual do processo inflacionário, fixando como meta um crescimento de preços da ordem de 80% em 1964, 25% em 1965 e 10% em 1966, último ano do plano” (MARTONE, 1975, p. 75). Em relação ao financiamento, o plano apontava a necessidade de rever a política de crédito ao Estado e ao setor privado e de aumentar a tributação indireta, como maneira de substituir a forma até então encontrada de cobrir os déficits do governo: a emissão de moeda.

A inflação e o financiamento foram os grandes gargalos identificados, pela condução nacional-desenvolvimentista, como “obstáculos ao desenvolvimento”. A ligação entre ambos mantinha relação com os moldes em que se baseou o crescimento do período anterior. O Paeg procurava também atenuar os desequilíbrios regionais, expandir a oferta de empregos – por meio de um maior desenvolvimento econômico – e reverter a dificuldade de importações em função dos déficits no balanço de pagamentos (MARTONE, 1975).

A maneira encontrada para reorganizar as bases do financiamento foi a realização de algumas reformas institucionais, como a reforma bancária, no mercado de capitais e tributária (via aumento da tributação indireta, o que também contribuiu para uma transferência de recursos da classe trabalhadora para “viabilizar o crescimento”). Ao Estado, “caberia o papel primordial de conduzir a modernização ‘de cima para baixo’ do setor financeiro, como ponto de partida para a renovação global de todo o sistema econômico” (WERNECK VIANNA, 1987, p. 92).

Em que pese o fracasso do plano no sentido de atingir seus principais objetivos anunciados (as taxas de crescimento para os anos de 1964, 1965 e 1966 foram de 3,1%, 3,9% e 4,4% e de inflação foram 93,3%, 28,3% e 37,4%, respectivamente – ficando bem distante das metas estabelecidas), o Paeg “representou uma mudança de mentalidade das autoridades governamentais em relação ao problema inflacionário, que pela primeira vez foi encarado seriamente e foi objeto de uma ação coordenada e incisiva do governo” (MARTONE, 1975, p. 89).

Esta ação incisiva deixou como legado: 1) uma alta na taxa real de juros no mercado financeiro; 2) um aumento na carga tributária da ordem de 45%; 3) o início da prática de emissão de títulos da dívida pública federal, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) – e sua colocação no mercado financeiro –, como forma de financiamento não inflacionário dos gastos governamentais (MARTONE, 1975); 4) uma compressão no nível dos salários; 5) o aumento da concentração de renda. Como aponta Ianni ([1981] 2019), o planejamento estatal e o uso da violência estavam permitindo a extração de taxas de mais-valia cada vez maiores, produzindo um aumento da pauperização absoluta e relativa da classe trabalhadora e viabilizando um ambiente extremamente favorável para a acumulação capitalista no período.

Em relação à mencionada “mudança de mentalidade”, uma das principais inovações trazidas, e que contribuiu também para uma nova postu-

ra, foi a Lei de Reforma Bancária, elaborada em 1964 e implementada em 1965, que instituiu o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Este seria composto por um Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e demais estabelecimentos públicos e privados. A partir de então, a política monetária e creditícia ficaria a cargo do CMN, autoridade máxima do SFN, que passou a ser responsável, dentre outras coisas, pela autorização para emissões, controle de crédito, política cambial, fiscalização das instituições financeiras e a programação monetária e financeira (WERNECK VIANNA, 1987).

Foi esta a lei que criou o Bacen, principal executor da política definida pelo CMN, cujas funções eram desenvolvidas até o momento, em grande parte, pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc)<sup>42</sup> e pelo Banco do Brasil (BB),<sup>43</sup> o qual em 1964 representava cerca de 50% da atividade bancária no país. Estabeleceu-se, assim, um sistema mais hierarquizado e centralizado, voltado para uma maior disciplina financeira. Maria Lúcia Werneck Vianna (1987, p. 110) resgata a badalação feita pela grande imprensa na época, que anunciava, juntamente com a criação do Banco, “o fim do mercado paralelo”, além de tomar “providências para moralização do uso de cheques, tentando, enfim, ‘sanear’ o meio financeiro para posterior implementação de medidas de maior fôlego”.

Algumas das medidas de alcance duradouro da gestão Campos/Bulhões, destacadas pela autora, foram:

O instituto da correção monetária, a regulamentação do Mercado de Capitais, a criação dos Bancos de Investimentos, o financiamento da dívida através de títulos governamentais rentáveis (ORTN), a reformulação do sistema de depósitos e juros bancários e, sobretudo, a tentativa de fundar uma nova mentalidade na área financeira. Por uma nova mentalidade

<sup>42</sup> A Sumoc foi criada em 1945 e funcionou como uma espécie de embrião do futuro Banco Central, cuja direção estava a cargo de um conselho dirigido pelo ministro da Fazenda. Segundo Werneck Vianna (1987, p. 98-99), o BB “operava como principal executor das instruções da Sumoc [...] na prática, [possuía] poder superior ao da própria Sumoc”.

<sup>43</sup> O Banco do Brasil, mesmo com a criação do Bacen, continuou funcionando como um banco que acumulava atividades de um banco comercial com algumas de banco do governo. Para maiores informações sobre o BB e sobre a história dos bancos no Brasil, ver Costa (2012).

na área financeira se poderia entender desde os aspectos mais específicos, tais como exercerem as instituições financeiras ‘atividades para as quais se dirigem, sem concorrência predatória e sem indisciplina’, até atitudes elementares, como entender que ‘a política monetária tem de ser cumprida’, ou ainda – o que sem dúvida é o principal – assimilar a tendência ao fortalecimento do setor, via *concentração do mercado e fusões de bancos*.<sup>44</sup> (WERNECK VIANNA, 1987, p. 112, grifo nosso).

A mudança de governo em 1967 alterou, em parte, a política adotada no período Campos/Bulhões. A autonomia, ainda que relativa, buscada para a gestão do CMN, abriu espaço para que este se tornasse, de forma mais declarada na gestão Delfim Neto, em um instrumento de política governamental. A alteração se expressou mais claramente na troca do presidente do Banco Central e de sua diretoria. Mesmo tendo cumprido menos da metade dos seis anos de mandato estabelecidos na Lei de Reforma Bancária, saíram para dar lugar aos “homens de confiança” do Ministério da Fazenda. Inaugurou-se a partir daí um regime de controle monetário um pouco mais elástico e de maior liquidez.

A questão passou a ser, cada vez mais, estimular políticas de crédito para facilitar o investimento, e isso significou, em grande parte, estimular o mercado de capitais. A partir de 1966, muitas foram as leis e decretos que permitiram “sucessivas deduções do imposto de renda, de pessoas e empresas, para aplicação em áreas ou setores prioritários e em novas ações, debêntures e outros títulos, públicos e privados, de sociedades de capital aberto” (TAVARES, [1971] 1976, p. 222), estimulando as empresas a abrirem seu capital.

Este fato começou a ter maiores desdobramentos a partir de 1969, quando já se observava um aumento na movimentação de ações na bolsa. “Posteriormente, em 1971, a ascensão foi estimulada por um movimento crescente de abertura de capital das empresas, ao abrigo de novas leis de incentivos à revalorização de ativos e de ampliação de capital” (TAVARES, [1971] 1976, p. 222).

Não por acaso, podemos perceber um processo significativo de concentração bancária. No Brasil, enquanto a quantidade de estabelecimentos

<sup>44</sup> As aspas referem-se a citações de trechos de entrevistas aos membros do CMN na época, realizadas pela autora durante a pesquisa que deu origem a obra assinalada.

bancários comerciais se reduz (de 336 em 1964 para 195 em 1970), as corretoras, que passaram a se instalar somente em 1967, ano em que surgem 254,<sup>45</sup> chegam a 404 em 1970 (TAVARES, [1971] 1976). Este processo sinaliza o concomitante crescimento do mercado de capitais e da diversificação da intermediação financeira e a desintermediação bancária.

Significa dizer que, cada vez mais, o sistema financeiro não se resume à participação dos bancos. Ao contrário, sofre uma diversificação por meio do surgimento de variadas instituições financeiras. Vale ressaltar que isto não reflete uma perda de poder dos bancos, dado que eles próprios passam a atuar de formas variadas, aproveitando este processo de diversificação.

Temos no Brasil, ainda que em um ritmo diferente do que ocorreu nos países do centro imperialista, uma redução do financiamento baseado no crédito bancário e um aumento do volume de crédito obtido via mercado de capitais. Tavares ([1971] 1976, p. 225) nos ajuda a ilustrar esta mudança, destacando que o crédito bancário ao setor privado em 1964 era de 80% e cai para 56,6% em 1970. Vale chamar a atenção também para o crescimento do crédito imobiliário, que, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1965, contribuiu para existência de um “subsistema financeiro de habitação que por si só representa mais de 14% do crédito total ao setor privado” (TAVARES, [1971] 1976, p. 225).

Não é difícil imaginar que este aumento e diversificação de instituições financeiras, acompanhado de um processo de concentração bancária e do aumento da competitividade, produziu uma intensa reorganização do setor, principalmente a partir de 1968, quando efetivamente se estrutura o mercado de capitais. As implicações para a produção não são pequenas. É possível perceber um aumento considerável do endividamento público e privado e uma canalização de recursos para a órbita financeira em busca de maior rentabilidade.

## A controvérsia sobre o capital financeiro

É consenso na literatura crítica que o período da ditadura empresarial-militar representou um salto no desenvolvimento do capitalismo dependente

<sup>45</sup> O registro obrigatório vem apenas em 1966, o que explica o aparecimento de tantas corretoras em 1967 e a “inexistência” delas antes disso. Na verdade, é somente a partir desta data que se tem um enquadramento legal mais claro da sua atuação.

brasileiro. A questão a ser aqui analisada é se estas alterações expressaram um imbricamento do setor financeiro com o setor produtivo, ou seja, se é possível identificar a presença do capital financeiro (endogenamente constituído) neste período. Esta não parece ter sido uma questão específica de investigação para autores como Ianni ou Marini, mas ambos consideram a existência de alterações na forma de ser do grande capital.

Em um ensaio escrito em 1972, Marini ([1972] 2013, p. 255, grifo nosso) avalia que a ditadura empresarial-militar é uma “expressão da hegemonia conquistada, devido à crise, pelos monopólios industriais e pelo capital financeiro *nacional e internacional*”. Neste texto, ele menciona claramente a presença do capital financeiro nacional, sem, entretanto, desenvolver uma fundamentação de como se deu esta formação.

Sua análise se concentra em estabelecer as bases da hegemonia conquistada a partir do desenvolvimento do capitalismo dependente no Brasil. Os níveis atingidos pela superexploração após o golpe de 1964 contribuíram para fortalecer a concentração e centralização do capital e alçar o país ao estágio dos monopólios. Para o autor, o aumento das bases em que se dá a apropriação da mais-valia aprofundou os problemas de realização que se resolveram, dentre outros caminhos, pela via da exportação em detrimento da constituição de um mercado interno.<sup>46</sup>

Em virtude do divórcio entre as classes – dado que os produtores da mais-valia praticamente não acessam os bens produzidos –, o consumo é feito basicamente pelos que se apropriam da mais-valia. São estes os responsáveis por garantir, interna e parcialmente, a realização dos bens produzidos, o que não é suficiente para as necessidades da acumulação.

Apesar da importância da exportação para contornar este problema, o autor avalia que “*somente no longo prazo* a expansão comercial ao exterior poderia se tornar um instrumento efetivo de realização” ([1972] 2013, p. 260, grifo nosso). Segundo as indicações de Marini, as exportações não eram suficientes para resolver a crise que assolava o país. O AI-5, publicado em dezembro de 1968, foi uma iniciativa voltada para permitir condições de ampliação das bases da superexploração, aprofundando o arrocho

<sup>46</sup> Um exemplo ilustrativo dado por Marini ([1972] 2013, p. 259) foi sobre o que aconteceu com o comércio de carne bovina na segunda metade dos anos 1960. Ao mesmo tempo em que cresciam as exportações de 18.500 toneladas em 1964 para 79.000 em 1969, caía o preço no mercado internacional e subia internamente, dadas as restrições do consumo interno. Esta situação estimulava ainda mais a tendência a monopolização.

salarial e avançando na transferência de renda dos setores populares em direção às classes média e alta. Criou-se, por meio destas mudanças, o que ele chamou de “simulacro de ‘sociedade de consumo’” (MARINI, [1972] 2013, p. 263). Este simulacro, para abrir possibilidades de continuidade, precisaria ir, aos poucos, incorporando novos setores. A questão é que esta ampliação é inviável no longo prazo por pressupor uma democratização no acesso ao consumo incompatível com a superexploração, base de funcionamento do capitalismo dependente.

A expansão da exportação seria a alternativa mais viável e uma opção interessante para a burguesia, pois permite a realização da mais-valia fora do território nacional. Mais uma vez, o autor destaca que esta saída é uma *tendência*, dado que “é preciso tempo para fazer da exportação uma solução para os problemas de realização apresentados pelo sistema” ([1972] 2013, p. 264). A constituição dos monopólios abriu novas tendências para o desenvolvimento das relações capitalistas, mas o processo de mudanças ainda não estava consolidado.

É oportuno destacar como o Estado irá operar para garantir as condições de acumulação que este grande capital demanda, mas não consegue produzi-las sozinho ([1972] 2013). O autor menciona os esforços estatais para viabilizar as possibilidades de realização da mais-valia por meio do estímulo ao consumo, especialmente para os bens duráveis. Ele destaca também, na análise a respeito dos anos 1960, como a militarização do capitalismo funcionou como uma alternativa para, via gastos militares, contribuir para criar uma solidariedade entre a elite militar e o grande capital.

A articulação entre a formação dos monopólios, o capital financeiro, a exportação de capitais no Brasil e seus desdobramentos geopolíticos é fundamentada a partir da categoria subimperialismo. No contexto da integração imperialista dos sistemas de produção, a exportação de capitais promovida no território brasileiro expressa a maneira como o capital financeiro irá protagonizar a disputa por zonas de influência na região. O subimperialismo brasileiro,<sup>47</sup> caracterizado por Marini ([1969] 2013, p. 127), está relacionado com o estabelecimento das condições para que o país funcione como “o centro de irradiação da expansão imperialista na América Latina”.

<sup>47</sup> Para o debate sobre o subimperialismo, além de Marini ([1972] 2013; [1977] 2012), consultar Luce (2011) e Valencia (2019).

Em 1974, ao redigir o prefácio à 5ª edição do livro *Subdesenvolvimento e revolução*, ele chama a atenção para o processo de monopolização ocorrido no Brasil nos anos 1960, assim como “o extraordinário desenvolvimento do capital financeiro, principalmente a partir de 1968” ([1974] 2013, p. 36). Novamente o autor destaca a importância do capital financeiro e sua força a partir da constituição dos monopólios.

Poucos anos depois, em 1977, Marini ([1977] 2012, p. 59) produz um ensaio em que sintetiza sua análise do subimperialismo “como a forma que assume a economia dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro”. Neste ensaio, ele não menciona um capital financeiro nacional e parece se centrar na presença desta forma de ser do capital oriunda dos países imperialistas. Seu debate está todo o tempo permeado pela ideia da existência de uma integração hierarquizada, que permitiu a entrada do Brasil na etapa de exportação de capital de maneira dependente e subordinada.

A atenção do autor está voltada para como a exportação de capital de uma nação imperialista se converte em capital produtivo em uma economia dependente e quais exigências se abrem a partir daí. O Estado dependente terá de assumir a responsabilidade de assegurar a reprodução deste capital imperialista internacionalizado, que passa a depender das condições existentes no seu local de destino. Nas palavras de Marini ([1977] 2012, p. 65),

O problema de fundo é [...]: precisamente por assumir conscientemente a decisão de se submeter à tendência integradora que lhe impõem os centros imperialistas, a burguesia dos países dependentes precisa concentrar e organizar suas forças para dela se beneficiar. Suas desvantagens em relação à burguesia imperialista são demasiadamente grandes para que aquela queira negociar diretamente com esta, e é por essa razão que opta pelo fortalecimento do Estado nacional como instrumento de intermediação.

Ao analisar a chegada do Brasil ao estágio dos monopólios, Marini estuda as mudanças na estrutura produtiva provocadas pelas exigências de acumulação do grande capital internacional. A questão é como este capital internacional irá se valer da exportação de capitais do Brasil para outros países da América Latina e África como forma de contornar os problemas internos de realização da produção e a importância do Estado para viabilizar melhores condições para sua reprodução. Para ele,

[...] a indústria latino-americana é incapaz de satisfazer-se com o mercado interno e conta com limitações estruturais para executar sua ampliação de forma acelerada. Impõe-se a ela, pois, abrir-se ao exterior, o que tem convertido a exportação de manufaturas na característica mais marcante do grande capital estrangeiro e nacional na América Latina. (MARINI, [1977] 2012, p. 50-51).

Seus escritos nos ajudam a pensar nas alterações decorrentes do processo de monopolização da economia brasileira e em como a integração imperialista dos sistemas de produção, ao se consolidar, nos traz novos e contraditórios desafios. Denuncia o imbricamento entre o capital nacional e internacional e a maneira hierarquizada como irá acontecer, mas não parece que tenha se dedicado a analisar as alterações na relação entre produção e finanças tendo como foco a constituição endógena do capital financeiro. Deste modo, ao analisar o capital financeiro, é possível inferir que o autor se refere à presença do capital internacional e às alterações processadas para viabilizar sua expansão, mesmo que eventualmente mencione um suposto capital financeiro nacional.

Para Ianni ([1981] 2019), o capital financeiro<sup>48</sup> nacional já estava presente nesse período ditatorial. Seus estudos têm como objetivo analisar como o processo de monopolização e de formação do capital financeiro alteram a relação com o Estado e trazem particularidades para as articulações entre este e o capital privado (nacional e estrangeiro).

O autor não desenvolve uma fundamentação para sustentar esta análise, dado que esta não era sua preocupação central. Ao que nos parece, para falar da presença do capital financeiro nacional e internacional, apoia-se nos trabalhos de Maria da Conceição Tavares ([1971] 1976) e Paul Singer (1977). As referências a estes autores aparecem na nota 10 do quarto capítulo, intitulado “O capital imperialista” (IANNI, [1981] 2019, p. 99).

Daí a necessidade de aprofundarmos o diálogo com Singer e Tavares buscando entender suas contribuições e contradições. Partimos do pressuposto de que as análises destes autores, em especial desta última, influen-

<sup>48</sup> Vale ressaltar que sua concepção de capital financeiro se alimenta das mesmas fontes que utilizamos quando afirma que, no período da ditadura, com a chegada ao estágio dos monopólios, “o capital financeiro adquiriu o caráter predominante, mais geral, da forma capital. Isto é, o capital bancário passou a ser articulado de forma mais profunda e generalizada com o capital industrial” (IANNI, [1981] 2019, p. 74).

ciaram o debate na época e contribuíram para difundir uma avaliação de que já haveria a presença do capital financeiro, endogenamente constituído, atuando juntamente com aquele que se formou no exterior.

Como discutiremos mais adiante, Singer (1977) realmente aponta para a existência desta articulação, embora veja mais como uma tendência do que como uma situação já estabelecida. Tavares ([1971] 1976) deixa claro que os processos de fusão ainda não indicavam uma efetiva articulação entre as esferas produtiva e financeira, apesar de estarem caminhando para isso. No entanto, a autora menciona a presença do capital financeiro.

A confusão é gerada pelo fato de que Tavares ([1971] 1976) denomina a articulação entre as empresas que atuam no setor produtivo e financeiro de conglomerado, tratando o capital financeiro no âmbito restrito das finanças. Ela fala na existência do capital financeiro, mas afirma que os conglomerados são apenas uma tendência. Para estabelecer um diálogo com a autora e analisar suas formulações e fundamentações teóricas, é necessário fazer esta distinção.

O problema é que Ianni ([1981] 2019), ao citar a autora, não se distingue da concepção de capital financeiro assumida por ela, o que seria necessário tendo em vista que isto tem implicações teóricas e políticas. Como não estava se propondo a pensar a diferença entre a presença do capital financeiro internacional e a sua constituição endógena, acabou fortalecendo imprecisões no debate. Assim, deu por existente no país um processo que, no máximo, estava ainda totalmente embrionário.

Como já sinalizamos, na análise que Lenin faz da Alemanha, estes processos apareceram todos imbricados: a constituição dos monopólios, a fusão do grande capital bancário com o grande capital industrial e a predominância da exportação de capitais em detrimento da exportação de mercadorias. Ao fazermos a discussão de uma formação econômico-social específica, é preciso ponderar a análise de modo a evitar que o uso das categorias mistifique a realidade. A nosso ver, chegamos à etapa dos monopólios, mas a concentração e a centralização do capital não produziram um imbricamento entre produção e finanças que permitisse o salto provocado pela constituição endógena do capital financeiro.

Mesmo com esta ressalva, as análises que Ianni ([1981] 2019, p. 99) faz daí decorrentes são impecáveis. Sua preocupação era analisar a ampliação do Estado e a complexificação de sua atuação no sentido de garantir as condições de acumulação capitalistas. Ele percebe os desdobramentos que

o capital financeiro (para nós, internacional) tem sobre a totalidade econômica e política no país e afirma:

A totalidade econômica e política formada pelos setores estatal, nacional e imperialista adquiriu, por sua vez, uma configuração muito especial. O modo pelo qual se deu o desenvolvimento dessa totalidade, principalmente desde a instauração da ditadura, transformou o Estado em poderoso núcleo do capital financeiro.

O autor destaca algumas vezes como o Estado, hegemônico pelo capital financeiro imperialista, conduz a economia brasileira a se transformar em um espaço cada vez mais atraente ao capital monopolista. Fazendo uso da ideia do tripé – composto pelos setores estatal, privado nacional e privado estrangeiro –, ele ressalta a articulação subordinada dos dois primeiros em relação ao último.

Cumprindo resgatar que a produção de bens de capital (departamento I),<sup>49</sup> dados os vultosos recursos que mobilizava, se constituía fortemente vinculado ao Estado. A produção de bens de consumo não duráveis (departamento III) estava mais diretamente ligada ao capital privado nacional. A produção de bens duráveis – que demandava um maciço investimento em tecnologia – passou em pouco tempo a funcionar como o eixo dinâmico da economia e era implementada pelo capital externo, por meio de multinacionais, fortemente oligopolizadas.

É oportuna a análise do autor para entendermos a posição do Estado, que usava a violência como uma potência econômica para alavancar os interesses do capital monopolista, fortalecendo o capital nacional sem alterar o caráter dependente e subalternizado em relação ao capital imperialista. Procurando avaliar as particularidades do desenvolvimento capitalista brasileiro, Ianni ([1981] 2019, p. 83, grifo nosso) parece chegar ao centro da questão ao afirmar que,

<sup>49</sup> Michael Kalecki ([1968] 1977, p. 1) resgata a divisão marxiana da economia em departamentos presentes nos esquemas de reprodução do Livro II de *O capital*, faz pequenas modificações e sintetiza: “[...] o Departamento I representa a produção total de todos os bens finais não utilizados para o consumo” (compreendendo os bens de produção e as matérias-primas respectivas). Além deste, são distinguidos mais dois: “Departamento II, que produz bens de consumo para os capitalistas, e Departamento III, que produz bens de consumo para os trabalhadores”.

Dentro desta estrutura, *et pour cause*, o Estado constitui formas superiores de organização capitalista, consubstanciadas num sistema financeiro público e em grandes empresas estatais, *cumprindo o papel desempenhado pelo capital financeiro nas industrializações avançadas*. Este fato de o Estado condensar as formas mais abstratas do capital é que confere ao capitalismo monopolista retardatário uma condição ainda mais “desenvolvida”, no sentido de que tende a apresentar, neste aspecto, um grau mais avançado de “socialização” da produção capitalista.

Perceber esta especificidade na atuação estatal no Brasil permite-nos constatar, por um lado, as particularidades no desenvolvimento do capital privado nacional e, por outro, a disponibilidade do Estado para intermediar sua atuação na busca por garantir as condições de acumulação no estágio monopolista. Esta é uma importante chave de leitura para a ideia, a ser desenvolvida no próximo capítulo, de que a constituição endógena do capital financeiro se dará posteriormente, por meio da atuação de um banco estatal: o BNDES.

Além disso, chama a atenção o rigor na análise, que articula atraso e desenvolvimento capitalista em uma estrutura que tem, em seu caráter retardatário, a possibilidade de produzir avanços no que diz respeito à produção capitalista. Neste sentido, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, por se dar em uma etapa tardia, vai se configurando e construindo suas bases de uma maneira particular e em um ritmo próprio, queimando umas etapas e acelerando outras.

Ao iniciar o processo de industrialização no país em um momento em que diversos países já estão em um momento muito mais avançado das forças produtivas e das relações de produção – tendo atingido sua fase monopolista –, acabamos saltando mais rapidamente, via intensa concentração do capital, para o estágio dos monopólios. Em outras palavras, a passagem para o capitalismo monopolista se dá de forma mais rápida em virtude das particularidades da nossa formação econômico-social e seu caráter dependente. Por esta razão, boa parte da estrutura produtiva do país vem a se constituir já no contexto monopolista. De modo um pouco mais lento do que o setor produtivo, o financeiro viveu o processo de concentração um pouco depois e se intensifica no final dos anos 1960 e início dos 1970.

Para Paul Singer (1977, p. 69, grifo nosso), neste período, é possível perceber o estímulo estatal à formação dos conglomerados financeiros. O au-

tor adverte para a possibilidade de associação com o capital industrial e afirma que

[...] a política governamental tem sido a de estimular a formação de conglomerados financeiros [...]. Estes conglomerados, por sua vez, são autorizados a se associar a empresas industriais e de outros setores de atividades, promovendo a sua fusão de modo a constituir *autênticos* conglomerados industrial-financeiros, de acordo com o modelo japonês.

Ele faz a ressalva de que estas são mudanças de longo prazo e podem “provocar ampla concentração do capital no futuro”, deixando claro que não se trata de “resultados imediatos” (SINGER, 1977, p. 69). Um pouco mais adiante, ele traz exemplos, como a constituição do grupo Brascan, que está “organizado ao redor do Banco Brascan de Investimentos, que controla companhias de eletricidade [...], uma financeira [...], diversas firmas industriais [...], de serviços [...] e de mineração [...]”. Ao mesmo tempo, toma sempre o cuidado de dizer que estes conglomerados “tendem, na medida em que se expandem suas atividades de banco de investimento [...], a transformar-se em conglomerados *financeiro-industriais*” (1977, p. 88, grifo do autor). Trata-se da identificação de alterações que apontam tendências mais do que uma articulação consolidada.

A economista Maria da Conceição Tavares é uma estudiosa que, apesar de usar categorias de análise diferentes das que adotamos aqui, partilha da preocupação apresentada neste trabalho e desenvolveu estudos empíricos perseguindo a junção entre produção e finanças. A obra *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, publicada pela primeira vez em 1972, influenciou e influencia muitas produções críticas sobre o período e pode ajudar a entender as motivações para a identificação da presença do capital financeiro no país durante o período da ditadura empresarial-militar. A autora assinala que

A formação de novos grupos financeiros estrangeiros e a rearticulação de alguns velhos grupos nacionais, tendo como centro os bancos de investimento e mediante a fusão prévia de bancos comerciais e reagrupação de financeiras, com a sua constelação de agências corretoras e distribuidoras de títulos, é a tendência recente mais importante do processo de reconcentração financeira. (TAVARES, [1971] 1976, p. 227-228).

Esta reconcentração financeira, que se inicia no final dos anos 1950 e ganha força nos anos 1960, é um elemento indispensável para o entendimento das bases da consolidação do capitalismo monopolista no Brasil. Uma das preocupações centrais desta economista é identificar se há um imbricamento entre indústrias e instituições financeiras naquele período, e conclui:

Estes novos grupos adquirem posição hegemônica no processo de concentração crescente do *capital financeiro* e alguns deles tentam alçar a etapa do *conglomerado*, ou seja, o tipo de centralização capitalista na qual se entrelaça a expansão financeira com o controle ou participação em empresas produtivas dos mais distintos ramos de bens e serviços. (TAVARES, [1971] 1976, p. 228, grifo nosso).

Sua sinalização indica que a relação entre produção e finanças é mais uma tentativa do que uma realidade concreta. Mas seus termos podem gerar confusão. Tavares trata a categoria *capital financeiro* no sentido do que chamamos de *capital portador de juros*<sup>50</sup> e define o *conglomerado* como sendo fruto da articulação entre produção e finanças.

Seguindo a elaboração de Hilferding ([1910] 1985) e Lenin ([1917] 2012), sinalizamos que o capital financeiro consiste na junção do grande capital bancário com o grande capital industrial. É importante também destacar a presença de instituições financeiras de maneira ampla, e não apenas os bancos, no sentido de que estas também atuam de modo a canalizar o capital monetário ocioso e transformá-lo em ativo. Trata-se, em outras palavras, de considerar, na dinâmica contemporânea, a movimentação também de fundos de pensão, seguradoras, fundos de investimento, dentre outras.

Pode parecer uma mera questão conceitual, mas acreditamos que esta confusão acaba por levar a autora a antecipar a existência do capital financeiro brasileiro *endogenamente constituído*. Este – que consiste na principal forma de ser do capital na etapa monopolista – só é gerado internamente no século seguinte, quando processos de concentração e centralização

<sup>50</sup> Tavares parece tratar capital financeiro como sinônimo de capital portador de juros ou de capital especulativo. Como discutido no capítulo 1, entendemos o capital portador de juros como uma soma de dinheiro que, uma vez emprestada, possibilita a seu proprietário ter acesso a uma parcela da mais-valia produzida.

do capital se aprofundam e avançam no sentido de criar as condições para a fusão do grande capital bancário com o grande capital industrial.

Cumprir destacar que esta observação não desconhece a presença do capital financeiro em território nacional. Caio Prado Junior ([1945] 1965) já sinalizava a presença do capital financeiro internacional e seu empenho, ao longo da segunda metade do século 19, na produção do café e em diversos outros setores. “Onde quer que apareçam oportunidades de negócios rendosos, para lá afluirá imediatamente o capital financeiro procurando escamotear em seu proveito a maior parcela da margem de lucros que oferece” (PRADO JUNIOR, [1945] 1965, p. 277). Existe uma diferença entre identificar a atuação do capital financeiro oriundo do exterior (e já chega aqui formado) e o que se forma endogenamente no país.

De qualquer forma, o crescimento das finanças e seu processo de concentração, ao ganharem força, foram capazes de aumentar e intensificar as contradições do sistema. A este respeito, é bastante intrigante a forma como Tavares analisa esta dinâmica. A autora fala em uma autonomia relativa das finanças e percebe a relação entre esta e a produção propriamente dita. Embora esteja, de maneira geral, em sintonia com as análises feitas pela tradição marxista, não faz referências explícitas às categorias utilizadas por Marx para análise deste fenômeno, e seu texto acaba por deixar algumas imprecisões e contradições, como veremos.

Na obra que analisamos, a categoria marxiana que aparece, e mesmo assim, uma única vez de forma explícita, é capital fictício. Primeiramente, ela usa o termo “capital” (entre aspas), quando afirma que os títulos financeiros “constituem ‘capital’ apenas no sentido genérico de um direito de propriedade sobre uma renda” (TAVARES, [1971] 1976, p. 234). Esta avaliação segue no mesmo sentido da realizada por Marx, que adverte ser este um direito de apropriação da mais-valia produzida. Como podemos ver, ela fala em renda, e não em mais-valia, sendo esta última categoria central para entender a acumulação capitalista e o caráter relativo da autonomia das finanças, debate sobre o qual nos debruçamos mais detidamente no primeiro capítulo.

Logo em seguida, a autora aponta que “se pode entender a acumulação financeira como um processo de criação de capital ‘fictício’, que *repousa no desenvolvimento de relações jurídicas* que permitem a separação de funções *entre empresários e capitalistas*” (TAVARES, [1971] 1976, p. 234-235, grifos nossos). Não há nenhuma referência a Marx neste trecho, mas pode-

mos ver que sua análise, mesmo não desenvolvendo a ideia de capital fictício, possui uma abordagem que lembra as sínteses apresentadas pelo autor.

A categoria capital portador de juros, por exemplo, não aparece uma única vez e observamos uma certa confusão na análise da autora quando menciona que a criação de capital fictício repousa em relações jurídicas. Marx afirma, no capítulo 21 do Livro Terceiro, intitulado *Capital portador de juros*, que o ato de tomar dinheiro emprestado e emprestar, ou seja, “entrega e restituição do capital emprestado, *aparecem* assim como movimentos arbitrários, mediados por transações jurídicas e que ocorrem antes e depois do movimento real do capital, e que nada têm a ver com o próprio” (MARX, [1894] 1988d, p. 248, grifo nosso). O autor está aqui discutindo a *aparência* do fenômeno, e não a sua *essência*. Este é um elemento fundamental.

Na verdade, o que aparece como sendo puramente uma relação jurídica obscurece as relações de produção que sustentam o processo. A análise de Marx se propõe justamente a desvendar a relação com o capital real que estas relações jurídicas ocultam. Por todos os capítulos em que ele discute este tema, procura demonstrar o processo de produção de mais-valia que está presente entre o ato de tomar emprestado e o de restituir este capital sob a forma monetária, acrescido dos juros. Não se trata simplesmente de uma relação jurídica, mas sim de produção de valor. Sem este entendimento, fica difícil analisar a demanda por ampliar as bases de extração de mais-valia e o aumento da exploração, que o capital portador de juros impõe ao capitalista funcionante, para usarmos os termos de Marx.

Seguindo na análise do trecho que destacamos de Tavares, quando ela fala na separação entre empresários e capitalistas, sentimos a necessidade de recorrer ao capítulo 23, também do Livro Terceiro d’*O capital*, intitulado *Juro e ganho empresarial*. Nele, Marx aponta que “é somente a separação dos capitalistas em capitalistas monetários e capitalistas industriais que converte parte do lucro em juros e cria, em geral a categoria juro” ([1894] 1988d, p. 263). Dessa maneira, podemos dizer que o capital portador de juros – e é esta a principal categoria e “a matriz de todas as formas alouçadas” ([1894] 1988e, p. 4) – advém da separação entre capitalistas monetários e capitalistas industriais, e não entre empresários e capitalistas. A base aqui é o capital de comércio de dinheiro, ou seja, como o dinheiro se transforma em mercadoria e passa a ser objeto específico da atuação do capitalista monetário, que Marx desenvolve melhor no capítulo 19. O capital

fictício seria uma destas formas “alouçadas” que assume o capital portador de juros, categorias que parecem se misturar na exposição da autora, o que dificulta que ela tenha uma análise mais consistente deste processo e de suas contradições. Ainda assim, nos parece oportuno lembrar que Marx escreveu em um momento em que estes processos estavam ainda em nível embrionário. Com o avanço do processo de financeirização, podemos ver crescentemente o capital fictício como sendo a principal forma de ser do capital portador de juros.

Mesmo vendo proximidade com o debate trazido por Marx, as diferenças com a autora acabam por abrir espaço para confusões e, em alguns momentos, levam a análises diferentes. Este é o caso da discussão sobre a presença do capital financeiro. Marx, como sinalizamos no primeiro capítulo, não tratou de capital financeiro quando discutia o crescimento das finanças,<sup>51</sup> mas este debate foi feito posteriormente por autores que buscaram atualizar a análise no bojo da tradição marxista. Na abordagem de Tavares, é recorrente a indicação da necessidade de reconversão do capital financeiro em capital produtivo, deixando claro que, para ela, se trata de formas diferentes do capital.

Encontramos uma passagem em que a economista afirma que “o caráter fundamental do *capitalismo financeiro* no Brasil adquire, de partida, uma funcionalidade distinta do velho ‘capital financeiro’ alemão ou do vertiginoso crescimento da acumulação financeira americana do começo do século” (TAVARES, [1971] 1976, p. 255, grifo nosso). No seu esforço de entender o que se passava no final dos anos 1960 e início dos 1970 no Brasil, optou por associar o crescimento da autonomia relativa das finanças a uma espécie de capital financeiro à brasileira, ao invés de identificar este crescimento como sendo parte dos antecedentes que levaram à constituição do capital financeiro propriamente dito, opção que nos parece mais acertada.

Além disso, é importante ressaltar que Lenin ([1917] 2012), mesmo dando centralidade ao capital financeiro, caracteriza a etapa de desenvolvimento capitalista como sendo imperialista e fundada nos monopólios. Para ele, “a base econômica mais profunda do imperialismo é o monopólio” (LENIN, [1917] 2012, p. 137). A referência ao “capitalismo financeiro” feita

<sup>51</sup> Cumpre lembrar que uma das edições d’*O capital* mais difundidas no Brasil traduziu erroneamente o capítulo 19 como “Capital financeiro”. Como apresentamos no capítulo anterior, Marx está tratando do capital de comércio de dinheiro.

por Tavares pode dar a entender um certo privilegiamento das finanças e sua autonomização da produção. Como a autora oscila entre a vinculação das finanças com a produção e uma certa autonomização da primeira, não está claro para nós se esta referência foi intencional. Advogamos, em todo caso, pela centralidade da produção de mais-valia para a acumulação capitalista, fato que impossibilita a superação do desenvolvimento industrial, embora o reconfigure, mantendo-se a referência aos monopólios, ou seja, capitalismo monopolista, como sua caracterização mais adequada.

Mas a confusão em torno da categoria capital financeiro não impede a autora de identificar o caráter especulativo assumido pelo comércio de ativos financeiros, bem como as contradições que isto pode provocar na acumulação capitalista como um todo. Ao tratar da necessidade de impulsionar o crescimento econômico e as necessidades de financiamento, ela demonstra como a opção pela rentabilidade acabava favorecendo a aplicação de recursos em ativos financeiros, aumentando as dívidas pública e privada, sem uma necessária reconversão voltada para ampliar a capacidade produtiva. Como ela analisa, “não existe articulação direta entre os poupadores e os que utilizam os recursos e, em consequência, as poupanças das unidades superavitárias não se convertem, obrigatoriamente, em investimento real” (TAVARES, [1971] 1976, p. 236).

A abordagem é contraditória. Por um lado, temos acordo quando a autora destaca que a viabilização do investimento produtivo se dá tanto pela estrutura da taxa de lucro e de juros como pela taxa de rentabilidade esperada como decorrência das inversões. Em outros termos, é a expectativa em relação aos ganhos, na produção e nas finanças, que define a disposição para o investimento. O que é mais certo esperar deste processo é o recrudescimento da concentração e centralização do capital, fato que pode permitir um crescimento da capacidade produtiva, mas que estimula, principalmente, um aumento significativo de atividades puramente especulativas. Por outro lado, em relação ao crescimento da especulação, a autora, mesmo mencionando algumas vezes o caráter relativo da autonomia das finanças, aponta que “o valor de mercado das ações se encontra *completamente desligado* do custo real de reposição dos ativos fixos ou da taxa interna de rentabilidade do investimento real”. Em seguida, afirma que “não há articulação possível, para fins de cálculo econômico, entre a expansão real e financeira” (TAVARES, [1971] 1976, p. 243, grifo nosso).

Ainda que possa ser difícil calcular do ponto de vista econômico esta re-

lação – que contém elementos subjetivos, como as expectativas dos agentes econômicos – consideramos um equívoco assinalar um completo desligamento entre estas esferas. O que a análise do processo histórico nos indica é que, por mais distantes que estejam os valores financeiros dos reais, em algum momento estas “bolhas” estouram. Isto acontece pois a lei do valor acaba se impondo e trazendo os números para uma maior proximidade com a realidade produtiva e com os valores que estes ativos financeiros representam. Parece-nos que a falta de uma análise sob o ponto de vista da lei do valor e uma melhor caracterização categorial dos processos que acontecem na órbita das finanças acabam levando a autora a contradições e a uma tendência à autonomização do capital portador de juros.

Apesar das discordâncias, consideramos que o fundamental no estudo de Tavares é que esta relativa autonomia transfere recursos excedentes para as finanças e põe em risco a capacidade do capital de sustentar esta rentabilidade, levando a uma tendência constante a crises. Os números ajudam a ilustrar o processo e seus limites:

[...] enquanto os bancos estatais e os bancos de investimentos apresentam em seus balanços de 1970 taxas de lucro líquido superiores a 50%, e as demais financeiras, taxas superiores a 30%, a rentabilidade média para o conjunto das empresas da amostra é de apenas 11,5%, apresentando alguns setores, como o químico, o farmacêutico e plástico, taxas negativas. (TAVARES, [1971] 1976, p. 245).

O que precisa ser enfatizado, e ao que nos parece este é um exame que escapou às possibilidades da autora, é que a base de sustentação destes lucros das instituições financeiras é a mais-valia gerada nos processos de produção baseados na superexploração da força de trabalho. Estas disparidades expressam uma capacidade do capital portador de juros de absorver parcelas crescentes do excedente em detrimento do capital produtivo, ou seja, apontam para uma repartição da mais-valia a favor dos juros, e não do lucro. Reside aí uma contradição importante para entendermos as contradições inerentes à acumulação neste estágio de desenvolvimento capitalista.

Este é também o pano de fundo sobre o qual precisamos entender as iniciativas de ampliação das bases de extração de mais-valia, em sua combinação absoluta e relativa, vividas a partir daí. Na indústria, a busca por

abocanhar parcelas do excedente e, ao mesmo tempo, alimentar a rentabilidade do capital fictício conduz ao aumento da superexploração em proporções significativas, o que tem implicações sobre as expressões da questão social, como discutiremos nos próximos capítulos.

Para finalizar, em que pese a análise de um suposto capital financeiro no Brasil, os dados utilizados por Conceição Tavares não nos autorizam a falar na existência desta forma de ser do capital durante a ditadura empresarial-militar. Por mais contraditório que pareça, são suas próprias afirmações que nos levam a esta conclusão:

Salvo nos casos de alguns consórcios internacionais em que há associações claras de interesses industriais, agrícolas, comerciais e financeiros, *a conglomeração parece ser mais objeto de discussão e projeção do que uma tendência geral já definida.*

As inúmeras fusões de grupos financeiros que vêm ocorrendo nos últimos anos *não têm estado articuladas com o processo de concentração na esfera real.* (TAVARES, [1971] 1976, p. 247, grifos nossos).

Até este momento, a concentração na esfera financeira ainda não havia desencadeado uma centralização suficiente para que pudéssemos falar em capital financeiro brasileiro, mesmo que o capital financeiro constituído nos países imperialistas já estivesse presente em nosso território.

Ao analisar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil neste período (anos 1960 e 1970), Aloísio Teixeira (1983, p. 103) também afirma a ausência de uma articulação definida entre produção e finanças, concluindo que não havia elementos suficientes para se falar na presença do capital financeiro endogenamente constituído. Para ele, “o capital bancário não parece, assim, disposto a trocar sua posição de credor pela de proprietário e empresário produtivo”. E acrescenta que “as grandes empresas, por sua vez, não se dispõem a abrir seu capital de forma a perder o controle para os grandes grupos bancários”.

No que diz respeito às alterações na base produtiva a partir da ditadura empresarial-militar, parece não ter havido um movimento de centralização suficiente para produzir o capital financeiro. A concentração estava se dando de forma relativamente independente em cada ramo de atividade. Ainda que a concentração e a centralização possam se dar ao mesmo tempo (e, no geral, se dão), a centralização pressupõe um certo nível de

concentração do capital, mas o inverso não acontece. Os elementos que estimulam a centralização capaz de engendrar o capital financeiro estão relacionados à necessidade de ampliar o controle sobre o processo produtivo como um todo e de reduzir os custos de produção. Impõem, para que a redução produza este resultado, que o capital esteja suficientemente robusto. Não é à toa que falamos na fusão do *grande* capital bancário com o *grande* capital industrial. Os movimentos significativos de centralização e, portanto, capazes de desaguar nas condições para engendrar um processo endógeno de constituição do capital financeiro só estarão presentes nas décadas seguintes.

Em resumo, podemos avaliar que a nova etapa de acumulação capitalista no Brasil, a monopolista, tem início em meados da década de 1950 e aprofunda-se em 1960. A principal forma que assume o capital neste momento, o capital financeiro, só se constitui endogenamente nos anos 2000, ainda que já pudéssemos contar com a presença do capital financeiro internacional. Isto nos leva a afirmar que esta etapa se consolida recentemente, em que pese o fato de estar sendo gestada há mais de meio século.

## **Crise econômica, luta política e a Constituinte**

Já destacamos como, diante da consolidação da integração dos sistemas de produção nos anos 1960 e 1970, foram impulsionadas alterações no sentido da concentração e centralização da base produtiva brasileira, com desdobramentos sobre o setor financeiro, que também cresceu e se diversificou neste período.

É importante reiterar que esta integração, que representa o aprofundamento das relações capitalistas no Brasil, se deu fortalecendo os vínculos de dependência e permitiu a produção de condições para um aumento significativo das taxas de crescimento da economia a partir de 1968 e seu esgotamento em 1973, por conta das contradições engendradas no processo.

Depois de 1973, a economia brasileira rateou, e o crescimento recomeçou com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND),<sup>52</sup> que “possibilitou a continuidade do crescimento – com novos rumos e menor velocidade – por mais seis anos” (CASTRO; SOUZA, [1985] 2004, p. 14). Este

<sup>52</sup> Sobre o II PND, ver Castro e Souza (2004).

plano, ao procurar privilegiar a produção no departamento I (em contração ao dinamismo que obtivera o departamento II ao longo dos anos 1950-1960), protagonizada pelas empresas estatais, baseou-se fortemente no endividamento público, fato que teve sérios desdobramentos na década de 1980, além de estimular a especulação no mercado de capitais com os títulos da dívida interna.

De maneira geral, o período foi marcado por uma grande liquidez internacional, que se estendeu até o final da década de 1970.<sup>53</sup> Este fato estimulou a utilização de financiamento externo para atender às demandas domésticas de aprofundamento do parque industrial nacional. O referido financiamento externo foi potencializado pelas mudanças no sistema financeiro realizadas nos anos 1960, que alteraram, dentre outras coisas, as regras para a realização de empréstimos no exterior no intuito de enfrentar as dificuldades de financiamento para a produção.

O fortalecimento da concentração de capital, o maior disciplinamento da política monetária e a estruturação de um mercado de capitais, aliados à política de contenção dos salários e a repressão ao movimento sindical – que limitava a incorporação dos ganhos de produtividade ao rendimento auferido pela classe trabalhadora –, viabilizaram a saída do período de baixo crescimento em que se encontrava a economia brasileira e que marcou os anos de 1961 até 1967.

A articulação das condições favoráveis, tanto interna como externamente, nos permitiu viver o que se convencionou chamar de “milagre brasileiro”.<sup>54</sup> Nas palavras de Mendonça e Fontes (2004, p. 21), referindo-se à ditadura empresarial-militar: “[...] o favorecimento da grande empresa era seu objetivo. O arrocho salarial, sua estratégia. O combate à inflação, sua justificativa legitimadora. O ‘milagre’ econômico veio a ser seu resultado”.

Após o esgotamento das altas taxas de crescimento econômico, o aumento do endividamento externo vivido durante toda a década de 1970 tomou proporções gigantescas na década de 1980. Os motivos estão, em

<sup>53</sup> A liquidez deveu-se principalmente aos excedentes do petróleo decorrentes da subida do preço do barril (os chamados petrodólares).

<sup>54</sup> A este respeito, consideramos indispensável a leitura de Paul Singer (1977). Ianni ([1981], p. 296) também aborda esta questão e afirma: “[...] o ‘milagre econômico’ do ‘modelo brasileiro’ apoia-se na produção inclusive de uma taxa de mais-valia extraordinária, propiciada pela amplitude e brutalidade da atuação da ditadura contra operários e camponeses”.

grande parte, relacionados ao já mencionado aprofundamento da dependência e ao impacto produzido pelas políticas de ajuste macroeconômico estadunidense. O aumento da taxa de juros na principal potência imperialista teve sérias repercussões sobre todo o globo, em especial, as economias dos países dependentes.

A elevação da taxa de juros desmontou o mercado internacional de crédito e contribuiu, de forma significativa, para o aumento na transferência de valor expressa pelo desequilíbrio crescente nas contas públicas brasileiras, dado que havia sido adotado um modelo de financiamento baseado em empréstimos externo. A forte participação de empresas estrangeiras em território brasileiro tinha como um de seus desdobramentos uma volumosa quantia de recursos saindo do país sob a forma de remessa de lucros. O governo optou por uma política monetarista, marcada pela contenção do crédito interno e ajuste monetário do balanço de pagamentos.

O resultado foi um quadro recessivo de difícil superação. Primeiro porque o aumento da taxa de juros no mercado internacional encareceu o endividamento externo, chegando a inviabilizá-lo em alguns setores, e esta era uma fonte de financiamento importante da produção interna. Segundo porque o mercado financeiro interno, em ascensão, pegou “carona” neste aumento da taxa de juros e absorveu boa parte do excedente produtivo, estimulando o movimento especulativo de todo o tipo. Terceiro porque o longo período de arrocho salarial vivido no país foi levado ao limite, e as mobilizações populares voltaram a se fortalecer. Segundo Mendonça e Fontes (2004, p. 61),

[...] desde 1976-77 a especulação era o horizonte da economia brasileira. Com a redução das inversões e o aumento geral dos custos da produção, os detentores do capital preferiam garantir seu lucro mediante o aumento dos preços, sem se arriscarem a novos investimentos. Isso sem falar naqueles segmentos que – sentindo-se preteridos ou lesados por certas medidas do governo – responderam com a aplicação de seus recursos no mercado financeiro de curto prazo (*open market* e *overnight*), atrofiando ainda mais as disponibilidades para inversão produtiva.

Apesar da preocupação constante em controlar o déficit interno, o crescimento do montante de juros a ser pago era agravado pela perda de liquidez do mercado internacional e a consequente dificuldade em dar conti-

nuidade à usual prática de rolagem da dívida. Esta situação teve, como um dos marcos mais importantes, a moratória do México em 1982. Estava deflagrada uma crise que atingiria diversos países dependentes e que se arrastaria ao longo de toda a década de 1980.

Um dos principais organismos multilaterais gestados no acordo de Bretton Woods, o FMI, foi pensado com o suposto objetivo de reduzir os efeitos de crises cambiais isoladas. A proposta seria conceder ajuda financeira temporária para crises de curto prazo que, porventura, ameaçassem se proliferar para o restante das economias mundiais. Apesar disso, a crise generalizada nas economias dependentes, bem como de alguns países do então bloco socialista, acabou excedendo significativamente as possibilidades de socorro do Fundo. Este novo contexto deixou mais claros os objetivos desta instituição,<sup>55</sup> ressaltados por Luiz Filgueiras (2000, p. 72) como sendo

[...] de defesa explícita e intransigente dos interesses do capital financeiro internacional, através da imposição aos países periféricos de acordos político-econômicos extremamente rígidos, que possibilitassem o reembolso dos empréstimos realizados. Essa foi a condição indispensável para que esses países periféricos pudessem se candidatar aos exíguos recursos da instituição e às linhas de crédito dos bancos privados para o financiamento de importações e exportações.

A postura do FMI foi a de responsabilizar os próprios países pelas crises em que se encontravam. Com isso, desconsiderava a relevância das políticas adotadas pelo governo estadunidense para o desenrolar da cri-

<sup>55</sup> Suzane de Brunhoff (1991, p. 164, grifo da autora) alerta que foi como se “uma espécie de ‘New Deal’ financeiro internacional tivesse sido instaurado em 1982, entre bancos credores, países endividados e Fundo Monetário Internacional, para impedir que as tensões financeiras degenerassem em crise de pagamentos internacionais. Ele refletia, no plano da finança, o novo lugar dos ‘PDV’ [países em via de desenvolvimento] na acumulação capitalista internacional, como locais de valorização do capital. *A solvabilidade desses países seria então um objetivo estratégico da reprodução de capital financeiro em escala mundial*”. É importante acrescentar que o capital financeiro, *stricto sensu*, estava aplicado no mercado de eurodólares, e, a partir daí, atingia a periferia. Quando o mercado de eurodólares desabou, a rota da periferia foi deslocada para o grande mercado estadunidense, tornado atrativo pelas altas taxas de juros. O FMI e suas recomendações aparecem para dar conta da questão da dívida, que tinha de ser paga.

se, além de desresponsabilizar os bancos privados, que se beneficiaram da concessão de empréstimos de um grande volume de recursos sem avaliar os riscos envolvidos na operação, dadas as possibilidades de mudança na conjuntura internacional.

A ortodoxia econômica, que formulava as interpretações para a crise instaurada, desconsiderava também uma outra questão:

A liberdade de movimento do capital-dinheiro, que se reflete no mercado financeiro mundial, gera uma centralização financeira privada que pode conviver com a centralização monetária operada pelo dólar. Mas esta afeta a capacidade de pagamento dos países endividados, que a conjuntura de crise torna particularmente vulneráveis. (BRUNHOFF, 1991, p. 165).

A explicação oficial para a crise centrava-se na irresponsabilidade dos governos, que consumiam além das suas capacidades. Neste sentido, as condicionalidades para a efetivação dos empréstimos externos passavam por um rígido receituário, voltado para instituir, nos países dependentes, uma disciplina fiscal e financeira e, principalmente, um ajuste das contas externas. Deste modo, era possível viabilizar uma enorme transferência de valor em direção ao centro imperialista como forma de resolver a crise nesta região às custas das economias dependentes.

As estratégias desenvolvidas para se contrapor às dificuldades econômicas – que tinham como uma de suas principais expressões o descontrole inflacionário – deveriam estar pautadas por uma questão que passou a ser entendida como central para sair da crise: o ajuste das contas externas. Os esforços deveriam se voltar para produzir, ao máximo possível, superávits comerciais. As políticas recessivas tiveram aqui um papel fundamental à medida que contribuíram para reduzir a demanda por importação e, ao diminuir a demanda interna, aumentar as possibilidades de exportação.

A chamada “década perdida” foi marcada por sucessivas tentativas de renegociação da dívida e por uma infinidade de planos de estabilização como forma de promover o controle de uma inflação galopante (chegando a 1.320% em 1989). Estes planos, apesar das variadas matrizes teóricas que os inspiraram, não se mostraram capazes de sustentar a estabilidade de preços e, ao final de cada insucesso, contribuíam para aumentar ainda mais o componente inercial da inflação (TEIXEIRA, 1994).

Apesar dos saldos comerciais positivos acumulados ao longo da década de 1980, muitas vezes até vultosos, a fragilidade cambial permanecia, dada a dificuldade de acumular reservas. Além disso, permanecia também “a continuidade da política de expansão da dívida pública para reduzir a liquidez gerada pelo superávit exportador” (TEIXEIRA, 1994, p. 119), o que conduzia a um desequilíbrio das contas do setor público cada vez maior.

O resultado de todas essas políticas é a estagnação econômica associada à inflação, compondo um fenômeno conhecido como *estagflação*, acompanhado, não por acaso, de uma crise na legitimidade do governo. Além disso, podemos observar o aumento do desemprego e da concentração de renda<sup>56</sup> e o início de um processo de contestação das grandes empresas estatais. Esta contestação contribuiria, na década seguinte, para a responsabilização do Estado por boa parte dos problemas enfrentados em função de uma suposta “incompetência administrativa”, a qual era ilustrada pelo enorme déficit público.

À crise econômica somou-se uma crise política de legitimidade que abriu espaço para um avanço no processo de redemocratização, formalmente iniciado no governo Geisel (1974-1978), por meio de sua defesa por uma abertura “lenta, gradual e segura”. Tratou-se de uma transição que enfrentou bastante resistência por parte de setores militares e burgueses e que foi, em grande parte, forçada pela mobilização popular que ganha força desde meados dos anos 1970 e pela decorrente criação de algumas importantes organizações de esquerda no início dos anos 1980.

Na verdade, a ditadura empresarial-militar, para além das dificuldades econômicas que enfrentava nos anos 1970, continha uma contradição que acabou tornando sua continuidade insustentável. Se, por um lado, foi a maneira encontrada pela grande burguesia para consolidar o capitalismo monopolista, por outro, ao fazer isso, impulsionou também as contradições deste sistema e as forças que poderiam contestá-lo, tornando insuficiente o recurso à repressão como forma principal de conter as reivindicações.

O processo de abertura passou a ser fundamental para a garantia das condições de acumulação, desde que fosse conduzido “pelo alto”, res-

<sup>56</sup> Aloísio Teixeira (1992, p. 119) ressalta, como decorrência deste período, um “processo de transferências de renda do setor público para o setor privado e dos salários para os lucros, agravando as condições estruturais do funcionamento da economia, com a deterioração do poder de compra da população assalariada e a degradação física da infraestrutura dos serviços públicos”.

pondendo aos anseios populares, sem que estes assumissem o controle. Tratava-se de restringir, na transição democrática, o uso da repressão a setores mais radicais e estabelecer estratégias de cooptação para os moderados. Mas, em diversos momentos, esta iniciativa da burguesia encontrou limites na disposição dos setores populares de assumir o comando.

Para Coutinho (2000, p. 91, grifos do autor), “esse *projeto* de abertura pelo alto chocou-se com o *processo* de abertura, sendo frequentemente alterado e mesmo derrotado por ele, ou seja, pela movimentação real da sociedade civil, pela pressão que vinha de baixo para cima”. Esta pressão foi ganhando força na segunda metade da década de 1970 e na seguinte apresentava um quadro mais organizado, traduzido no surgimento de novas ferramentas organizativas da classe trabalhadora.

Expressou este novo quadro de disputas políticas a criação de um partido formado por trabalhadores, católicos (em sua maioria vinculados à Teologia da Libertação), ex-guerrilheiros e intelectuais de esquerda: o Partido dos Trabalhadores (PT/1980). Foram criadas também a Central Única dos Trabalhadores (CUT/1983) e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT/1986), além do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST/1984). Podemos observar ainda o fortalecimento dos movimentos das mulheres, dos negros, sem-teto, indígenas, quilombolas, LGBT e diversos outros que se aglutinavam em torno da luta pela democracia. Isto sem falar no movimento de Reforma Sanitária, que se iniciou nos anos 1970 e se fortaleceu nos anos 1980, reunindo um forte grupo de profissionais de saúde e usuários em torno da luta pela universalização e descentralização do sistema de saúde.

Os anos 1980 são marcados pelo fortalecimento do movimento sindical e dos movimentos sociais de uma forma geral, e contribuíram, dado o quadro de crise política, econômica e social, para adensar o movimento de Diretas Já (1983-1984). Conduzido por setores da burguesia – e seus representantes –, que tinham interesse em pôr fim a ditadura, este movimento foi organizado em torno do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e acabou desembocando no fim da ditadura empresarial-militar em 1985.

O processo de transição foi considerado por Coutinho (2000, p. 93) como sendo uma “transição fraca”, tendo em vista que, mesmo rompendo com a ditadura, não eliminou “os traços autoritários e excludentes que caracterizaram aquele modo tradicional de se fazer política no Brasil”. Para ele, o predomínio de processos “pelo alto” caracterizou-se pela presença de: um Executivo forte em relação aos outros poderes; mecanismos trans-

formistas (marcados pela cooptação e pela manutenção do clientelismo); formas de populismo (reforçando o personalismo na condução da política) e a tutela militar (visualizada no peso das forças armadas).

O clima de efervescência política, entretanto, levou, no final da década, à condução de um processo de Constituinte que mobilizou parcelas expressivas da população e permitiu a promulgação da Constituição Federal de 1988, em um movimento de avanços e retrocessos.

O contexto durante os dois anos da Constituinte (1987-1988) foi de uma forte mobilização social, mas com organizações políticas relativamente jovens e sem experiência com a dinâmica democrática. Ao mesmo tempo, os setores mais conservadores estavam divididos entre o apoio ou não aos militares e, diante da abertura, divergiam em relação ao ritmo e características da transição. Somado a isso, enfrentavam uma crise econômica de grandes proporções e que demandava mudanças na condução dos rumos da política econômica e do planejamento. O que unia a classe dominante era o medo de que a mobilização social ameaçasse a estrutura de poder consolidada e estabelecesse mudanças mais radicais na sociedade. Como atesta Plínio de Arruda Sampaio (2009, p. 40),

O zigue-zague da burguesia mostra que ela não contava com nenhum partido suficientemente forte para imprimir uma direção clara aos embates de recomposição do poder civil. No outro polo político, o movimento popular, embora aguerrido, também não tinha condições de radicalizar sua pressão, de modo a promover uma ampla democracia.

Neste cenário, em fevereiro de 1987 instaurou-se a Assembleia Nacional Constituinte, que funcionaria por meio de oito comissões temáticas, cada uma dividida em três subcomissões e uma comissão de sistematização. As subcomissões levariam sua proposta para a comissão, e esta, depois de organizar a redação, levaria à comissão de sistematização, que compilaria as propostas das oito comissões e elaboraria a redação final do texto. Em todos estes momentos de síntese de propostas, haveria espaço para apresentação de novas emendas ao texto final do relator. A versão final, também aberta para receber emendas, seria submetida à aprovação em plenário pelos 559 constituintes no ano seguinte. Isto significava que, ao final de cada etapa, o texto sofria modificações a depender da correlação de forças que se estabelecia.

O caráter inovador da Assembleia era a abertura para uma ampla participação popular por meio da realização de audiências públicas e pela possibilidade de apresentação de emendas populares, desde que assinadas por no mínimo 30 pessoas e por três entidades representativas. Segundo Sampaio (2009, p. 43), “as 122 emendas populares apresentadas somaram 12 milhões de assinaturas, o que representava na época, cerca de 20% do eleitorado”. A massiva participação popular conseguiu, neste primeiro momento, estabelecer uma correlação de forças mais favorável, constringendo a direita de defender suas posições. Isso levou a um certo esvaziamento da presença destes constituintes de direita, que preferiram voltar as energias para as suas bases eleitorais visando o pleito municipal de outubro de 1988, facilitando a aprovação de propostas da esquerda.

Na comissão de Ordem Social estavam as seguintes subcomissões: dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias; dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. A segunda foi a prioridade na participação dos militantes do movimento sindical e a terceira contou com intensa participação dos integrantes do Movimento de Reforma Sanitária. Foi nesta última que se elaborou, de forma mais consistente, os princípios da seguridade social<sup>57</sup> (BOSCHETTI, 2006).

De maneira geral, na avaliação de Ivanete Boschetti (2006), a formulação da comissão de Ordem Social, encaminhada para a comissão de sistematização, estava afinada com as propostas das organizações de esquerda, em especial com o acúmulo do Movimento de Reforma Sanitária. Tal proposta afirmava a responsabilidade do Estado com a garantia dos direitos sociais, embora tenha sofrido algumas alterações de caráter mais conservador, quando comparada com as propostas encaminhadas pelas subcomissões.<sup>58</sup> Para citarmos um exemplo, na área da saúde foram aprovados artigos que não só falavam em um sistema único, mas também determinavam a atenção integral e a proibição de investimentos de recursos públicos nos organismos privados de saúde.

<sup>57</sup> É curioso destacar que o primeiro esboço de seguridade social integrava somente as políticas de assistência e previdência. A Saúde figurava como uma política em separado. Foi o senador Almir Gabriel, do PMDB, relator da comissão, que incluiu a saúde no conceito de seguridade social (BOSCHETTI, 2006).

<sup>58</sup> Para um estudo mais detalhado dos textos originais voltados para a seguridade social e de como eles foram sendo, paulatinamente, alterados, ver Boschetti (2006).

O texto final foi apresentado pela comissão de sistematização no final do ano de 1987 e sofreu duras críticas dos setores conservadores e do governo Sarney. “Os empresários criticavam o que eles chamavam de reforço ao estatismo e ao burocratismo estatal em detrimento do ‘pluralismo’ econômico” (BOSCHETTI, 2006, p. 168).

Houve, a partir daí, uma reorganização das forças conservadoras, temerosas de que fosse aprovada uma constituição que retirasse importantes privilégios das classes dominantes. Estas se aglutinaram e formaram um bloco que ficou conhecido como Centrão. No ano seguinte, 1988, por meio de manobras políticas, este campo conseguiu promover alterações no regimento da Assembleia de modo a facilitar, na votação no Plenário, a revisão de todo o trabalho acumulado e sistematizado pela comissão. Temos, então, um retrocesso nas formulações no sentido de retirada de direitos que constavam no texto e de inclusão de medidas voltadas para o favorecimento da iniciativa privada no provimento das políticas sociais.

O trecho da justificativa de emenda que propunha um novo capítulo para a Ordem Social, citado por Boschetti, deixa bem claras as intenções do Centrão:

Deve ser descartado o Estado provedor. Não pode o sistema de seguridade social tornar-se sorvedouro de recursos, que não são infundáveis, do Tesouro e do contribuinte. [...] Não há por que desconhecer a importância da colaboração da iniciativa dos particulares nestes setores. (Assembleia Nacional Constituinte *apud* BOSCHETTI, 2006, p. 170).

O resultado destes embates foi um texto constitucional híbrido, fruto de um “acordão” entre as forças conservadoras e progressistas. O Centrão alcançou um nível de organicidade fluido e incapaz de rever a totalidade das definições já acumuladas. Enquanto isso, a esquerda não teve forças para impedir algumas alterações e avaliou que um acordo seria a forma de garantir, ao menos parcialmente, a aprovação das medidas que propuseram.

O fato é que boa parte do texto da comissão de sistematização integrou a versão final, sobretudo no que diz respeito à seguridade social. O texto aprovado significou uma mudança na lógica do atendimento às necessidades da população da ajuda para o direito, garantindo uma proposta de universalidade e de responsabilização do Estado, ainda que na previdência

tenha prevalecido a lógica do seguro. Em resumo, estava em gestação um novo padrão de intervenção nas expressões da questão social.

No capítulo 4, voltaremos a algumas das conquistas da chamada Constituição Cidadã, mas consideramos importante destacar aqui a importância da aprovação deste texto no momento de abertura democrática. Visto de hoje e conhecendo o processo que vivemos nas décadas seguintes, estamos de acordo com Sampaio (2009, p. 49) ao afirmar que, “não fossem estes dispositivos, o sofrimento da classe trabalhadora durante o período mais duro da desarticulação do Estado desenvolvimentista teria sido muito maior”, e ele dá o exemplo da Argentina, “país que passou diretamente da ditadura para a ‘democracia’ neoliberal”.

O caminho para a implementação das conquistas do texto constitucional ainda tinha (e tem) um longo percurso. Apesar do momento de eferescência política e cultural ter culminado na ameaça de vitória de Lula nas eleições presidenciais de 1989, as forças conservadoras conseguiram não apenas se manter no poder, como também disseminar a necessidade da adesão ao projeto neoliberal como forma de garantir o retorno ao crescimento e a tão esperada fase de prosperidade. Este fato alimentou um contexto desfavorável para a implementação das conquistas sociais defendidas ao longo dos anos 1980 e registradas no texto constitucional de 1988.

Os desdobramentos do primeiro governo civil após o fim da ditadura reforçam a ideia de uma “transição fraca”, como defende Coutinho (2000). Ainda que seja possível reconhecer os avanços trazidos pela mobilização popular, não foi capaz de alterar as características estruturais do capitalismo dependente, mantendo o bloco dominante no poder composto pelos latifundiários, a grande burguesia dependente e os conglomerados imperialistas.

## CAPÍTULO 3

# O neoliberalismo e a constituição endógena do capital financeiro no Brasil

Para entender as particularidades na dinâmica de acumulação capitalista no tempo presente, é imprescindível apreender os movimentos do capital e sua força para fazer valer seus interesses no enfrentamento às resistências impostas pela classe trabalhadora. A atuação do Estado só pode ser entendida em meio a este terreno de luta de classes, e suas decisões expressam o poder destas classes de impor suas demandas. No Brasil, estas relações expressam, também, traços das heranças do passado e o vínculo de dependência em relação aos interesses imperialistas.

O objetivo deste capítulo é analisar a constituição endógena do capital financeiro no Brasil. No capítulo anterior, analisamos as alterações na relação entre setor produtivo e as finanças e sua articulação com o Estado no período do golpe empresarial-militar no Brasil, quando se consolida o capitalismo monopolista. Avaliamos que o processo de concentração e centralização do capital não chegou a propiciar, naquele momento, um imbricamento entre o setor produtivo e o financeiro. Este fato ocorreu somente entre a primeira e a segunda décadas do século 21 e contou com a forte participação do Estado.

A relevância de perseguirmos a formação do capital financeiro para a análise da realidade brasileira está no fato de que por meio desta categoria busca-se atentar para a relação entre o setor produtivo e as instituições financeiras no movimento do real. O crescimento e a importância das instituições financeiras são destacados, mas imbricados em alterações na base produtiva e na produção de mais-valia.

O processo de constituição dos monopólios e do capital financeiro assumem particularidades que demandam mediações importantes para pensarmos o capitalismo dependente brasileiro. Se para Lenin ([1917] 2012) –

ao analisar o processo de concentração e centralização na Alemanha – foi possível identificar uma relação intrínseca entre a formação dos grandes monopólios e a constituição do capital financeiro, este binômio parece não estar presente na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista no Brasil. Apesar da presença dos monopólios, o processo de concentração e centralização do capital não desaguou na formação do capital financeiro de forma imediata. Ao contrário, a constituição deste último se dará décadas depois e mediante a ativa ação do Estado, reforçando um traço marcante das economias dependentes de transições “não clássicas”.

Não podemos negar a presença da atuação do capital financeiro de origem estrangeira no Brasil desde a segunda metade do século 19. O desafio a ser enfrentado é identificar a partir de que momento se dará a sua constituição interna, entendendo a particularidade da formação histórica do capital financeiro no Brasil.

Pretendemos resgatar aspectos da realidade brasileira e apresentamos a tese de que a constituição do capital financeiro em nossa formação econômico-social se consolidou somente nos governos federais do Partido dos Trabalhadores (PT). Isto se deu com base no protagonismo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e sua política das “campeãs nacionais” (entre 2008 e 2013) e no impulso dado à atuação dos fundos de pensão em decorrência das contrarreformas da previdência, em especial de 2003 e 2012.

As alterações a partir dos anos 1990 são apresentadas com base no tripé destacado por Chesnais (2005, p. 18), em que “a liberalização, a desregulamentação e a privatização são o alicerce da mundialização do capital contemporânea”. Tendo como referência a problematização do autor, analisaremos como estes processos se desenvolveram no Brasil e as mudanças que permitiram a constituição do capital financeiro no país.

A entrada do Brasil de forma mais aprofundada no circuito mundial das finanças não foi fruto apenas dos interesses externos. Ao contrário, beneficiou frações da burguesia que atuam em nosso território de forma mais atrelada ao capital financeiro internacional e dependeu de um conjunto de mudanças implementadas pelo Estado a partir dos anos 1990. A estabilização monetária foi fundamental para garantir um ambiente mais estável e sedutor ao capital especulativo, bem como as alterações feitas na política econômica para assegurar o pagamento de juros e a liberdade de capitais e a ampliação das bases de extração da mais-valia.

Estas mudanças precisam ser entendidas no bojo da análise do neoliberalismo. De início, é preciso destacar que, no plano conceitual, o neoliberalismo possui acepções diversas, mesmo quando restringimos o debate às análises do pensamento social crítico, fato que leva muitos teóricos a ressaltar a imprecisão do termo. Trata-se, no geral, de diferenças na ênfase que os analistas dão a determinados aspectos em detrimento de outros, embora todos abarquem um conjunto de medidas e alterações que possuem uma direção comum: a busca por restaurar o poder burguês ameaçado pela crise instaurada no final dos anos 1960 e início dos 1970, o que implica a adoção de medidas voltadas para retomar o aumento da taxa de lucro.

Para chegarmos às particularidades do neoliberalismo no Brasil, vale inicialmente resgatar um estudo de Rodrigo Castelo (2013), em que o autor faz uma espécie de inventário da controvérsia que cerca o termo, agrupando autores de diversos países. Ele identifica aqueles que o tratam prioritariamente como uma ideologia, dentre os quais destaca Perry Anderson, Göran Therborn e, no Brasil, João Leonardo Medeiros e Emir Sader, para ficarmos em alguns. Estes, sem perder de vista aspectos políticos, econômicos e culturais, ressaltam o conteúdo de dominação ideológica da burguesia que este termo encerra. O segundo grupo assinalado por Castelo (2013), com o qual nos identificamos, privilegia os aspectos políticos, identificando o neoliberalismo como um projeto voltado para a recomposição do poder burguês e enfrentamento aos movimentos contestatórios que se fortaleciam diante da crise do capital. Neste grupo estão autores como François Chesnais, David Harvey, Atílio Boron e, no Brasil, Elaine Behring, Kátia Lima, dentre outros.

Somente no início da década de 1970 estas ideias encontraram as condições materiais para a sua difusão e implementação, mas sua concepção se deu cerca de trinta anos antes. Um dos grandes marcos desta trajetória foi a reunião sediada na Suíça, mais precisamente em Mont Pelèrin, em 1947. Participaram deste encontro Frederick Hayek, que em 1944 havia escrito *O caminho da servidão* ([1944] 1990) – no qual já deixava claro o seu combate à intervenção do Estado nos mecanismos de mercado –, juntamente com intelectuais como Milton Friedman, Ludwig Von Mises e Karl Popper (ANDERSON, [1994] 2003; HARVEY, 2008). Suas propostas, entretanto, se depararam com uma realidade muito concreta: as altas taxas de crescimento decorrentes da intervenção estatal, promovida pela implementação

do Estado de bem-estar social. Este fato contribui para explicar a baixa adesão de suas teses neste período.

Foi somente com a crise neste padrão de acumulação que se vivenciou a primeira experiência de implementação das propostas neoliberais. A ditadura instaurada com o golpe de Estado do general Pinochet, no Chile em 1973, mostrou ao mundo que a tão proclamada defesa pela liberdade estava centrada no supostamente “livre jogo do mercado”, de modo que não precisava vir acompanhada das liberdades civis, nem dos direitos políticos. As medidas adotadas foram marcadas pela truculência no enfrentamento às manifestações da classe trabalhadora e na fragilização das suas organizações, desregulamentação das relações trabalhistas, privatização de empresas, de recursos naturais e das políticas sociais, liberalização da economia, dentre outras, tendo como resultado uma forte concentração de renda e riqueza nas mãos da burguesia.

Esta experiência foi, poucos anos depois, replicada na Inglaterra (1979) e nos Estados Unidos (1980), desta vez sob o mistificador véu da “democracia burguesa”. Para Harvey (2008, p. 19), “não pela primeira vez, uma experiência brutal realizada pela periferia transformou-se em modelo para a formulação de políticas no centro [...]”. Para o autor, a crise do Estado de bem-estar social foi o grande pretexto para o ataque ao planejamento estatal. A neoliberalização foi apontada como a saída, numa tentativa também estimulada pela necessidade de evitar uma resposta organizada da classe trabalhadora, que ameaçava os interesses das elites burguesas.

Ao longo dos anos 1970 e 1980, fazendo uso de uma dialética combinação entre coerção e consenso, ora com peso maior em um, ora em outro – a depender da correlação de forças de cada país –, o neoliberalismo foi sendo implementado por diversas regiões do globo. A truculência das armas, por vezes, foi substituída por aquela que advoga a ausência de alternativa, condenando ao isolamento toda a forma de pensamento que a contrarie. Para Harvey (2008, p. 97),

[...] um mapa dos movimentos mediante os quais ocorreu o progresso da neoliberalização no cenário mundial a partir de 1970 é difícil de elaborar. Para começar, a maioria dos Estados que seguiram a virada neoliberal só o fizeram parcialmente [...]. E na luta de restauração ou implantação do poder de uma classe alta distintiva ocorre todo o tipo de idas e vindas, enquanto os poderes políticos mudam de mãos e os instrumentos de influên-

cia se enfraquecem ali ou se fortalecem alhures. Assim, todo mapa desses movimentos apresentaria correntes turbulentas de desenvolvimentos geográficos desiguais que precisam ser rastreados para compreender de que maneira as transformações locais se vinculam a tendências mais amplas.

De todo modo – guardadas as devidas proporções em cada local em que o neoliberalismo foi ganhando materialidade –, as mudanças implicaram, para além da adoção de medidas privatizantes e liberalizantes, um reforço à busca por saídas individuais, no aumento da exploração da força de trabalho e a um tratamento fragmentado das expressões da questão social, privatizando também as formas de enfrentamento dadas a esta. A busca por construções coletivas foi caracterizada como ultrapassada e utópica, e as análises baseadas na totalidade, consideradas inviáveis, sendo difundido o recurso a um conhecimento parcial e efêmero, muitas vezes calcado no subjetivismo em oposição à objetividade dos fenômenos.

Como discutido no capítulo 1, as alterações no campo da produção, mesmo contribuindo significativamente para desarticular o movimento sindical, não recuperaram as taxas de crescimento dos chamados “anos gloriosos”. A desregulamentação financeira apareceu como uma alternativa para ampliar a rentabilidade do capital. Este crescimento das finanças provocou aumento e diversificação das estratégias de exploração da força de trabalho e de extração da mais-valia, como forma de sustentar esta rentabilidade.

O avanço em direção às economias dependentes se deu por meio da incorporação das grandes burguesias destes países ao projeto neoliberal e pela imposição, por parte dos organismos multilaterais, de políticas de estabilização econômica que conduzissem às alterações necessárias. Estas políticas vieram sempre acompanhadas da intensificação dos fluxos financeiros em direção aos países dependentes e funcionaram como uma estratégia fundamental de apropriação da mais-valia ali extraída.

A ampliação da mobilidade de capitais passa a se constituir como uma alternativa para, por meio da transferência de valor, contornar a tendência decrescente da taxa de lucro enfrentada nos países imperialistas. Aos Estados dependentes, cabia uma reconfiguração que passava pelo aumento da dívida pública como forma de justificar sucessivos ajustes fiscais, alimentando a rentabilidade financeira e legitimando a canalização de recursos do fundo público para o capital, a condução de contrarreformas e a contenção de gastos sociais.

Os Estados, portanto, longe de se tornarem mínimos – como muitos procuraram sintetizar –, precisavam ser fortes e robustos o suficiente para conseguirem implementar estas mudanças e sustentá-las, a despeito dos questionamentos que pudessem advir da classe trabalhadora ou de setores da burguesia (em especial a pequena burguesia) atingidos pelas medidas. Nas palavras de François Chesnais (2005, p. 18),

A mundialização não foi um resultado endógeno do movimento do capital. Apenas na vulgata neoliberal o Estado é “exterior” ao “mercado”.<sup>59</sup> Sem a ajuda ativa dos Estados, as empresas transnacionais e os investidores financeiros institucionais não teriam alcançado as posições dominantes que hoje possuem, nem nelas se manteriam tão comodamente. A grande liberdade de ação da qual elas gozam no plano doméstico e a mobilidade internacional quase completa que lhes foi concedida necessitaram numerosas medidas legislativas e regulamentares, com o dismantelamento das instituições anteriores e sua substituição por instituições novas.

A forma como se deu a implementação do projeto neoliberal e até onde foi possível avançar nas mudanças variou em cada país. A adesão não foi linear, nem pura, no sentido de que não abarcou a totalidade das propostas recomendadas. Os embates entre as classes sociais, e até entre frações de uma mesma classe, contribuíram para recheiar com um conteúdo próprio o sentido da chamada ofensiva neoliberal. Deste modo, cabe agora analisarmos as especificidades que este processo assumiu no Brasil.

## **A construção das bases para a financeirização no Brasil**

O grande capital busca garantir suas margens de lucratividade diversificando suas formas de atuação. No tempo presente, atua por meio do recurso ao capital portador de juros e da produção propriamente dita, mas também por meio de avanços sobre o setor de serviços e as políticas sociais.

<sup>59</sup> Chesnais (2005, p. 24) faz também uma crítica ao uso do termo mercado: “O termo ‘mercado’ é o ‘tapa-sexo’ que serve para designar pudicamente a propriedade privada de meios de produção que tomam principalmente a forma da posse de ativos patrimoniais os quais concedem o direito de apropriação, em grande escala, das riquezas criadas pelos outros”.

As mudanças se dão em um contexto de crescente desenvolvimento tecnológico e informatização com vários desdobramentos sobre a organização da produção.

Alguns dos recursos encontrados para reconfigurar a estrutura produtiva envolvem a ampliação das formas de exploração do trabalho e estimulam diversificadas modalidades de contratação (emprego domiciliar, *part time*, terceirização e diversas outras precarizadas), bem como a adoção de um processo de trabalho mais longo e/ou mais intenso, além de mecanismos voltados para a ampliação da produtividade do trabalho. Isto sem mencionar a substituição do trabalho vivo por trabalho morto, intensificada a cada fusão e aquisição de novas empresas e pela aquisição de novas tecnologias. Por meio da combinação de extração de mais-valia absoluta e relativa, as condições de trabalho e de vida são gravemente atingidas.

Apesar das alterações, as raízes da questão social seguem sendo as mesmas: a exploração, a alienação e a subsunção do trabalho ao capital. Especialmente no capitalismo dependente, estes fenômenos assumem contornos diferenciados, dado que as contradições mais acirradas permitem a apropriação, pelo centro imperialista, de parte expressiva da riqueza produzida nos países dependentes, como sinalizado no capítulo anterior.

As mudanças nas últimas décadas não derivam de alterações estruturais nesta relação, mas têm desdobramentos significativos sobre ela. A dinâmica da base produtiva mantém uma interação dialética com a capacidade reivindicativa da classe trabalhadora e suas condições de vida e de trabalho, de modo que impactam no conjunto da vida social, produzindo mais diversificadas e complexas expressões da questão social.

Marilda Yamamoto (2008, p. 114, grifo da autora) chama a atenção para o fato de que “*a mundialização financeira sob suas distintas vias de efetivação unifica, dentro de um mesmo movimento, processos que vêm sendo tratados pelos intelectuais como se fossem isolados ou autônomos*”. Dentre estes, destaca:

A “reforma” do Estado, tida como específica da arena política; a reestruturação produtiva, referente às atividades econômicas empresariais e à esfera do trabalho; a *questão social*, reduzida aos chamados processos de exclusão e *integração social*, geralmente circunscritos a *dilemas da eficácia da gestão social*; à *ideologia neoliberal e concepções pós-modernas, atinentes à esfera da cultura*. (IAMAMOTO, 2008, p. 114, grifos da autora).

O maior desafio para analisar as particularidades contemporâneas no Brasil está em conseguirmos articular todas estas determinações e entendê-las como uma totalidade dinâmica, para que seja possível compreender o processo de produção e reprodução da questão social.

O neoliberalismo, na qualidade de um projeto de dominação de classe, está pautado na busca por ampliar as bases de extração de mais-valia. Ao perseguir este objetivo, promove, dentre outras coisas, uma reestruturação na produção com vistas a aumentar a superexploração e impor limites crescentes à capacidade de resistência dos trabalhadores. Neste contexto, a gestão das empresas está cada vez mais submetida aos interesses financeiros.

[...] O investimento especulativo no mercado de ações aposta *na extração da mais-valia presente e futura dos trabalhadores, para alimentar as expectativas de lucratividade das empresas, segundo padrões internacionais que paramentam o mercado financeiro*. (IAMAMOTO, 2008, p. 113, grifo da autora).

Este fato impulsiona estratégias voltadas para a redução de custos e aumento na apropriação do valor gerado como forma de tornar seus ativos mais atraentes para os investidores – nacionais e internacionais. Estas mudanças acontecem no interior dos países e também na forma como se relacionam entre si.

A reorganização das relações de produção entre os países, decorrente das mudanças neoliberais, fortaleceu a potência estadunidense e reforçou as relações internacionais desiguais sob a hegemonia das finanças (HARVEY, 2004). O Estado, em especial no centro imperialista, é o grande responsável por conduzir esta dinâmica em que a integração entre os países – na medida em que acentua a concentração e centralização na base do capitalismo em sua fase monopolista – produz e reproduz relações desiguais, fortalecendo e aprofundando a dependência. A redução dos ganhos nos países centrais, em virtude da crise no centro capitalista nos anos 1970 e 1980, foi compensada por uma maior apropriação de riquezas no exterior, principalmente por meio de ganhos parasitários, com destaque para a pilhagem do fundo público via dívida pública dos países dependentes.

Mas não é apenas a pressão externa que explica as alterações no padrão de acumulação no Brasil nos anos 1990. A adesão a uma política econô-

mica baseada em um ajuste fiscal permanente não foi apenas imposta por organismos multilaterais. Foi também referendada pela grande burguesia brasileira. A ruptura de limites anteriormente existentes para a mobilidade do capital portador de juros passa a se constituir como uma alternativa para contornar a tendência decrescente da taxa de lucro e consiste em um dos principais traços da financeirização.

A intensificação dos fluxos financeiros e a rentabilidade dela decorrente não possuem uma dimensão apenas quantitativa. Trata-se também de uma mudança qualitativa. O fenômeno da financeirização pressiona a reorganização da base produtiva, *lócus* da geração da riqueza. Fortalecido pelas políticas de ajuste fiscal, reforça e amplia a transferência de valor em direção aos países imperialistas, bem como aprofunda os mecanismos de superexploração da classe trabalhadora, constituindo o que Marisa Amaral (2012) denomina de uma nova fase da dependência.

Com base em um referencial teórico diferente do que utilizamos, mas movidos por uma preocupação em entender a particularidade do processo de financeirização no Brasil, Lena Lavinias, Eliane Araújo e Miguel Bruno (2017) procuraram fazer uma periodização para entender o processo em curso. De acordo com estes autores, o fenômeno da financeirização no país começa a ser gestado nos anos 1970. O período de 1981 a 1994 é denominado de *financeirização elitizada*, tendo em vista que a partir dos anos 1980, com a crise fiscal e da dívida externa, houve condições concretas para um aumento da expansão financeira e da concentração bancária, mesmo que em proporções modestas. É o período em que a “ciranda financeira” sustentou ganhos inflacionários em virtude da rolagem da dívida pública, a qual cresceu substantivamente nesta década.

Com a estabilização monetária, inicia-se a chamada *financeirização em massa*, decorrente da substituição dos ganhos inflacionários pela renda de juros. De 1994 em diante, especialmente nas primeiras décadas dos anos 2000, a financeirização estará assentada na dívida pública e incorporará também os serviços públicos e a seguridade social. Seu crescimento foi apoiado no aumento da bancarização e na ampliação do crédito ao consumo, especialmente o consignado.

Apesar das contribuições presentes no texto, destacamos algumas diferenças na análise para demarcar a importância de articular o debate da financeirização a determinações centrais do modo de produção capitalista e, portanto, a uma forma específica de produção de valor. Mesmo buscan-

do uma análise crítica do processo de financeirização, os autores ficam presos a um debate centrado na política econômica e tendem a descrever e explicar os fenômenos sem uma profunda articulação com o imperialismo, a base produtiva e sua relação com a superexploração da força de trabalho. O referencial teórico usado para a análise das mudanças recentes leva estes autores a afirmar, com base em outros trabalhos de Bruno, que “a financeirização se impõe como entrave estrutural ao crescimento econômico” (LAVINAS *et al.*, 2017, p. 5).

Lena Lavinas e Denise Gentil (2018, p. 204) reforçam a periodização acima assinalada. As autoras se contrapõem ao processo de financeirização por identificarem que “interesses especulativos não têm horizonte de longo prazo e, portanto, estão descolados de um projeto de desenvolvimento”.

Herdeiros do pensamento desenvolvimentista, a preocupação passa por identificar os obstáculos ao desenvolvimento e elaborar propostas para impulsioná-lo. O escopo da análise está restrito à expectativa de implementação de um projeto de desenvolvimento que enfrentaria os principais problemas do país. Como se a nossa particularidade histórica, calcada no capitalismo dependente, desse margem à possibilidade de enfrentar os problemas estruturais de nossa formação econômico-social por dentro deste modo de produção.

Não se pode perder de vista que a divisão internacional do trabalho sustenta relações hierarquizadas entre os países. Esta compreensão fundamenta a perspectiva de que as desigualdades que assolam as economias dependentes têm por base a transferência, em direção ao centro imperialista do sistema, de boa parte do valor produzido internamente. A parcela que permanece no país concentra-se nas mãos de poucos, viabilizando a reprodução de mecanismos de superexploração da força de trabalho.

De todo modo, a formulação desses economistas – que têm produzido trabalhos consistentes sobre a financeirização também nas políticas sociais – ajuda na compreensão do fenômeno ao diferenciar dois períodos da financeirização, um baseado em ganhos inflacionários e outro assentado na dívida pública. Mas, ao contrapor as finanças à produção, limitam o seu poder de fogo e desconsideram os elementos centrais do capitalismo dependente e as contradições que lhe são inerentes.

O esforço para entender as particularidades da financeirização no Brasil, entretanto, é louvável, tendo em vista que não é possível apreender

as principais determinações do período atual sem construir as mediações necessárias para subsidiar o conjunto de relações presentes em uma formação econômico-social específica. Neste sentido, destacar a dívida pública como um eixo central de sustentação da financeirização no Brasil parece uma chave de leitura importante para afirmar o papel estrutural do fundo público na garantia das condições de acumulação capitalista.

Para a compreensão deste momento atual do desenvolvimento das relações capitalistas no Brasil – sem deixar de lado os aspectos que marcam a nossa formação econômico-social –, é necessário fazer um resgate das mudanças vividas nas últimas décadas. O conjunto de alterações que pontuaremos já tinha uma presença, mesmo que tímida, nos anos 1980 e ganha na década seguinte um conteúdo mais consistente e uma correlação de forças favorável.

O plano de estabilização implementado pela equipe econômica do governo Fernando Collor de Melo não foi capaz de controlar a inflação, mas foi bastante firme na implementação de políticas voltadas para a abertura do mercado externo, privatização e desregulamentação. A abertura econômica e a expansão das importações, aliadas a políticas recessivas como forma de reduzir e estabilizar a inflação, levaram a uma reorganização no setor produtivo do país. Como observa Aloísio Teixeira (1994, p. 133), foram criadas também as condições para “limpar o terreno e abrir espaço para a almejada privatização com conversão da dívida”. Ao longo da década de 1990, o processo de privatização, que teve início neste governo, ganhou não só continuidade, como intensidade.

O Plano Real obteve mais sucesso no combate à inflação, mas isso não quer dizer que tenha sido apenas meio para garantir a estabilização. Fortalecido pela legitimidade social e política que o enfrentamento à inflação era capaz de produzir, contribuiu para justificar as medidas de ajuste fiscal e para construir argumentos voltados à responsabilização do gasto público pela instabilidade monetária. Por este caminho, o Plano Real consistiu em um instrumento a serviço de um projeto estratégico visando a uma nova inserção da economia brasileira, assentada no contexto de financeirização da economia mundial.

O caráter dependente seguiu sendo a base para estabelecer os moldes desta reinserção. A busca por ampliação das fronteiras de rentabilidade financeira do grande capital foi o objetivo que orientou as mudanças. Neste trajeto, as medidas adotadas contribuíram para o aprofundamento

da concentração bancária, fortalecendo a atuação dos grandes grupos financeiros.

O aumento do crédito provocado pela estabilização e pela abertura financeira levou a uma reestruturação financeira. Para José Carlos de Souza Braga e Daniela Prates (1998), a expansão do crédito, por ser pautada em recursos externos, contribuiu para a expansão da demanda e conduziu a um desequilíbrio em conta corrente e ao surgimento de bolhas especulativas, tanto no mercado de ações como no de imóveis. Isto sem mencionar os efeitos da entrada de divisas sobre a taxa de câmbio, de juros, a balança comercial e os empréstimos.

Além disso, as receitas inflacionárias eram uma das principais fontes de rentabilidade dos bancos, e a redução da inflação tornou este ganho irrisório. “As receitas inflacionárias, que correspondiam a 4% do PIB, em média, no período de 1990-1993, diminuíram para 2% do PIB em 1994, e se tornaram desprezíveis em 1995” (BRAGA; PRATES, 1998, p. 36).

É este o contexto no qual se conduziu uma série de ajustes que envolveram não só o redimensionamento dos bancos e de sua estrutura operacional, quanto o redirecionamento de suas atividades (expansão das operações de crédito). Houve também um reordenamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN), com a eliminação de bancos menores, o fortalecimento dos maiores e o aumento da participação estrangeira.

Como parte desta reestruturação do setor e resposta à crise vivida por muitos bancos, em novembro de 1995, foi criado o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Esta criação, não por coincidência, aconteceu logo após a crise do Banco Econômico (22º banco em intervenção desde o início do Plano Real), em agosto do mesmo ano. De acordo com afirmações do governo na época, a função do Proer era a de ordenar as fusões e incorporações de bancos, a partir de regras ditadas pelo Banco Central.

O fato é que a concentração e a desnacionalização bancária se intensificaram de forma incontestada no Brasil. Reinaldo Gonçalves afirma que, em 1994, havia 230 bancos, ao passo que, em 1998, este número foi reduzido para 179. O autor destaca também que, deste universo de 179 bancos, os cinquenta maiores respondiam por 98% de todas as atividades bancárias do país (GONÇALVES, 1999, p. 162-166).

No campo da produção e do consumo, como desdobramento das medidas tomadas, podemos observar uma queda na utilização da capacidade ins-

talada na indústria, redução nas vendas, tanto no setor industrial como no comércio, e aumento do desemprego. Em relação à capacidade de consumo, um dos indicadores da queda foi a crise de inadimplência em 1995, ano que se seguiu à crise do México e ao pacote de medidas para sair da crise. O problema da inadimplência se relaciona também ao aumento do endividamento das famílias, estimulado pela redução da inflação e pelo aumento do crédito.

Outro efeito decorrente da implementação do Plano Real está vinculado ao saldo da balança comercial. Este saldo passou de um superávit de US\$ 10,4 bilhões, em 1994, para déficits por seis anos consecutivos, chegando a US\$ 8,4 bilhões em 1997. Somente voltou a apresentar saldo positivo a partir de 2001, como apontam Ivo Lesbaupin e Adhemar Mineiro (2002, p. 15), fazendo uso de dados do Banco Central. Isto aconteceu porque o combate à inflação estava calcado, em parte, na liberalização financeira, na abertura comercial e em um câmbio sobrevalorizado. Se, por um lado, estas medidas contribuíram para reduzir o preço das importações e conter pressões inflacionárias dos setores que dependiam de importados para produzir, por outro, desestimulavam as exportações e criavam dificuldades para a produção de alguns bens em virtude da concorrência externa.

A entrada dos capitais especulativos, atraídos pelas altas taxas de juros, ganhava uma importância cada vez maior para viabilizar a manutenção dos resultados inicialmente obtidos. Estes capitais se tornaram um dos principais elementos existentes para financiar o aumento espetacular das importações, decorrente, fundamentalmente, da utilização da âncora cambial. A sustentação das medidas iniciais encontrou, em um capital volátil e de curto prazo, uma das condições para sua viabilidade.

O aumento da instabilidade em relação ao exterior ganhou um contorno diferenciado e intensidade crescente que podem ser explicitados, por exemplo, pelas repercussões sentidas com as crises mexicana (dezembro de 1994), asiática (junho de 1997) e russa (agosto de 1998). Harvey (2008, p. 105), ao refletir sobre o que teria levado a estas crises, destaca o caráter subjetivo e inconstante destes movimentos especulativos e adverte que “a ‘mentalidade de rebanho’ dos financistas (ninguém deseja ser o último a manter estoques de uma dada moeda antes da desvalorização desta) pode produzir expectativas autorrealizadoras, com manifestações tanto agressivas, quanto defensivas”.

Estas crises, ao provocarem a fuga em massa de capitais do Brasil, colocavam em pauta a questão do (des)equilíbrio do balanço de pagamentos,

dada a importância destes capitais para o fechamento das contas nacionais. A receita para conter as crises possuía sempre, em maior ou menor dosagem, o aumento da taxa de juros como forma de garantir a sustentação da âncora cambial e medidas de cunho recessivo voltadas para reduzir a demanda por importação e garantir “excedentes” exportáveis. O recurso à utilização de títulos da dívida pública, como forma de atrair capitais a juros altíssimos, levou a um brutal aumento do endividamento. Em 1994, ano anterior ao início do governo FHC, a Dívida Pública Federal era de R\$ 61,8 bilhões. Ao final dos dois mandatos (2002), ela havia saltado para R\$ 624,1 bilhões (LESBAUPIN; MINEIRO, 2002, p. 17).

As medidas de caráter recessivo se expressavam em uma política fiscal restritiva, marcada pelo corte de gastos públicos e investimentos, bem como em um aumento da carga tributária. Estas decisões foram tornando-se mais rigorosas a cada crise pela qual passava a economia brasileira. A intenção era a de demonstrar para os investidores estrangeiros a capacidade de financiamento, interna e externa.

A resposta econômica do governo à crise russa foi a mais rígida do primeiro mandato. A situação de instabilidade, tanto nacional como internacional, e as estratégias adotadas para o enfrentamento da crise nos conduziram, mais uma vez, ao Fundo Monetário Internacional. Neste novo acordo, foi estabelecido o compromisso de definir metas de superávit primário, além de reafirmar a intenção de estabelecer um ajuste fiscal para enfrentar o déficit público, que crescia em proporções gigantescas.

Dentre as soluções para enfrentar o déficit estavam as privatizações. No Plano Real, a desestatização se constituiu como uma dimensão fundamental, podendo ser entendida como uma de suas bases de sustentação. Além do equilíbrio nas contas públicas, os argumentos a seu favor pautaram-se na necessidade de racionalização do Estado, no estímulo a um aumento da competitividade da economia e na atração de investidores estrangeiros para permitir a retomada de investimentos. Nesta perspectiva, estes fatores contribuiriam para garantir a estabilização da economia e para viabilizar uma (re)inserção na economia mundial de forma mais competitiva e promover a modernização da infraestrutura e do parque industrial do país.

Tendo em vista as mudanças no aparato regulatório ocorridas ao longo da década, dentre as quais destacamos o Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído no governo Collor, no dia 12 de abril de 1990, por meio da Lei nº 8.031 (BNDES, 2002a), é importante articular a

análise das privatizações ao processo, ainda mais amplo, de desnacionalização da economia, ou seja, a transferência do patrimônio nacional – privado ou estatal – para estrangeiros.

Um estudo pormenorizado sobre o fluxo de investimento externo direto (IED) no início dos anos 1990 foi feito por Gonçalves (1999). O autor identificou que o estoque de IED mais que dobrou nos três últimos anos do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, passando de U\$ 43 bilhões, em 1995, para algo em torno de U\$ 88 bilhões em 1998. Isto significa um crescimento de 80% do grau de desnacionalização da economia brasileira – em apenas 3 (três!) anos –, medidos pela variação na razão estoque de IED/PIB de 6,3% para 11,2% (GONÇALVES, 1999, p. 14).

Em relação à privatização, uma análise dos dados referentes ao período de 1990 a 2002 nos permite afirmar que 1997 e 1998 foram os anos em que mais se arrecadou com a venda/concessão das estatais (incluindo as dívidas transferidas), totalizando U\$ 65,216 bilhões arrecadados (BNDES, 2002b). No ano de 1997 foi vendida a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e feitas concessões no setor de telefonia celular. Em 1998, o leilão do sistema Telebras, que aconteceu no mês de julho, contribuiu para aumentar o volume de recursos.

Mas não foram só as privatizações que buscavam respaldo na necessidade de contenção do déficit. Uma série de medidas voltadas supostamente para dar maior agilidade à administração pública e para sanear as contas do governo foram implementadas, dentre elas, as “reformas” da previdência e da administração pública. Em relação à previdência, mudanças como a substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição, a limitação para aposentadorias especiais, definição de um teto para o valor dos benefícios e alteração do cálculo nos seus valores contribuíram para, em nome de um suposto déficit, retirar direitos e empurrar boa parte dos contribuintes para a previdência complementar, como discutiremos melhor na próxima seção e no capítulo 4.

No que diz respeito às mudanças na administração pública, capitaneadas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare),<sup>60</sup> estavam o incentivo às privatizações, parcerias público-privadas de vários tipos, as organizações sociais (OS) e a introdução de critérios de avaliação e indicadores de desempenho. Aprofundou-se a diluição das

<sup>60</sup> Um cuidadoso estudo da contrarreforma do Estado foi feito por Behring (2003).

fronteiras entre o público e o privado, em que, além de ficar cada vez mais difícil saber onde um termina e o outro começa, o primeiro vai adotando a mesma lógica de funcionamento do segundo.

A “reforma gerencial”, como aponta Behring (2003, p. 177), foi voltada para “o controle dos resultados e baseada na descentralização, visando a qualidade e produtividade do setor público”. A fundamentação de sua necessidade passava pelo argumento da crise do Estado, que teria feito com que este se desviasse de suas funções básicas, deteriorando os serviços públicos, produzindo a chamada crise fiscal e alimentado a inflação. A este respeito a autora alerta que “*deve-se distinguir a reforma do Estado, como um projeto político, econômico e social mais amplo, da reforma do aparelho do Estado, orientada para tornar a administração pública mais eficiente*” (BEHRING, 2003, p. 178, grifo da autora). Neste sentido, a “reforma administrativa” é apenas um dos elementos que caracterizam um processo, bem mais amplo, de reconfiguração do Estado.

Um balanço das mudanças iniciais, aprofundadas nos governos seguintes, nos permite avaliar que se tratou de alterações marcadas por uma decisão política interna – associada aos interesses externos – de tornar o país mais atrativo ao investimento internacional. A liberalização do fluxo de capitais, a privatização, o aumento dos endividamentos interno e externo, a prioridade com o pagamento de juros em detrimento de gastos com o setor público e com as políticas sociais consistiram em um conjunto integrado de mudanças para servir aos interesses do capital portador de juros e do grande capital internacional. Foram mudanças em total sintonia com a conjuntura externa e com a necessidade de ampliação das fronteiras de rentabilidade financeira dos países imperialistas e aprofundaram significativamente nossos laços de dependência.

As medidas foram viabilizadas pelo clima favorável interno trazido em função da redução da inflação, que, ao garantir uma maior estabilidade, conseguiu o apoio popular e uma espécie de permissão – ou, ao menos, legitimidade – para que qualquer medida fosse tomada em nome da manutenção deste quadro. E foi sempre em função da suposta garantia da estabilidade que a implementação das contrarreformas foi justificada nos anos 1990. O medo generalizado do retorno à inflação foi usado com grande habilidade pela equipe do governo.

Os contrastes enfrentados, todavia, não foram poucos. Parte destes – sua intensidade e repercussão interna – deve-se à grande instabilidade a

que o Plano Real nos conduziu. Os desdobramentos da moratória russa deram um exemplo de como as alterações no cenário internacional podem ter rebatimentos sérios sobre a economia brasileira. Foi neste clima de instabilidade internacional e de fragilidade interna que, em janeiro de 1999, o governo optou pela ampliação da banda cambial e, em meio às dificuldades para garantir sua manutenção, determinou, dias depois, a alteração do regime, tornando o câmbio flexível.

O cenário recessivo perdurou, apesar de alguns momentos de melhora. A preocupação em conter a inflação continuou sendo não só o grande objetivo explícito do governo, como a grande justificativa para a adoção de alterações voltadas para fortalecer o projeto de dominação da grande burguesia à frente do capital financeiro financeirizado. A superexploração da classe trabalhadora e a precarização das condições de vida decorrentes foram legitimadas como um suposto mal necessário a que todos deveriam se submeter, mesmo que sob promessas falaciosas de que o sacrifício teria um caráter temporário. Este aumento da superexploração foi um dos pilares destas alterações, com desdobramentos sobre a questão social e suas expressões.

Um balanço dos anos 1990 nos permite analisar os efeitos do projeto neoliberal sobre o mercado de trabalho. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de desemprego passou de 6,1%, em 1994, para 15%, em 2000 (POCHMANN; BORGES, 2002, p. 16). Além do aumento desta taxa, a identificação do aumento da superexploração da força de trabalho pode ser, em parte, visualizada pela alteração na qualidade do emprego. A flexibilização das leis trabalhistas, juntamente com a redução da oferta formal do emprego, empurrou muitos trabalhadores para o emprego temporário, parcial, em domicílio, informal, e outras tantas formas de expressão da precariedade das condições de trabalho que ganharam força nos últimos anos da década de 1990.

Pochmann e Borges (2002, p. 62) resgatam relatórios da Organização Internacional do Trabalho (OIT), segundo os quais “o Brasil foi um dos recordistas mundiais em desregulamentação na década passada [1990]”. Este fato contribuiu para fragilizar e desarticular a organização dos trabalhadores, situação esta que criou um ambiente favorável para a intensificação destas mudanças. Um movimento de mútua influência, que teve como resultado a piora nas condições de vida de grande parte da população.

A complexificação das expressões da questão social e sua forma de enfrentamento impõem a necessidade de entendermos as mudanças no cam-

po da produção e os mecanismos de atualização das expropriações, como analisaram Ana Elizabete Mota e Maria Augusta Tavares (2016), bem como a correlação de forças estabelecida a partir do enfrentamento entre os sujeitos coletivos que nela operam, sem perder de vista as características estruturais do capitalismo dependente.

O aumento do grau de concentração e centralização da economia impulsionou a entrada do país em uma nova fase do capitalismo monopolista. Uma fase em que, novamente em nossa história, o aprofundamento das relações capitalistas se combina ao fortalecimento dos laços de dependência. Como já sinalizava Florestan Fernandes (1975, p. 56), “o padrão de acumulação de capital inerente à associação dependente promove, ao mesmo tempo, a intensificação da dependência e a redefinição constante das manifestações do subdesenvolvimento”.

O período recente foi marcado por uma reconfiguração da base produtiva, intensificando os fluxos financeiros, ampliando a dívida pública, comprometendo a implementação das políticas sociais nos moldes previstos pelo texto constitucional promulgado em 1988. A Constituição de 1988 não alterou as bases da produção e reprodução da riqueza capitalista, entretanto, estabeleceu um potencial distributivo em virtude do tratamento que deu às políticas sociais e às recomendações para a estrutura tributária do país.<sup>61</sup> A dificuldade na implementação de orientações que apontam para uma ampliação na redistribuição de renda é típica dos países de capitalismo dependente. A estrutural transferência de valor estabelecida no plano internacional é compensada no plano interno pela superexploração da força de trabalho, o que tem implicações sobre a capacidade da classe trabalhadora de se apropriar de parcelas crescentes da riqueza produzida.

Em resumo, os encaminhamentos da política econômica nos governos FHC conduziram a um aumento da concentração e centralização do capital, aumento da superexploração da força de trabalho, à financeirização e a uma reconfiguração do Estado. Articulado a estas questões, tivemos um aumento da fragilidade dos movimentos sociais, o que levou a uma dificuldade de contraposição efetiva às medidas adotadas, a um avanço da privatização e da desnacionalização, reforçando o enfraquecimento do potencial combativo de sindicatos e movimentos sociais por meio da deterioração das condições de vida.

<sup>61</sup> Discutiremos as orientações constitucionais para a tributação no capítulo 4.

O grande capital seguiu mantendo sua hegemonia durante os governos do Partido dos Trabalhadores. No entanto, as alterações promovidas por este governo contribuíram para uma mudança na fração de classe que detém a hegemonia, mesmo que isso não representasse alterações estruturais no processo de tomada de decisão. Como analisa Armando Boito Jr. (2012), ao priorizar investimentos às empresas nacionais, o governo contrariou frações da burguesia mais diretamente atreladas ao imperialismo – a chamada burguesia compradora –, melhorando a posição da burguesia interna no bloco do poder.<sup>62</sup> Esta burguesia interna ocuparia “uma posição intermediária entre dois extremos – entre a burguesia nacional e a burguesia compradora – que teria base de acumulação própria e poderia buscar, ao mesmo tempo, associar-se ao capital imperialista e limitar sua expansão no interior do país” (BOITO JR., 2012, p. 68-69).

Para Boito Junior (2012, p. 74), “o deslocamento da hegemonia política no interior do bloco no poder monopolista de uma dessas duas frações para outra não é, portanto, uma mudança política de alcance maior”. Não se tratou de uma ruptura com o neoliberalismo, mas indicava um aumento do poder político do que o autor chama de burguesia interna, a qual possui uma posição em relação ao imperialismo de maior resistência, embora não de autonomia ou de uma oposição direta.

Este padrão de acumulação encampado pelos governos Lula está muito longe de criar condições efetivas para uma ruptura com os laços de dependência que caracterizam nossa formação econômico-social. Na verdade, fortaleceu a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho ao reforçar a especialização nos setores em que possuímos vantagens comparativas. Ainda que tenha contribuído para aumentar o mercado interno, seguiu muito voltado para as exportações, em especial de *commodities*, que são mais vulneráveis a alterações no comércio internacional.

O investimento nos setores intensivos em tecnologia foi bastante tímido e insuficiente para liderar a produção industrial, que foi muito impulsionada pelas indústrias marcadas por uma produção de baixo valor agregado

<sup>62</sup> Para fazer a distinção entre burguesia interna e compradora, o autor se baseia nas formulações de Nicos Poulantzas, em *A crise das ditaduras: Portugal, Grécia e Espanha*. Segundo ele, “nos países dependentes, essa burguesia [interna] ocuparia, na análise de Poulantzas, uma posição intermediária entre a antiga burguesia nacional, passível de adotar práticas anti-imperialistas, e a velha burguesia compradora, mera extensão do imperialismo no interior desses países” (BOITO JR., 2012, p. 68).

e bastante vinculadas ao setor agrícola. Seguiu sendo atual a avaliação de Fernandes (1975, p. 61) de que o capitalismo dependente “une o arcaico ao moderno e suscita a arcaização do moderno e a modernização do arcaico”.

A política de incentivos implementada principalmente por meio do BNDES – mas com atuação significativa também da Caixa Econômica (em especial no crédito imobiliário) e do Banco do Brasil – contribuiu para que verificássemos uma taxa média de crescimento de 4,1% do PIB, no período de 2003 a 2010. Estes números podem ser explicados, ao menos parcialmente, por duas razões: a primeira, contexto propiciado pela situação do mercado internacional, em que o alto preço das *commodities* puxou as exportações, estimulando a produção interna. A segunda reside no aumento do consumo das famílias decorrente dos ganhos nos rendimentos do trabalho, bem como do aumento no endividamento destas famílias.

A taxa de juros subiu de 23%, em dezembro de 2002, para 26,4% em janeiro de 2003. Também a meta de superávit primário subiu de 3,75% para 4,25%. Estas medidas restritivas foram adotadas para passar uma mensagem clara, já sinalizada na *Carta ao povo brasileiro*, de que seria mantida a política de responsabilidade fiscal e de superávit primário. Dado este recado inicial, houve uma redução das especulações em torno do novo governo e um afrouxamento nas medidas mais restritivas.

Apesar de um crescimento instável, houve um aumento considerável no nível de emprego, tendo sido criados cerca de 15 milhões de empregos com carteira assinada durante os dois governos Lula (Caged/Ministério do Trabalho). Este fato, aliado aos programas sociais, contribuiu para a redução da pobreza no país. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de 2002 a 2014, a proporção de pobres caiu de 23,4% para 7%. Em números absolutos, são 26,3 milhões de pessoas a menos vivendo abaixo da linha de pobreza.<sup>63</sup>

É preciso, entretanto, avaliar a qualidade dos postos de trabalho gerados e sua remuneração média. Segundo Pochmann (2012, p. 27), dos 21 milhões de postos de trabalho gerados na primeira década do século 21, 94,8% foram com rendimento de até 1,5 salário mínimo mensal. São ocupações de baixa remuneração e que exigem, em média, pouca qualificação.

<sup>63</sup> LEAL, Luciana Nunes. Combate à pobreza foi o maior feito do PT. *O Estado de S.Paulo*, 12 maio 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,combate-a-pobreza-foi-o-maior-feito-do-pt,10000050641>. Acesso em: 1 jul. 2017.

Isto significa que foram postos de trabalho que absorveram segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora, mas nos dá uma ideia das bases em que foi ancorado o aumento do investimento. Trata-se de um padrão de acumulação que demandou uma força de trabalho de baixa escolaridade e com remunerações próximas ao piso salarial.

Por outro lado, o nível de escolaridade dos trabalhadores ocupados aumentou. Pochmann (2012, p. 39-40) aponta que, em 2009, aproximadamente 43% dos ocupados possuíam nove anos de estudo ou mais. Em 1999 este número era de cerca de 23%. Apesar disso, o trabalho informal seguiu ocupando a maior parte dos postos de trabalho. O percentual de trabalhadores com carteira assinada foi de 44% em 2009, enquanto os trabalhadores sem carteira ou por conta própria ficaram em torno de 55%.

O índice de rotatividade no emprego cresceu neste período, o que demonstra uma instabilidade dos postos criados. Era de 45,1%, em 2001, passou para 46,8%, em 2007, e 49,4%, em 2009, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2011, p. 13). Descontados os desligamentos por transferência, desligamento a pedido do trabalhador, aposentadoria e falecimento, as taxas foram 34,5%, 34,3%, 36,0%, em 2001, 2007 e 2009, respectivamente. Em 2010 este percentual continuou subindo, chegando a 37,28%. Em 2009, cerca de 60% dos vínculos de trabalho não chegaram a completar dois anos.<sup>64</sup>

Em resumo, mesmo sem taxas de crescimento estáveis, houve uma redução na pobreza e nos índices de desemprego. Este quadro se combinou a uma política de aumento real do salário mínimo, o qual subiu, em termos reais, cerca de 6,6% a.a., passando de R\$ 378,10, em 2004, para R\$ 569,80 em 2011. Do ponto de vista dos ganhos da classe trabalhadora, consideramos esta uma das mudanças mais importantes.

O aumento real do salário mínimo tem um impacto significativo, dado que quase dois terços dos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) recebem este piso, como destaca Castro *et al.* (2012, p. 20), além de boa parte dos que recebem o seguro-desemprego e os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o qual é

<sup>64</sup> Um outro aspecto a se considerar é que, em 2010, “126 mil estabelecimentos (5,8%) foram responsáveis por 14,4 milhões (63%) dos 22,7 milhões de desligamentos no ano. Dessa forma, constata-se que pouco menos de 2/3 dos desligamentos anuais foram realizados por cerca de 6% do total dos estabelecimentos, que demitiram trabalhadores durante esses exercícios” (DIEESE, 2011, p. 13).

vinculado ao salário mínimo. Mas este aumento alimentava uma contradição. Estas medidas contrariavam os interesses da grande burguesia, que questionava o aumento dos gastos do governo e defendia uma reforma fiscal para ampliar a pilhagem do fundo público. Ao mesmo tempo, como foi combinada ao aumento da superexploração e de novos mecanismos de apropriação do trabalho necessário, como o endividamento das famílias, por exemplo, contribuiu para alavancar a rentabilidade financeira e sustentar o crescimento das margens de lucro.

De maneira geral, pode-se dizer que o sentido da política do governo esteve baseado no aumento do crédito, na participação acionária e, deste modo, no fortalecimento do grande capital nacional.

Boito Jr. (2012), por meio do resgate das posições da *Revista da Indústria* publicada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), apresenta a posição desta entidade acerca das medidas adotadas pelo governo Lula e suas propostas para a retomada do que seria um suposto compromisso com o desenvolvimento do país. Em relação às medidas adotadas está presente a crítica: aos juros altos, à preponderância do setor financeiro sobre o produtivo, ao alto custo do financiamento de longo prazo, à liberdade dos bancos para fixarem o *spread* bancário, aos reajustes do salário mínimo, ao gasto social do governo, dentre outras. Dentre as propostas explicitadas pela Fiesp nesta revista estão: o favorecimento dos grandes grupos nacionais internacionalizados; o aprofundamento das reformas tributária, trabalhista, sindical, previdenciária, fiscal e do judiciário; redução dos juros; investimento estatal em infraestrutura; proteção alfandegária. Além disso, está presente um apoio ao Lula (inclusive durante a crise do mensalão), críticas ao Fernando Henrique Cardoso (FHC) e ao Serra e apoio na troca do ministro Antônio Palocci por Guido Mantega.

Com isso, Boito Jr. apresenta elementos que contribuem para identificar fissuras existentes entre as frações da burguesia e como a burguesia interna percebia as diferenças entre os governos do PT e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), saindo em defesa do primeiro quando necessário. “A luta no interior do grande capital monopolista, luta que opõe a grande burguesia compradora à burguesia interna, reflete-se no sistema partidário brasileiro” (BOITO JR., 2012, p. 85).

Mas esta burguesia interna não teve poderes para sustentar, sozinha, o governo. Este, para se manter na máquina estatal, foi capaz de conciliar um conjunto de interesses contraditórios. Não foram estabelecidas

mudanças estruturais, mas também não representou uma mera continuidade dos governos anteriores. Esta correlação de forças pôs as decisões do governo em uma espécie de corda bamba, em que foi possível, com o tempo, ver insatisfações por todos os lados. Todos reivindicavam avanços que beneficiassem seus interesses e são obstaculizados pela necessidade de fazer concessões. Todavia, dada a conjuntura internacional e a sua habilidade para contornar as dificuldades e manter sua base de apoio, o governo Lula foi capaz de manter altos os índices de satisfação e popularidade, soldando um bloco de poder que lhe sustentou na chefia do poder executivo.

A acomodação no bloco de poder burguês foi feita nos governos Lula com forte apoio popular e o segundo mandato terminou com mais de 80% de popularidade. Estes governos devem ser caracterizados como de conciliação de classes e foram marcados por medidas que contribuíram para legitimar o apoio de parcelas expressivas da classe trabalhadora. Isto não significa que o deslocamento no interior do bloco dominante deixou de fora a grande burguesia compradora e os interesses do capital financeiro internacional. Pelo contrário, estes continuaram no bloco de poder.

A condução da política econômica seguiu sem alterações substantivas em relação ao período anterior. Foi feita a escolha de assumir o poder sem ruptura com o grande capital financeiro financeirizado (e garantindo a manutenção da estabilidade econômica). O governo buscou brechas para flexibilizar um pouco a ortodoxia do receituário neoliberal e procurar as compensações possíveis (no interior deste padrão de acumulação) para traçar uma alteração tímida no rumo do desenvolvimento capitalista no país.

Seguiu o compromisso com a obtenção de superávits primários, inicialmente assumidos por FHC, quando enfrentou a crise em 1998. Mas foram elaboradas estratégias para, em alguma medida, atenuar parcialmente seus efeitos. Não é à toa que, em 29 de setembro de 2010, a coluna Opinião do jornal *Estado de S.Paulo*<sup>65</sup> denunciou que o governo estaria usando “botox” nas contas públicas. A intenção era denunciar a “maquiagem” – feita pelo recurso a algumas artimanhas contábeis – usada para atingir a meta de superávit primário, criticar os considerados excessivos gastos do governo

<sup>65</sup> BOTOX nas contas públicas. *O Estado de S.Paulo*, 29 set. 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,botox-nas-contas-publicas,616988,0.htm>. Acesso em: 14 jul. 2013.

e reivindicar o compromisso com a austeridade que, supostamente, todo o governo deveria ter.

As metas de inflação são também heranças do passado que ainda permaneceram nos governos petistas, embora flexibilizadas. Era considerado suficiente não ultrapassar o teto da meta, não havendo uma preocupação obsessiva com o centro desta, como havia nos governos anteriores. De qualquer forma, o economista Miguel Bruno (2010, p. 99, grifo do autor) afirma que “o chamado *novo consenso de política econômica* com sistemas de metas de inflação [iniciado nos anos 1990 e mantido até hoje] inaugura, assim, [...] uma época singular de conservadorismo da política econômica e, particularmente, da política monetária”.

As taxas de juros, de maneira geral, diminuíram significativamente. Mas, além de permanecerem altas, por vezes, o recurso de aumentá-las foi considerado o mais eficaz para conter a inflação.<sup>66</sup> Como forma de compensar os entraves que a taxa de juros alta criava, o governo, por meio do BNDES, dispôs de recursos a taxas de juros subsidiadas para emprestar ao grande capital, permitindo a este grupo de capitalistas uma certa proteção. A maioria das pequenas e médias empresas, bem como boa parte da classe trabalhadora, seguiu se endividando sem mecanismos que os preservassem das taxas de juros vigentes.

A questão da taxa de juros precisa ser enfatizada, dado que não dizia respeito apenas às possibilidades abertas ao investimento produtivo. Ela nos remetia ao problema da dívida pública, mecanismo pelo qual é alimentado o capital portador de juros e drenada parte substantiva dos recursos do fundo público até hoje. A condução da política econômica efetuada pelos governos FHC – e que teve continuidade nos governos seguintes – não alterou o padrão de gestão da dívida, mantendo-se não apenas as metas de superávit, mas também a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que serão abordadas no próximo capítulo.

Uma das iniciativas tomadas sob a alegação de uma preocupação em conter o aumento da dívida pública nos anos 1990 foi a venda das empresas estatais. Ao invés de diminuir, seu valor aumentou de forma acelerada

<sup>66</sup> O Banco Central seguiu praticando – e era pressionado pelos setores rentistas a aprofundar – “uma política monetária gerida de acordo com a hipótese de neutralidade da moeda e sob o pressuposto, *sem comprovação empírica*, de que não importa qual origem tenha, toda inflação pode ser assimilada à inflação de demanda e deve ser combatida com aumentos da taxa de juros” (BRUNO, 2010, p. 98, grifo nosso).

no período. Este aumento se deveu, em grande parte, ao forte aumento da taxa de juros, um dos pilares usados para garantir a estabilidade monetária via atração de significativos montantes de recursos externos, em grande parte com aspirações puramente especulativas. Já registramos a articulação desta decisão aos interesses do capital financeiro internacional, que buscava ampliar suas possibilidades de rentabilidade por meio da absorção dos excedentes produzidos nas economias dependentes.

O mais grave a se considerar é que, contrariando os argumentos liberais – pautados na ideia de que o Estado gasta mal ou de que ele seria perdulário e por isso estaria endividado –, o aumento da dívida tem base financeira (aumento dos juros). Não se trata de gastar muito ou gastar mal, aliás, pouco se gastou. Do montante total da dívida, apenas uma parcela de recursos foi emprestada e efetivamente gasta. A maior parte desta consiste em juros em cima de juros. O endividamento praticamente não possui contrapartida em termos de investimento e, muitas vezes, é utilizado para pagar a própria dívida<sup>67</sup> (FATTORELLI, 2012).

Cabe ressaltar que o problema da dívida pública brasileira não é uma questão nova. O brusco aumento da taxa de juros estadunidense em 1979 comprometeu enormemente os países dependentes. Para Chesnais (2010, p. 152), “é nos países economicamente e politicamente dominados que essas consequências foram mais dramáticas”. O Brasil, em especial, que havia financiado boa parte do seu crescimento fazendo uso de empréstimos externos contraídos a taxas de juros flutuantes, viu sua dívida aumentar exponencialmente. “A multiplicação por três, e mesmo por quatro, das taxas de juro nas quais os valores emprestados deviam ser reembolsados precipitou a ‘crise da dívida do Terceiro Mundo’ cujo primeiro episódio foi a crise mexicana de 1982” (CHESNAIS, 2010, p. 152). Este contexto tornou a dívida impagável, além de injusta, como afirma o economista francês.

Especialmente a partir da década de 1990 é possível observar um crescimento exponencial da dívida pública. A gestão dos recursos públicos foi subordinada às necessidades do pagamento dos juros e se criou todo um aparato técnico-institucional para legitimar esta orientação. Por meio des-

<sup>67</sup> “Cabe ressaltar que a Constituição Federal, art. 167, autoriza a emissão de dívida *soamente* para pagar amortizações (despesas de capital), vedando, porém, a emissão de dívida para pagar juros (despesa corrente). Entretanto, a contabilização irregular de parte dos juros nominais (atualização monetária) como se fossem rolagem vem burlando esta vedação constitucional” (FATTORELLI, 2012, grifo da autora).

ta política, é possível constatar a manutenção do poder dos setores rentistas e uma transferência de recursos da classe trabalhadora em direção ao capital portador de juros. Nada disso seria possível sem a participação ativa do Estado.

O Estado, longe de se tornar mínimo, precisa ser forte e robusto o suficiente para conseguir implementar estas mudanças e sustentá-las. Como reivindicar a existência de um Estado mínimo quando os recursos do fundo público são cada vez mais chamados a contrarrestar a tendência decrescente da taxa de lucros? Como minimizar a força de um Estado capaz de engendrar todo um aparato institucional para garantir a lucratividade do capital portador de juros (e de outras frações do grande capital), recorrendo desde mudanças na regulamentação até o uso, se necessário, dos seus aparelhos coercitivos?

Quando pensamos na sua relação direta com a produção, é possível perceber que, apesar do robusto processo de privatização das grandes empresas, o Estado não saiu completamente de cena (ROCHA, 2013). Durante os governos Lula, por exemplo, a intervenção do BNDES não se expressou somente por meio da concessão de empréstimos, mas também pela participação acionária nas empresas, via BNDESPar. O Estado efetuou, na verdade, um reposicionamento (e não uma retirada) no setor produtivo, figurando entre os grandes proprietários nacionais. Mesmo a política deste banco de desenvolvimento tendo sido reorientada a partir de 2014, foi forte o suficiente para estimular a formação do capital financeiro endogenamente e viabilizou um salto significativo na dinâmica de acumulação capitalista pela atuação direta do Estado, como veremos na próxima seção.

Estas alterações nos anos 2000 se combinaram ao aumento da dívida pública, que já vinha crescendo significativamente desde os anos 1990 no Brasil e consiste na grande alavanca para a financeirização. Como já destacamos, Miguel Bruno (2010) faz parte de um grupo de economistas que chama a atenção para esta diferença no processo de financeirização brasileira em relação aos países imperialistas. Nestes últimos, a base é o mercado de capitais e a baixa taxa de juros, de modo que há um incentivo ao aumento do crédito e estímulo à especulação no mercado acionário. O mercado de capitais é o foco da rentabilidade financeira. Não por acaso, as últimas crises tiveram o epicentro nestes mercados.

Diferentemente, o Brasil tem “o endividamento do Estado no centro da acumulação financeira e não o mercado de capitais” (BRUNO, 2010, p.

97). Neste sentido, a financeirização estimula a especulação no mercado de títulos da dívida pública, tendo em vista que é bem mais fácil e lucrativo emprestar dinheiro ao Estado. Em outras palavras, como a particularidade da financeirização no Brasil está na centralidade da dívida pública, a qual “destaca-se pela proeminência da renda de juros” (BRUNO; CAFFÉ, 2015, p. 35), é possível perceber a importância de alimentar este sistema por meio de mecanismos que viabilizem a pilhagem dos recursos do fundo público. Isto faz com que seja necessário atentar não apenas para a magnitude do endividamento, como também para o volume de recursos disponibilizado para o seu pagamento (juros e amortizações). Para a sustentação deste caminho, constata-se a importância da manutenção do poder dos setores rentistas e sua capacidade de empreender medidas de ajuste extremamente restritivas, onerando pesadamente a classe trabalhadora.

Este fato ajuda a explicar por que as economias dependentes gastam muito mais com a dívida pública do que os países imperialistas e a centralidade nas metas de superávit primário que marcam as políticas de ajuste fiscal dos organismos multilaterais. Isto não significa que a dívida pública não tenha um papel estrutural em todos os países capitalistas. A intenção é tão somente acentuar a diferença em relação às economias dependentes. Dada a marca da dependência e subalternidade em relação aos interesses do grande capital internacional, estas têm, no gasto com a dívida, uma forma acentuada de garantir a transferência de valor.

Além da dívida pública, ao longo dos governos Lula, a presença de instituições de fomento ao desenvolvimento, como o BNDES, vai ganhando maior projeção. Por um lado, estes governos pilham recursos públicos para alimentar o capital portador de juros, mantendo a taxa de juros alta e garantindo vultosos recursos para o pagamento da dívida. Por outro lado – e na tentativa de gerar alguma compensação –, drenaram recursos para financiar a acumulação capitalista, sustentando taxas de juros subsidiadas para viabilizar os investimentos do grande capital, desestimulado pelo incentivo às finanças. O aperto de cintos, quando necessário para bancar toda esta estrutura, veio sempre na pressão para reduzir os gastos com as políticas sociais e/ou aumentar impostos, o que, no caso de uma estrutura regressiva como a vigente, significa fundamentalmente onerar a classe trabalhadora.

As alterações elencadas têm desdobramentos significativos sobre a base produtiva no país, ainda que nem sempre estes nexos sejam facilmente iden-

tificáveis. A mundialização do capital – que, segundo Chesnais (2005), tem como base as aberturas comercial e financeira, bem como as privatizações – reconfigurou a base produtiva, promovendo um processo de concentração e centralização do capital e privatização das empresas estatais, como forma de atrair investimentos externos e aumentar a competitividade.

O aumento da rentabilidade financeira, que caracteriza a acumulação capitalista no Brasil a partir dos anos 1990, tem como base um aumento da superexploração da classe trabalhadora. Não por acaso, concomitante a estes processos é possível identificar uma reestruturação produtiva de grandes proporções. Todo o discurso sobre a necessidade de redução de custos e de ganho de competitividade tem por trás um sem-número de estratégias de aprofundamento da subsunção do trabalho ao capital, com vistas a ampliar as bases de extração de mais-valia relativa e absoluta e fortalecer a superexploração.

Segundo dados publicados no caderno de economia do jornal *O Globo*, “o lucro líquido de uma amostra de nove bancos (entre eles, Banco do Brasil, Itaú e Bradesco) somou R\$ 174,075 bilhões entre 2003 e 2010, em valores nominais”. A matéria explica que, atualizados, estes valores sobem para R\$ 199 bilhões, “[...] batendo de longe os resultados registrados durante a gestão do tucano Fernando Henrique Cardoso” (NOVO, 2011, p. 31). O desempenho financeiro da Vale e da Petrobras também foi bem melhor do que o verificado no governo FHC. “Entre 2003 e 2010, o lucro líquido acumulado da Petrobras foi de R\$ 245,9 bilhões, salto de 231% sobre os R\$ 74,1 bilhões obtidos entre 1995 e 2002. Já o ganho da mineradora foi de R\$ 135,7 bilhões na Era Lula, 423% superior ao do governo FHC”<sup>68</sup> (ORDOÑEZ; ROSA, 2011, p. 27).

Até o início de outubro de 2010, a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) havia acumulado ganhos de 523,26%, desde 2003, como divulgou o jornal *O Globo*. “Foi a maior alta nominal entre as 12 principais bolsas do mundo, superando emergentes como China (94,36%), Índia (505,95%) e México (452,04%)” (VILLAS BÔAS, 2010, p. 39). Feitos os ajustes com a inflação, a alta foi de 308,46%, segundo a matéria, baseada em dados da Consultoria Economática. Estes números contribuem para indicar os ganhos da burguesia interna com as medidas adotadas pelos governos Lula e como ela foi beneficiada pelo crescimento econômico verificado no último período.

<sup>68</sup> Números corrigidos pelo IGP-DI.

Para entender o sentido destas mudanças, é fundamental articular a análise das políticas econômicas adotadas ao debate da crítica da economia política. A política monetária, ao submeter as políticas fiscal e cambial, cria um cenário em que o gasto público e a reorganização da base produtiva estão a serviço das necessidades da acumulação capitalista e o aumento da superexploração é a fonte da ampliação das margens de lucratividade. Deste modo, o Estado, como não poderia deixar de ser, tem sua intervenção direcionada para beneficiar o grande capital.

Os governos Lula, ao operarem habilmente no terreno da conciliação de classes, recorreram com frequência à adoção de medidas ambíguas e limitadas no seu potencial ofensivo. Mantiveram altas as taxas de juros, mas concediam créditos a juros subsidiados. Criavam programas sociais que atingiam considerável parcela da população, mas o fizeram cheios de restrições e condicionalidades e, na maior parte dos casos, por meio de transferência direta de renda via sistema financeiro, o que beneficiava também o capital portador de juros.

As possibilidades de continuidade deste caminho começam a ruir com a crise internacional de 2007. Mesmo demorando para ter impactos mais consistentes no Brasil, a queda no preço das *commodities* a partir de 2011 contribuiu para apresentar um cenário mais difícil para o governo seguinte, que já não se elegeu com a expressiva votação que caracterizou os governos anteriores. Tem-se um conjunto de dificuldades de ordem externa e interna que inviabilizou a continuidade do pacto de conciliação de classes em que se assentaram os governos do PT até então.

No segundo semestre do primeiro governo Dilma, buscou-se reduzir os *spreads* bancários por meio dos bancos públicos. Esta disputa possibilitou uma redução na taxa básica de juros (Selic) de 12,50% em agosto de 2011 para 7,25% no final de 2012, segundo dados do Banco Central do Brasil. Esta política gerou forte crítica do setor rentista e se combinou aos efeitos da redução no nível de investimentos, que passou de uma taxa de 20,9% em 2013 para 15,5% em 2016 (IBGE).

A partir de 2013, os efeitos da crise começaram a ser sentidos de forma mais intensa. A taxa básica de juros começou a subir a partir de maio deste ano, chegando a 14% em novembro de 2016, segundo dados oficiais do Banco Central. A inflação chegou a 10,67% em 2015 (IBGE). Contribuem também para estes indicadores os resultados das denúncias de corrupção investigadas pela operação Lava Jato, afetando o desempenho da Petrobras,

que amargou prejuízos entre 2014 e 2017, voltando a ter saldo positivo somente em 2018. “Em 2017, por exemplo, a Petrobras teve prejuízo de R\$ 446 milhões. À época, o desempenho da empresa foi afetado pelo acordo fechado pela companhia para encerrar processos judiciais”.<sup>69</sup> Estes processos custaram juntos cerca de R\$ 21,6 bilhões. Além destas questões, o desinvestimento da empresa, com repercussão sobre as demais empresas no setor, contribuiu para a retração econômica, especialmente a partir de 2015.

Este quadro de crise teve desdobramento, como não poderia deixar de ser, nos resultados fiscais. O resultado primário do governo federal tornou-se negativo a partir de 2014 (-0,6%), chegando a -2,4% em 2016 (DWECK; TEIXEIRA, 2017). O saldo negativo teve relação com a queda na arrecadação, fruto da desaceleração econômica, e foi avançando a partir do aprofundamento das medidas de ajuste fiscal.

É possível perceber a partir deste período uma deterioração geral nos indicadores econômicos e sociais do governo. A taxa de desemprego em 2014 foi de 6,8% – o menor número já registrado – e passou para 11,5% em 2016, correspondendo a um total de 11,760 milhões de desempregados.<sup>70</sup> A política social, que durante os três primeiros governos do PT funcionou como uma importante política anticíclica, foi perdendo a capacidade de seguir neste caminho.

O crescimento do PIB de 7% em 2010 não se sustentou em 2011, mas promoveu impactos importantes, mantendo a taxa de crescimento em 4%. A partir de 2012 a tendência de queda foi se aprofundando, fechando o ano em 1,9%. Volta a subir em 2013 para 3,0% e retoma o ritmo de queda: apenas 0,5% em 2014. Em 2015 e 2016 o crescimento foi negativo em 3,8% e 3,6% e positivo em apenas 1,1 em 2017 e 2018 (IBGE).

A crise intensificou as disputas intraburguesas e a queda na popularidade, decorrente de todo este processo, facilitou o sucesso do golpe em 2016. Por meio de uma manobra jurídico-parlamentar, o vice-presidente Michel Temer assumiu o governo até o final do mandato, sendo substituído por

<sup>69</sup> PETROBRAS tem lucro de R\$ 25,7 bilhões em 2018, após quatro anos de prejuízo. *G1*, 27 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/27/petrobras-tem-lucro-de-r-25779-bilhoes-em-2018.ghtml>. Acesso em: 5 jul. 2019.

<sup>70</sup> COSTA, Daiane; CARNEIRO, Lucianne. Desemprego: confira o que aconteceu entre 2012 e 2017. *O Globo*, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/desemprego-confira-que-aconteceu-entre-2012-2017-22348426>. Acesso em: 5 jul. 2019.

Jair Bolsonaro. Este último foi eleito presidente em meio a um discurso reacionário – de cariz fascista e carregado de incentivo à violência e ao preconceito de todo tipo – que acabou ganhando a adesão de setores importantes da burguesia por meio da sinalização de pautas de interesse do grande capital.

Por fim, vale lembrar que, no final de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, que estabelece um Novo Regime Fiscal, congelando os gastos primários do governo federal por 20 anos. No ano seguinte, uma reforma trabalhista é sancionada por meio da Lei nº 13.467/2017, conduzindo uma ampla flexibilização das leis trabalhistas, reduzindo o custo do trabalho e fortalecendo a superexploração como forma de atrair os investimentos do grande capital nacional e internacional. Estas medidas serão discutidas com mais profundidade no quarto e último capítulo, quando abordaremos a financeirização das políticas sociais no Brasil.

## **As alterações na estrutura produtiva e sua relação com as finanças**

O Plano Real teve como mérito uma certa capacidade inventiva no que diz respeito ao processo de estabilização monetária, mas as medidas tomadas em seu nome não tiveram nada de muito original. Encontram-se no bojo de uma reorganização do capitalismo mundial protagonizada pelo neoliberalismo, entendido como um projeto de dominação com fins de recompor a hegemonia burguesa, como aponta David Harvey (2008).

A perseguição dos capitalistas em aumentar o controle sobre as etapas da produção e recompor suas margens de lucratividade os levou a uma ofensiva em dois sentidos fundamentais. Em primeiro lugar, no que diz respeito à base produtiva, buscaram romper com a rigidez que marca o período fordista e flexibilizar os processos de produção de mercadorias fazendo uso de novas tecnologias, descentralizando a produção, desterritorializando, desregulamentando as formas de contratação, ampliando a terceirização e repassando para a classe trabalhadora o ônus das crises de acumulação que marcam este período (ANTUNES, 2014).

Em segundo lugar, avançaram sobre espaços até então menos aproveitados pela rentabilidade capitalista, industrializando esferas que funcionavam como uma base de apoio para a trajetória da acumulação no âmbito

da produção-circulação-consumo das mercadorias. O crescimento e complexificação do setor de serviços, das finanças (CHESNAIS, 2005), e a financeirização das políticas sociais se apresentam como marcas deste novo momento do capitalismo, impondo mudanças não apenas quantitativas, mas também qualitativas para o desenvolvimento do sistema, que tem na ampliação das fronteiras de acumulação as possibilidades de ganhar um novo fôlego.

A concentração e centralização do capital, acentuadas em períodos de crise, fortalecem o capital financeiro – forma de ser do capital mais afeita à flexibilidade, dado que, ao ampliar as possibilidades de apropriação da mais-valia, permite aproveitar melhor as oportunidades de ganho onde quer que estejam (produção, finanças, serviços etc.) – e dão, paradoxalmente, uma aparência mais difusa a um movimento que, na verdade, conduz o poder para um número cada vez menor de mãos.

Deste modo, ressaltamos a contribuição da categoria capital financeiro para a análise das mudanças no modo de produção capitalista trazidas pela etapa monopolista. A reconfiguração da base produtiva e do setor financeiro, bem como o aprofundamento das relações de dominação e dependência entre os países, é um saldo importante para a análise do padrão de acumulação.

Sabemos que a adesão ao projeto neoliberal foi estimulada pelos interesses do capital internacional, que buscava ampliar suas fronteiras de atuação e precisava maximizar a rentabilidade financeira como forma de contrarrestar a tendência decrescente da taxa de lucros. Mas a incorporação do neoliberalismo foi também endossada pelo grande capital que atua no país e viu ali possibilidades de se fortalecer no poder. Muitas mudanças foram operadas para dar corpo ao projeto. Para que estas alterações pudessem ganhar robustez, foi necessário preparar o terreno. O ambiente de incertezas, fruto das altas taxas de inflação, é muito pouco atrativo para o capital, em especial o rentista, dado que provoca uma corrosão no valor de face dos ativos financeiros.

A liberdade de ir e vir ao sabor dos interesses especulativos passa por algo mais do que a liberalização do fluxo de capitais. Como indica Leda Paulani ([2005] 2008, p. 133), no período de alta inflacionária, “complicava-se sobremaneira o cálculo financeiro que comanda a arbitragem com moedas e a especulação visando ganhos em moeda forte”. Além disso, a inflação alta tinha efeitos sobre o gasto público e impunha dificuldades

para se usar a dívida pública como extração de renda real. “A dificuldade em perceber a exata dimensão dos gastos públicos não parecia uma boa credencial para um país disposto a entrar no circuito mundial de valorização financeira” (PAULANI; PATO, [2005] 2008, p. 94).

Não é à toa que neste período ganham força as imposições dos organismos multilaterais para criar mecanismos direcionados à estabilização monetária dos países dependentes, em especial na América Latina. A nova dinâmica tornava um imperativo a luta contra a inflação para viabilizar a emergência de novas praças de ganhos financeiros. Eis porque é somente na segunda metade da década que teremos um verdadeiro aumento nos fluxos deste capital rentista, que já vinha crescendo – principalmente nos países centrais – desde o início dos anos 1970.

Isto não significa que o processo de abertura tenha começado neste período. Como aponta José Carlos de Souza Braga (2006), ele já vinha acontecendo desde o final dos anos 1980. Em um primeiro momento, de 1987 até 1993, esteve mais voltado para o mercado de capitais por meio, dentre outras coisas, da aquisição de ações e debêntures de empresas brasileiras por não residentes. Podemos dizer que se buscou facilitar as *inward transactions*, ou seja, “a entrada de não residentes no mercado financeiro doméstico e captação de recursos externos pelos residentes” e, embora em menor intensidade, as *outward transactions*, que consistem na “saída de capitais pelos residentes e endividamento de não residentes no mercado financeiro doméstico” (BRAGA, 2006, p. 99). Tentando simplificar a linguagem, a abertura econômica no Brasil consistiu em dois momentos: a liberalização da entrada e da saída de capitais,<sup>71</sup> sendo a primeira mais estimulada no momento inicial da abertura e a segunda intensificada em um momento posterior.

É neste período que começam a aparecer, por dentro dos grupos industriais nacionais, a presença de instituições financeiras (bancárias e não bancárias). Para José Carlos Miranda e Maria da Conceição Tavares (1999, p. 336), “a extinção da carta-patente-instrumento de autorização da abertura e funcionamento de novas instituições financeiras pelo gover-

<sup>71</sup> Existe ainda um terceiro nível de abertura que consiste na “convertibilidade interna da moeda, ou seja, a permissão de transações em (ou denominadas em) moeda estrangeira no espaço nacional, como depósitos no sistema bancário doméstico e emissão de títulos indexados à variação cambial” (BRAGA, 2006, p. 99). Mas não chegamos a este nível no país.

no federal em 1988 constitui um dos incentivos para os grupos nacionais abrirem financeiras e bancos próprios”.<sup>72</sup> Neste mesmo ano, foi autorizada pelo Banco Central a formação de bancos múltiplos, o que para os autores significou apenas a formalização da existência destes, que já se dava desde os anos 1970.

Ainda neste período, Paulani ([2004] 2008, p. 41-42) destaca a mudança nas contas CC5,<sup>73</sup> em 1992, que facilitaram a saída de recursos do país. Para a autora, “esta resolução passou não apenas pela securitização da dívida externa, como pela abertura do mercado brasileiro de títulos privados e públicos” (PAULANI, [2005] 2008, p. 134). Resultado disso é a possibilidade de fuga, praticamente sem restrições, de capitais nos momentos de crise.

Uma outra mudança destacada pela autora aconteceu em 1998 e em 2003. Trata-se das contrarreformas da Previdência Social. O destaque se deve ao fato de que elas contribuíram para aquecer o mercado de planos previdenciários privados, fato que põe um volume significativo de recursos a serviço do capital portador de juros.<sup>74</sup> Ao contrário da previdência pública, que funciona sob o regime de repartição simples e, portanto, da solidariedade intergeracional, a previdência privada é ditada pelo regime de capitalização. Uma lógica que individualiza a geração do benefício – dado que este é baseado na capacidade de contribuição – e disponibiliza os recursos das contribuições para aplicação financeira em renda fixa (títulos da dívida pública) ou variável (ações de empresas), como forma de “fazer render” os recursos imobilizados.

A perversidade desta mudança está no fato de que, enquanto a primeira depende do nível de emprego e de renda – já que são as contribuições dos trabalhadores ativos que pagam os benefícios dos inativos –, a segunda aposta nas altas taxas de juros dos títulos da dívida e na ampliação da extração de mais-valia, presente e futura, que alimenta o mercado acionário. Abre-se, com isso, uma nova frente de rentabilidade financeira, transformando recursos dos salários em um agente impulsionador da financeirização. Em outras palavras, o trabalho necessário é utilizado para viabili-

<sup>72</sup> “Em 1989, iniciaram as atividades do Banco Fibra como banco múltiplo do grupo Vicunha. Nos anos 1990, foram constituídos o Banco ABC Roma da Globopar, o Banco Votorantim e os da Fiat e WV” (MIRANDA; TAVARES, 1999, p. 336).

<sup>73</sup> “Contas exclusivas para não residentes, que permitem a livre disposição de recursos em divisas” (PAULANI, [2004] 2008, p. 41).

<sup>74</sup> Ver Granemann (2017).

zar uma extração maior do trabalho excedente, o que significa dizer que recursos da classe trabalhadora estão servindo diretamente para aumentar a exploração da própria classe.

De maneira geral, podemos dizer que as mudanças elencadas têm dobramentos significativos sobre a base produtiva no país. A reorganização passou pela abertura comercial, financeira e também por um amplo processo de privatização das empresas estatais como forma de atrair investimentos externos e aumentar a competitividade.

Miranda e Tavares (1999), ao fazerem uma cuidadosa análise da constituição dos grandes conglomerados industriais e financeiros no Brasil, desde 1930 até o final dos anos 1990, traçam algumas linhas gerais do processo que consideramos oportuno destacar. A preocupação dos autores é compreender o caráter patrimonialista e rentista da atuação das empresas no Brasil e o sentido da rearticulação patrimonial em curso nos anos 1990.

Até os anos 1980 não havia uma articulação definida entre os grandes grupos industriais e os bancários nacionais. Em sua argumentação, os autores destacam o papel do financiamento público na formação destes grupos e o seu caráter familiar.<sup>75</sup> Com a constituição do mercado de capitais nos anos 1960, estes abrem o capital de suas empresas como forma de absorver as vantagens trazidas por este modelo de relação de propriedade, mas seguem funcionando como “sociedades limitadas” (MIRANDA; TAVARES, 1999, p. 341), mantendo o controle da empresa no seio da família. A concentração bancária, por outro lado, permitiu ampliar a escala de atuação de alguns bancos, que até então se limitavam a uma intervenção local ou regional, mas estes seguiam com uma postura conservadora de diversificação<sup>76</sup> dos investimentos.

Com a abertura comercial e a liberalização financeira, o que os autores observaram foi a existência de um limite às possibilidades de diversifica-

<sup>75</sup> Sobre a atuação de alguns dos principais grupos familiares que se expandiram a fortaleceram sua atuação no país, ver Campos e Brandão (2017).

<sup>76</sup> Algumas atuações são dignas de nota. O Bradesco (maior banco privado nacional no período) chegou a “adquirir participações acionárias minoritárias em algumas empresas brasileiras nos anos 1980 somente por razões patrimonialistas. Nessa estratégia geral do capital bancário privado, diferenciou-se o Banco Itaú, que operou pioneiramente como banco de negócios na articulação de interesses industriais/bancários” (MIRANDA; TAVARES, 1999, p. 335).

ção dos negócios dos grandes grupos industriais, levando-os a buscar a especialização produtiva, em muitos casos, voltadas para as *commodities*. Além disso, a adoção do regime de câmbio flutuante e a desvalorização cambial comprometeram o rendimento de alguns grandes grupos endividados em dólar.

O processo de privatização vivenciado nos anos 1990 funcionou como uma tentativa de intensificar a concentração e fortalecer ou estimular a constituição de novos grupos nacionais e sua articulação com o capital internacional. Mais uma vez, constata-se a participação do Estado não somente na (des)regulamentação, como também por meio de uma intervenção mais incisiva. “Pela primeira vez o Estado tenta articular ‘por dentro’ (do processo de privatização) a associação orgânica entre o grande capital nacional, empresas e bancos estrangeiros” (MIRANDA; TAVARES, 1999, p. 339). Sua atuação se deu em grande parte pelo BNDESPar, sociedade gestora das participações acionárias do BNDES, e por meio da intermediação de empréstimos internos e externos pelo BNDES aos grupos nacionais. Os autores, ao escreverem em 1999, deixam em aberto as possibilidades em relação a renegociações futuras. De fato, ao que nos parece, a consolidação deste rearranjo só acontece nas décadas seguintes.<sup>77</sup>

É importante discutir melhor a participação do Estado e seu reposicionamento por meio das alterações na base produtiva vivenciadas a partir dos anos 1990. O processo de privatizações levou muitos estudiosos a decretarem o fim do papel intervencionista do Estado, fundamentados na análise de que este teria aberto mão de sua função de “empresário” para abrir espaço à iniciativa privada. Chegaram até a constatar que vigoraria hoje um Estado “mínimo”, com reduzida capacidade de influenciar a atividade produtiva, assumindo tarefas mais ligadas à regulação desta.

Ao que parece, os estudos mais empíricos da forma de atuação e composição acionária de muitas das empresas que atuam hoje no processo produtivo refutam esta análise e atestam a importância que o Estado segue tendo na participação de atividades produtivas de alguns setores estratégicos (PINTO, 2010; LAZZARINI, 2011; ROCHA, 2013). Isto não signifi-

<sup>77</sup> Tavares identifica mudanças no período recente. Em entrevista publicada em 2014, ela afirma que “a indústria está assim [em crise] porque parte do seu sócio menor [o capital financeiro] está virando sócio maior”. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3672778/crise-dupla-mas-nao-profunda>. Acesso em: 30 ago. 2014.

ca que não tenham ocorrido alterações na forma como esta participação acontece, mas aponta para a necessidade de mais estudos que contribuam para entender o sentido da recomposição da base produtiva fruto da mundialização do capital.

Para pensar como as privatizações contribuíram para esta recomposição, é importante lembrar que, principalmente na primeira fase, entre 1990 e 1994,<sup>78</sup> era possível utilizar os títulos contra o governo acumulados ao longo dos anos 1980 – os quais ficaram popularmente conhecidos como “moedas podres”. Este foi um incentivo a mais à participação dos grupos econômicos e do setor financeiro nacional, mas promoveu também algumas distorções, dado que levou a uma “corrida pelos ativos postos à venda que muitas vezes possuía uma lógica mais especulativa do que estratégica” (ROCHA; SILVEIRA, 2009). Em outras palavras, principalmente no caso de parte das instituições financeiras, a intenção era não só ampliar sua área de atuação, mas principalmente buscar o ganho de capital por meio da utilização das moedas da privatização, o que provocou a saída destas num momento posterior.

Foram também incentivadas as participações dos fundos de pensão, com o argumento de democratizar o acesso às empresas. Sob este aspecto, devemos ressaltar um outro elemento extremamente contraditório: os principais fundos de pensão eram, e são ainda hoje, vinculados aos trabalhadores do setor público e geridos por trabalhadores. Especialmente durante os governos do Partido dos Trabalhadores, esta gestão contava com certo grau de influência do Estado. Apesar de serem privados, estes fundos funcionam como uma boa expressão do que Lenin ([1917] 2012, p. 69) chamou de “união pessoal” com o governo. Para ele, “a ‘união pessoal’ dos bancos com a indústria completa-se com a ‘união pessoal’ de umas e outras sociedades com o governo”.<sup>79</sup> O fato é que atuam como capital, buscando, na valorização dos ativos que detêm, a rentabilidade requerida para

<sup>78</sup> Esta primeira fase foi centrada na indústria de transformação, em especial siderúrgica e petroquímica, com destaque para as siderúrgicas Aços Finos de Minas Gerais (Açominas-MG), Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa-SP) e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN-RJ) (BNDES, 2002b).

<sup>79</sup> “Embora seja através de posições negociadas, os fundos de pensão – via as centrais sindicais – estão inseridos dentro do aparelho institucional que o Estado brasileiro consegue manejar; sendo que no caso dos fundos de pensão de empresas públicas, de fato, o poder executivo tem capacidade de nomeação dos conselheiros das empresas fechadas de previdência complementar através das empresas estatais” (ROCHA, 2013, p. 75).

arcar com os compromissos previdenciários assumidos. Deste modo, os fundos de pensão estão no que Chesnais (2005, p. 51) chamou de “primeira linha das instituições financeiras não bancárias”, dado o volume que movimentam e a capacidade de transformá-lo em capital.

Deste modo, se considerarmos os tipos de moedas utilizadas no processo de privatização das empresas no período, veremos que apenas 19% do valor arrecadado foi pago em moeda corrente. O restante foi pago sob a forma de títulos. Quanto ao perfil dos compradores, podemos dizer que as instituições financeiras e os fundos de pensão, juntos, foram os responsáveis pelo desembolso de 40% do total do valor pago pelas empresas, US\$ 3.393 milhões, a maior parte no setor de siderurgia (BNDES, 2002a).

Soma-se a estas características uma outra, que é a baixa participação do investidor estrangeiro nesta primeira fase, ficando este com apenas 5% do total da receita de vendas (BNDES, 2002a). Marco Antônio da Rocha (2013) destaca o fato de estarem acontecendo, neste período, processos semelhantes no restante da América Latina e no leste da Europa, além da expansão do mercado asiático, o que contribuiria para explicar a baixa participação externa.

A segunda etapa do processo de privatizações concentrou-se no setor de serviços públicos, indústria extrativa e infraestrutura. Esta fase é marcada pelo fim da distinção entre empresa nacional e estrangeira, o que contribuiu para o aumento da participação do capital externo, pela transferência do controle de concessionárias – nas áreas de transporte, rodovias, saneamento, portos e comunicações – ao setor privado e pela quebra de monopólios públicos.

Do ponto de vista do valor arrecadado, os setores que merecem maior destaque foram o elétrico e o de telecomunicações. Juntos, eles somaram 66% das privatizações, tendo movimentado um volume de US\$ 52,049 bilhões, sem levar em consideração as dívidas transferidas. O terceiro setor em volume de vendas foi o financeiro, com a arrecadação de mais de US\$ 6 bilhões. As empresas e o setor financeiro nacionais tiveram sua participação relativa consideravelmente reduzida neste período, representando apenas 26% e 7%, respectivamente, do total de compradores (BNDES, 2002b). A participação dos investidores externos se concentrou muito no setor de telecomunicações e em parte no de energia. Nos demais setores, foi intensa a participação dos grupos econômicos nacionais, refutando as teses de uma total desnacionalização do parque produtivo.

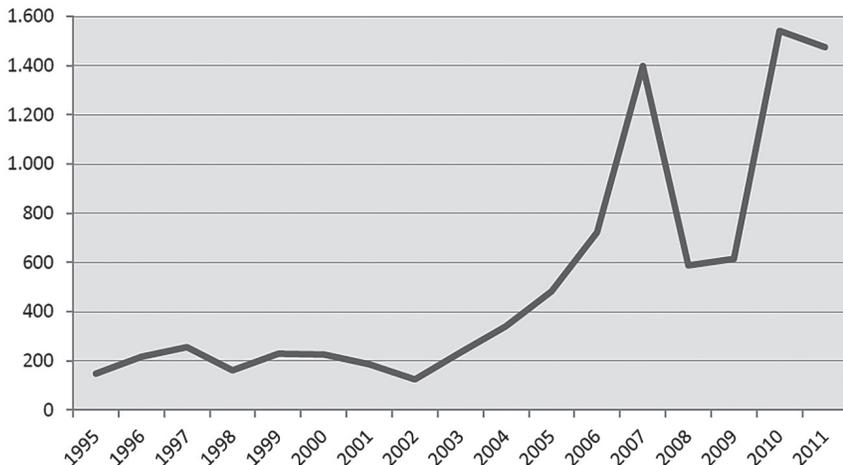
O período posterior às privatizações foi marcado por uma significativa reestruturação. Foi um processo de reacomodação, que Paulani (1998) chamou de “dança dos capitais”, e somente se consolidou na década seguinte. Como aponta Rocha (2013), além da já mencionada saída de parte das instituições financeiras, pode-se identificar a busca destes ativos renegociados (em função da saída das instituições financeiras) pelos grupos econômicos nacionais e uma renegociação de posições entre estes, possibilitando uma nova rodada de fusões, aquisições e descruzamentos acionários, no sentido de uma verticalização. Isto porque a tentativa de diversificação das atividades foi frustrada no final da década, dados os problemas de financiamento decorrentes da sobrevalorização cambial. Este fato contribuiu para a decisão de concentrar as atividades em ramos de atuação específicos e entre um pequeno grupo do grande capital nacional. No setor privado, Rocha (2013, p. 165) resgata que as associações envolveram principalmente os grupos de atuação na construção civil e engenharia e os de máquinas e equipamentos.

“O prosseguimento deste processo de associação entre blocos de capital no interior do mercado acionário resultou no crescente entrelaçamento dos grupos econômicos nacionais, empresas estatais e fundos sindicais de pensão” (ROCHA, 2013, p. 52). Trata-se de uma movimentação fruto da necessidade de capitalização requerida pelos processos de concentração e centralização do capital e que aconteceu com a ativa participação do fundo público, dadas as limitadas possibilidades de os grupos econômicos nacionais atuarem sem esta intervenção do Estado.

Deste modo, uma avaliação geral do processo de privatizações nos permite dizer que houve uma contribuição para alavancar o estoque de ativos financeiros (ações, debêntures, títulos da dívida, tanto pública quanto privada etc.).<sup>80</sup> O Gráfico 1 mostra o aumento no valor das empresas listadas na Bolsa de Valores de São Paulo da segunda metade da década de 1990 até 2011.

<sup>80</sup> “[...] O valor capitalizado pela Bolsa de Valores subiu de forma considerável, levando a Bovespa a ocupar a décima posição entre as bolsas mundiais (terceira maior entre os ‘emergentes’) em volume de capitalização no mercado. O que fornece uma dimensão qualitativa do crescimento dos fundos envolvidos no mercado acionário brasileiro” (ROCHA, 2013, p. 72).

Gráfico 1. Valor das empresas listadas na Bolsa de Valores de São Paulo em US\$ bilhões (1995-2011)

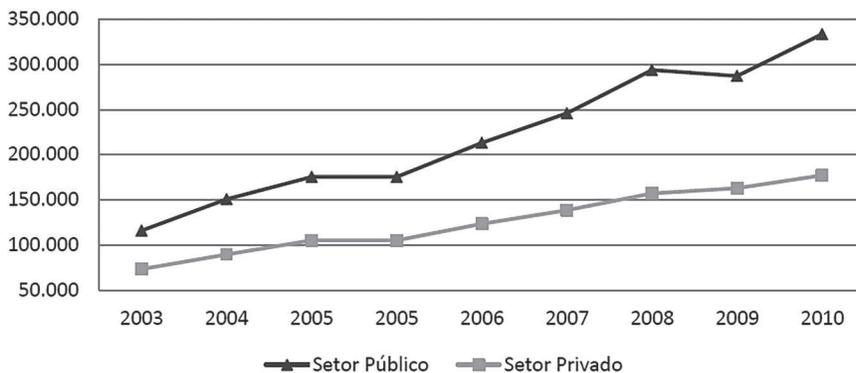


Fonte: BM&FBovespa (*apud* ROCHA, 2013, p. 73)

O valor das empresas sobe de forma bastante intensa a partir de 2003, sofre uma brusca redução em função da crise de 2008/2009 e retoma o crescimento desde então. Estes dados apontam para a consolidação do processo que se inicia nos anos 1990, mas que seguia se alterando no momento posterior às privatizações, ganhando um incentivo no aumento da participação dos fundos de pensão e na mudança de postura do BNDES, a partir do governo Lula. Para Rocha (2013, p. 74), estes “tornaram-se atores-chave no processo de reestruturação dos grupos econômicos e estão entre os principais sócios dos grupos que apresentaram maior crescimento patrimonial”.

O Gráfico 2 demonstra a evolução dos ativos financeiros das empresas de previdência complementar fechada durante os dois primeiros governos do Partido dos Trabalhadores.

Gráfico 2. Evolução dos ativos financeiros das empresas fechadas de previdência complementar por setor instituidor em R\$ milhões (2003-2010)



Fonte: MPS/Dataprev (*apud* ROCHA, 2013, p. 75)

Como é possível observar, a curva é também ascendente, não sofrendo redução nem no auge da crise, diferentemente do que indicamos a respeito do valor das empresas de capital aberto. Este fato aponta para o fortalecimento dos fundos de previdência privada, o que aumenta sua importância, capacidade de influência e articulação com as empresas do setor produtivo. Boa parte destes ativos são títulos da dívida privada, mas há uma tendência ao aumento da procura por ações de empresas, principalmente na área de infraestrutura.

Os fundos de pensão da Petrobras (Petros), do Banco do Brasil (Previ) e da Caixa Econômica Federal (Funcef) controlavam, em conjunto, US\$ 131 bilhões, em 2012. Em 2016, o volume de recursos destes três fundos já somava R\$ 700 bilhões. Segundo informações de José de Souza Mendonça, presidente da Associação Brasileira de Previdência Privada (Abrapp), divulgadas pela revista *Exame* no final de 2012,<sup>81</sup> estes fundos “estão comprando fatias de até 25 por cento em empresas que atuam na construção de hidrelétricas, estradas, linhas de transmissão e aeroportos”. Para Mendonça, “em vez de especular no mercado acionário, os grandes fundos estão participando dire-

<sup>81</sup> Disponível em: <https://exame.com/mercados/fundos-de-pensao-investem-em-infraestrutura/> Acesso em: 2 mar. 2013.

tamente nas empresas”. As razões estão em parte na queda da taxa de juros, bem como nas expectativas de lucratividade futura nutrida pelas empresas neste período em virtude dos megaeventos esportivos, mas caminham no mesmo sentido já sinalizado desde os primeiros anos deste século.

Nesta reacomodação, foi possível identificar a consolidação das posições de instituições financeiras, como fundos de investimento e pensão e das companhias *holdings* (formação típica das empresas em seus conglomerados). Ao que tudo indica, houve um significativo aumento da vinculação entre o grande capital produtivo e instituições financeiras.<sup>82</sup> Cumpre destacar que este comportamento parece estar muito mais relacionado às instituições financeiras do Estado ou com algum grau de vinculação a este do que às privadas.

Segue, deste modo, forte a presença do Estado. Nesta intrincada rede de articulações entre diferentes frações da burguesia (produtiva e rentista) e o Estado, diluem-se parcialmente as diferenças entre estes três segmentos. Mantém-se, apesar disso, a influência direta do poder executivo sobre o processo de tomada de decisões, em especial nos governos do Partido dos Trabalhadores, principalmente por meio do BNDESPar e da sua relação com os gestores dos fundos de pensão. Tem-se também, mesmo que em boa parte proprietários minoritários de ações, a participação do capital estrangeiro em diversos setores de atuação do grande capital nacional.

Sobre a importância da atuação do BNDESPar, Rocha (2013, p. 78) destaca que

Em menos de uma década o valor do ativo em títulos imobiliários do BNDESPar passou de pouco menos de 5 bilhões de reais, em 2003, para quase 105 bilhões em 2010. Além de aumentar sua capacidade de se financiar diretamente no mercado de títulos via emissão de debêntures, o BNDESPar contou com o incremento significativo de seu capital social através do processo de capitalização do BNDES pelo Tesouro Nacional, cujo valor dos repasses passaram de cerca de 14 bilhões em 2003, para o

<sup>82</sup> O *site* da campanha Quem são os proprietários do Brasil? ([www.proprietáriosdobrasil.org.br](http://www.proprietáriosdobrasil.org.br)) elaborou um ranking dos proprietários do Brasil, além de ter desenvolvido uma metodologia que nos permite visualizar o controle acionário das empresas, desnudando uma intrincada rede de propriedade que envolve empresas nacionais, estrangeiras e o Estado. A campanha é organizada pelo **Instituto Mais Democracia e pela cooperativa Educação, Informação e Tecnologia para a Autogestão (Eita)**.

valor de aproximadamente 320 bilhões em 2012. O volume de recursos possibilitou o banco de desenvolvimento atuar ativamente no financiamento das estratégias de consolidação setorial de algumas grandes empresas brasileiras.

Estes dados demonstram como, após as privatizações, houve uma postura ativa do Estado com vistas a fortalecer a atuação dos grandes grupos nacionais, rearticulando a base produtiva e estimulando processos de concentração e centralização capitalistas. Este fato nos faz lembrar a já mencionada dificuldade em se especificar quando uma empresa é claramente estatal, privada nacional ou estrangeira. Como sinalizou Ianni ([1981] 2019) em seus escritos sobre a acumulação capitalista no período da ditadura empresarial-militar, mesmo com muito estudo, estabelecer estes vínculos é um desafio. Acreditamos que, na atualidade, esta dificuldade é maior dado que muitas empresas, não sendo mais formalmente estatais, seguiram sob influência do Estado, embora de maneira diversa.

O capital financeiro no Brasil se forma endogenamente subordinado ao imperialismo de uma maneira, digamos, “não clássica”, assumindo um caráter híbrido dado o grau de envolvimento do Estado na dinâmica que constituiu a articulação entre produção e finanças no país. Mais uma vez, o salto para uma nova etapa de desenvolvimento capitalista – sob o domínio do capital financeiro financeirizado – se dá por meio da forte atuação do Estado que, já tendo sido o impulsionador do capitalismo monopolista em meados dos anos 1950-1960, atua agora como o mecanismo pelo qual se engendra internamente o capital financeiro.

As privatizações consistiram na ponta de lança deste processo, em uma trajetória que, entre idas e vindas, se consolida na primeira década deste século, sob a batuta do governo federal conduzido pelo PT. Os instrumentos são em grande parte fundos de pensão e o BNDESPar. Sem estes, as empresas nacionais – fragilizadas pela abertura comercial e com sérios problemas de endividamento (externo), agravados pela política cambial dos anos 1990 – não teriam como se capitalizar para tirar proveito das vendas das estatais. Naquele cenário, o caminho poderia ter sido de uma associação ainda mais subalternizada com o capital estrangeiro, o que de fato aconteceu nos setores mais intensivos em tecnologia.

Uma política industrial incipiente, o câmbio sobrevalorizado, a liberalização financeira, as altas taxas de juros, dentre outras medidas, fo-

ram recursos utilizados nos anos 1990 sob a justificativa de viabilizar a estabilidade monetária e ampliar a competitividade. Trouxeram consigo um aumento da instabilidade, a concentração e centralização do capital, a dependência do capital de curto prazo e o aumento exponencial da dívida pública. O financiamento das privatizações e de operações de fusões e aquisições foi a principal tarefa do BNDES. Neste contexto, estas privatizações não seriam suficientes para dar novo fôlego ao grande capital, que também sofreu o impacto não apenas destas medidas já mencionadas, como também da desvalorização cambial após a adoção do regime de câmbio flutuante no final da década.

A recomposição da base produtiva não foi suficiente para reverter a especialização regressiva em curso. Não se verificou uma centralização significativa pautada na busca pela diversificação dos negócios e muitas vezes, quando houve, esta foi marcada pela entrada de outros setores, como da construção civil, na produção de *commodities*. Continuamos sem grandes perspectivas de uma atuação efetiva nos setores mais dinâmicos da economia, como os intensivos em capital e tecnologia de ponta.

Em outras palavras, o que houve nos anos 1990 foi um reforço à nossa posição na divisão internacional do trabalho (DIT) e uma atuação mais conservadora do grande capital, voltada para fortalecer posições já conquistadas. Também não podemos verificar, em meio a esta recomposição, a formação de grandes conglomerados produtivo-financeiros, ou seja, do capital financeiro típico das formações capitalistas nos países imperialistas. Este salto qualitativo na conformação do grande capital interno, segundo nossa hipótese, começa a ser verificado na década seguinte, por meio da implementação do projeto de desenvolvimento capitalista conduzido pelo Partido dos Trabalhadores.

Foi preciso um amplo apoio do Estado, no período seguinte, principalmente via recursos disponibilizados pelo BNDES, para que o grande capital pudesse tirar um maior proveito desta situação. Foi tornado possível levar a cabo um conjunto de fusões e aquisições em que foram absorvidas as empresas com maior fragilidade, bem como a ampliação das possibilidades de compra das estatais por parte do grande capital.

Sem deixar de considerar a importância que o Estado tem desde a própria constituição do modo de produção capitalista – como procuramos resgatar no início do primeiro capítulo, por meio do debate de Marx acerca da acumulação primitiva –, consideramos fundamental ressaltar a parti-

cularidade de sua atuação nas economias dependentes. A intervenção estatal é indispensável para atuar sobre as contradições do desenvolvimento capitalista dependente.

No caso dos processos que permitiram a constituição endógena do capital financeiro no país não foi diferente. A intrincada rede de relações entre os setores público e privado no Brasil ganhou contornos cada vez mais complexos nos governos Lula. Uma das mudanças mais significativas foi a busca por fortalecer os grandes grupos industriais por meio da adoção de uma política industrial e de incentivo ao crédito, com destaque para a atuação do BNDES, fortemente reorientada nestes governos. Como apontam Tautz *et al.* (2010, p. 260-261), a quantidade de recursos à disposição do Banco permitiu que seus desembolsos superassem os realizados pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). De 2003 para 2009, o valor de seus desembolsos aumentou quase quatro vezes, como mostram os dados da Tabela 2.

Tabela 2. Desembolsos do BNDES entre 2003 e 2009 (em bilhões de reais)

Ano	Desembolsos (R\$)
2003	35,10
2004	40,00
2005	47,10
2006	52,30
2007	64,90
2008	92,20
2009	137,40

Fonte: BNDES (*apud* TAUTZ *et al.*, 2010, p. 260)

Os investimentos saltam de pouco mais de R\$ 35 bilhões em 2003 para mais de R\$ 137 bilhões em 2009. Giselle Silva (2016) sinaliza que estes dados subiram para mais de R\$ 190 bilhões em 2013. A mudança quantitativa veio acompanhada de uma alteração qualitativa. Este banco nacional de desenvolvimento teve sua intervenção reorientada e passou a ser o prin-

principal instrumento na busca governamental por estabelecer as “campeãs nacionais”, dedicando a esmagadora maioria de seus recursos para o grande capital, como forma de aprofundar processos de concentração e centralização do capital. Participação minoritária possuem os desembolsos destinados às pequenas e médias empresas. As informações sobre os investimentos por porte de empresa estão ilustradas na Tabela 3.

Tabela 3. Desembolso anual por porte de empresa entre 2003 e 2009 (valores relativos)

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Micro e pequena	10,3	8,1	8,5	7,8	9,3	10,0	8,5
Média	7,8	7,5	8,0	8,0	9,4	9,4	5,3
Subtotal	18,0	15,6	16,6	15,8	18,7	19,4	13,8
Pessoa física	11,8	15,9	8,3	5,9	6,1	4,6	3,7
MPME	29,9	31,6	24,8	21,7	24,8	24	17,5
Grande	70,1	68,4	75,2	78,3	75,2	76,0	82,5

Nota: A sigla MPME significa Micro, Pequenas e Médias Empresas (inclui pessoas físicas).

Fonte: Silva (*apud* TAUTZ *et al.*, 2010, p. 264)

Os dados referentes às MPME consistem no somatório dos desembolsos destinados às micro e pequenas empresas, às médias e às pessoas físicas. O maior valor que todas estas receberam, conjuntamente, corresponde a pouco mais de 30% no ano de 2004. As grandes empresas receberam, em média, cerca de 75% dos recursos no período assinalado.

A política das “campeãs nacionais” buscava “fortalecer a competitividade” de grandes empresas com atuação fora do país por meio de um suporte mais efetivo do BNDES e envolvia empréstimos facilitados e compras de participação. Os principais setores identificados como mais competitivos foram petroquímica, celulose, frigoríficos, siderurgia, suco de laranja e cimento. Esta política chega ao fim no início de 2013. Segundo o então presidente do banco, Luciano Coutinho, em entrevista ao *Estadão* em abril de

2013,<sup>83</sup> estes foram os setores em que foi possível visualizar um potencial de liderança, de modo que a política “chegou até onde podia ir”. “O número de setores em que o país tem potencial para projetar empresas líderes é limitado” (COUTINHO, 2013, s.p.), afirmou quando explicava as razões para o encerramento da política.

Em 2014 estes desembolsos caíram para quase R\$ 188 bilhões e seguem caindo, chegando a R\$ 70,8 bilhões em 2017,<sup>84</sup> indicando uma nova alteração na política do banco a partir deste período. No entanto, durante o tempo que durou, a política das campeãs nacionais, protagonizada pelo BNDES, não se expressou somente por meio da concessão de empréstimos, mas também pela concessão de créditos que lhe conferiam uma participação acionária nas empresas “eleitas” para figurarem entre as “vencedoras”, via BNDESPar. O Estado efetuava, na verdade, um reposicionamento (e não uma retirada) no setor produtivo, figurando entre os grandes proprietários nacionais, juntamente com grupos tradicionais como Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht, Votorantim, Bradesco/Vale, Gerdau, dentre outros.<sup>85</sup> À participação do BNDESPar podemos somar também, como sócios e patrocinadores destes grandes grupos, os fundos de pensão Previ, Petros e Funcef.

Este reposicionamento implica alterações substantivas na capacidade do Estado de gerenciar os negócios, quando comparada ao que foi vivenciado no período nacional-desenvolvimentista. Naquele tempo, o Estado geria a “coisa pública” e, embora do ponto de vista mais geral estivesse atuando na defesa dos interesses capitalistas, suas atitudes não raras vezes contrariaram as demandas singulares e particulares de capitalistas. Foi o caso, por exemplo, da criação da Petrobras, que, a princípio, irritou muitos capitalistas, que criticaram o alto investimento público para a criação

<sup>83</sup> COUTINHO, Luciano. BNDES decide abandonar a política de criação de “campeãs nacionais”. [Entrevista cedida a] Raquel Landim, Ricardo Leopoldo e Irany Teresa. *O Estado de S. Paulo*, 22 abr. 2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bn-des-decide-abandonar-a-politica-de-criacao-de-campeas-nacionais,151356e>. Acesso em: 5 abr. 2014.

<sup>84</sup> BNDES. Desembolsos em 2018. Rio de Janeiro: BNDES, [s. d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos/desembolsos-nos-anos-anteriores>. Acesso em: 20 set. 2018.

<sup>85</sup> Segundo Tautz *et al.* (2010, p. 251), “[...] o capital estrangeiro também se fez presente nestas redes [de proprietários], mas normalmente de modo minoritário, exceção para o setor bancário e de telefonia, onde o capital estrangeiro assumiu posições de controle”.

desta empresa, argumentando que seria muito mais barato comprar barris de petróleo no mercado externo. Esta decisão viabilizou o fornecimento de insumos básicos a preços subsidiados, além de um investimento em tecnologia de ponta que permitiu, posteriormente, a exploração em alto-mar. A criação desta empresa foi um dos pontos altos de enfrentamento aos interesses imperialistas do período nacional-desenvolvimentista, com fortes impactos sobre a produção nacional.

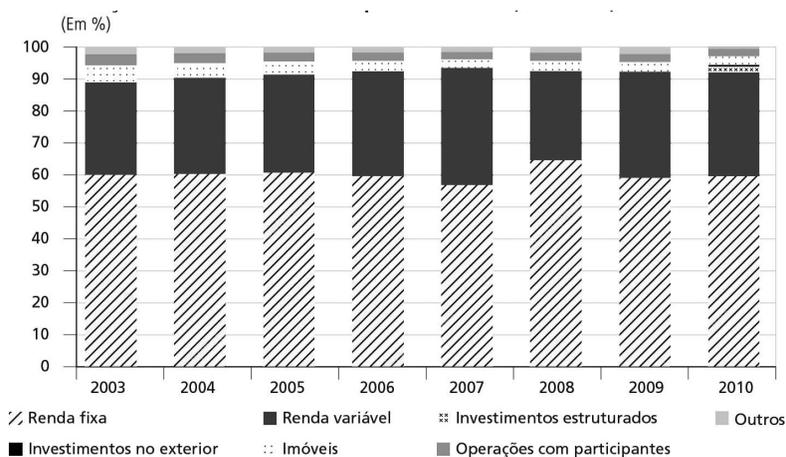
Atualmente, a possibilidade de interferência do Estado assume novas configurações diante do contexto de alteração nas relações de poder sobre a empresa. O Estado aparece como sócio-proprietário de empreendimentos privados. Este fato contribui para reforçar a confusão e a dificuldade de discernimento entre o público e o privado, de modo que a atuação do Estado está cada vez mais submetida à lógica que rege a iniciativa privada.

Do mesmo modo, os fundos de pensão – regidos por frações dos trabalhadores, muitas vezes sob a influência do Estado – assumem também a capacidade de gerir os recursos sob a ótica do capital, investindo nas empresas mais rentáveis e se beneficiando dos ganhos de quem dispõe de recursos para emprestar ao Estado. O Estado e esta aristocracia operária se apropriam do aumento da rentabilidade advindo de demissões e do aumento da superexploração da classe trabalhadora, financiando o capital privado e obtendo cargos de gestão que os possibilitam, inclusive, conduzir estes processos.

Além de terem participado do processo de privatizações, estes fundos ampliaram sua participação em investimentos de infraestrutura de grande porte e longa maturação, atraídos pelas possibilidades de ganhos, em especial em função dos megaeventos esportivos e do PAC. O Gráfico 3 apresenta a alocação dos ativos dos fundos de pensão no período de 2003 a 2010.

Em todos os anos da série, houve cerca de 60% dos ativos aplicados em renda fixa, ou seja, títulos da dívida pública. O segundo investimento de maior vulto é em renda variável – ações compradas na bolsa de valores. Em 2010 começam a aparecer os investimentos estruturados, que representam os investimentos de grande porte a que nos referimos. Um dos elementos que podemos perceber é que a lógica que rege as decisões pela aplicação dos recursos, baseada na expectativa do ganho e no menor risco – a mesma que orienta o capitalista individual –, conduz os investimentos aos setores e empresas mais consolidados no mercado.

Gráfico 3. Alocação dos ativos dos fundos de pensão no Brasil (2003-2010)



Fonte: Abrapp (*apud* IPEA, 2012, p. 30)

Também a atuação do BNDES obedeceu esta orientação com o objetivo explícito de fortalecer as “empresas nacionais líderes globais”, de modo que pouco se fez para alterar a posição do país na DIT, fortalecendo setores exportadores de baixo valor agregado, ao passo em que os setores industriais tradicionais seguiram perdendo posições. É possível dizer que houve o aprofundamento das históricas vantagens comparativas do país, sem apontar de forma consistente uma política voltada para o incentivo à produção na qual possuímos uma situação de desvantagem, como no caso dos setores intensivos em tecnologia.

A intenção era fortalecer a internacionalização por meio de uma multinacionalização das empresas brasileiras com um agressivo apoio do BNDES. Este processo, centrado nos países sul-americanos e africanos, reforçou nossa posição de país exportador de produtos primários e semielaborados (TAUTZ *et al.*, 2010). Exemplos emblemáticos foram as empresas Bertin, JBS/Friboi e Brasil Foods, que figuraram entre as que mais se beneficiaram das operações diretas do BNDES em 2008. É possível discutir os desdobramentos da política das “campeãs nacionais” sobre os recursos do fundo público. Originalmente, boa parte dos recursos usados pelo BNDES era oriunda do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o que já repre-

senta uma apropriação do trabalho necessário, como aponta Giselle Silva (2016). Isto sem mencionar a contradição existente no fato de serem usados recursos da classe trabalhadora para financiar a acumulação capitalista e, portanto, a superexploração da própria classe.

A partir de 2009 essa fonte passou a apresentar limites, dado que, em virtude de apresentar déficit em caixa, os recursos do FAT tornaram-se insuficientes para alimentar as atividades do Banco. Mesmo contando com esta fonte – mas em uma escala menor –, a continuidade da política industrial protagonizada pelo fortalecimento do BNDES passou a ser garantida pelo endividamento do Estado, via utilização de recursos do Tesouro Nacional. Segundo Silva (2016), em 2009 o governo emprestou pouco mais de R\$ 100 bilhões ao Banco. Apesar deste montante ter sido reduzido posteriormente, seguiu sendo substantivo nos anos subsequentes: R\$ 55 bilhões em 2012 e R\$ 60 bilhões em 2014. Em agosto de 2014, quando a política das campeãs nacionais já havia sido dada como encerrada, o total da dívida do BNDES com o Tesouro Nacional totalizava cerca de R\$ 451 bilhões.<sup>86</sup>

A partir de 2015, o banco começou a intensificar sua política de desinvestimento e vendeu até o início de 2018 cerca de R\$ 20,5 bilhões em ações. Este movimento aponta uma mudança na orientação do BNDES no sentido de reduzir a sua carteira de investimentos e priorizar o pagamento das dívidas com o Tesouro.<sup>87</sup>

O recurso ao endividamento do Estado para financiar a política industrial fortaleceu a lógica de apropriação do trabalho necessário, a qual vem assumindo contornos bastante diversificados no contexto da financeirização. Cada vez mais, fundos compostos por parcelas dos salários são formados e disponibilizados diretamente para investimentos produtivos ou postos a serviço do capital fictício, alimentando o circuito das finanças. Os governos do Partido dos Trabalhadores, em especial o de Lula, ao formular sua política industrial e reorientar a atuação estatal, deixaram claras as intenções de não romper com o grande capital, mas fortalecê-lo.

<sup>86</sup> GOVERNO vai renegociar dívida de R\$ 130 bilhões do BNDES, diz jornal. *UOL*, 14 out. 2014. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/10/14/governo-vai-renegociar-divida-de-r-130-bilhoes-do-bndes-diz-jornal.htm>. Acesso em: 10 maio 2016.

<sup>87</sup> LANDIM, Raquel. Com nova política, BNDES vende R\$ 21 bi em participações de empresas. *Folha de S.Paulo*, 24 abr. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/04/com-nova-politica-bndes-vende-r-21-bi-em-participacoes-de-empresas.shtml>. Acesso em: 20 set. 2018.

Estas mudanças estão muito longe de criarem condições efetivas para uma ruptura com os laços de dependência que caracterizam nossa formação. Ao contrário, fortaleceram nossa posição na DIT e a condição de país produtor de bens com baixo valor agregado. Mesmo contribuindo para dinamizar o mercado interno, seguiu muito voltado à produção para exportação, em especial de *commodities*, que são mais sensíveis a alterações no comércio internacional. Também não produziu taxas de crescimento estáveis nem significativamente altas, nem constantes, em especial a partir de 2012.

Nossa tese é a de que o comportamento do BNDES e o imbricamento produzido com o setor produtivo podem caracterizar um processo de constituição endógena do capital financeiro no país. Até então, a presença desta forma de ser do capital estaria presente em território nacional por meio da atuação do capital estrangeiro. Tratou-se, na verdade, da formação por uma via “não clássica”, com a presença forte do vínculo com o Estado. Não que o Estado tenha, em algum momento, ficado de fora nas experiências “clássicas”, mas o grau de sua intervenção e participação, neste caso, assume proporções significativas.

Seguindo a formulação de Carlos Nelson Coutinho (2011) ao analisar o legado de Lenin sobre a “via prussiana” e de Gramsci sobre “revolução passiva”, mas tentando ampliar seu escopo de análise, afirmamos ser possível avaliar que existem particularidades na forma como se consolida o capitalismo monopolista no Brasil. Se, para Lenin, o advento dos monopólios está imbricado na formação do capital financeiro e na exportação de capitais, como uma tríade importante para caracterizar a etapa imperialista, nos países dependentes estes processos se desenvolvem de maneira diferente.

O estágio monopolista no Brasil emerge na ditadura empresarial-militar sem as condições para a formação do capital financeiro, e este se constitui por meio da atuação direta com instituições financeiras do Estado. É preciso dizer que o Estado também operou para promover a concentração e centralização de capitais nas experiências analisadas por Lenin. Mas a atuação ali foi suficiente para que os capitais privados adquirissem condições de protagonizar este imbricamento. No caso brasileiro, as tentativas iniciais do Estado foram insuficientes e sua constituição se dá por meio de um banco estatal, o BNDES, e de instituições financeiras que, embora sejam privadas, se formam a partir de fundos de pensão de empresas estatais.

O grau de vulnerabilidade em relação às crises externas e a fragilidade no parque industrial, que possuem as economias dependentes, acabam impondo ao Estado uma posição mais atuante. Este é o caso da economia brasileira e de todo o processo que marca o surgimento, consolidação e aprofundamento das relações capitalistas no país. O salto para a formação do capital financeiro não foi diferente, e a atuação de instituições do Estado ou que possuem forte relação com o governo federal, como os fundos de pensão, teve um papel fundamental.

Esta tese está também fundamentada em outra constatação. Apesar de uma aparente saída da participação do Estado na produção, o que as privatizações promoveram foi o seu reposicionamento. Este foi em boa parte promovido ao longo do governo Lula e teve na atuação do BNDES um componente fundamental, por meio do aumento da participação acionária em um número significativo de empresas.

Uma análise mais completa dos desdobramentos desta particularidade na constituição endógena do capital financeiro precisaria ser elaborada. Mas já podemos sinalizar que este processo tem repercussões sobre a configuração do Estado e sobre o papel da dívida pública. Este fato se deve, por um lado, à possibilidade de alavancar recursos para o investimento público e, por outro lado, alimentar a rentabilidade financeira de seus credores, que abocanham parcelas significativas do fundo público. É sobre este aspecto que nos debruçaremos no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 4

# A financeirização e as políticas sociais no Brasil neoliberal

O padrão de acumulação pautado no capital financeiro financeirizado foi ganhando diversos aspectos da vida social, abrindo espaço para a construção de mecanismos de difusão e de inserção do mundo das finanças no cotidiano da classe trabalhadora. Este processo cresceu de maneira tão significativa que o Banco Central do Brasil criou, em 2013, um programa de Cidadania Financeira voltado para “promover a educação, a proteção e a inclusão financeira da população”, segundo informações de seu *site* oficial.<sup>88</sup>

Nesta direção, o então presidente do Banco Central (Bacen), Ilan Goldfajn, afirmou em evento sobre ouvidoria dos bancos em São Paulo, no dia 3 de abril de 2017, que “um sistema financeiro sólido requer atenção à inclusão financeira, educação e adequação ao novo consumidor, incorporado ao sistema nos últimos anos”, como registrou uma matéria do jornal *Valor Econômico* assinada por Flávia Lima no mesmo dia.<sup>89</sup>

A reconfiguração das políticas sociais experimentada nas últimas décadas tem um papel importante para ampliar o escopo da financeirização, criando maneiras de integrar usuários das políticas ao sistema bancário e creditício sob o argumento da importância da inclusão bancária no exercício da cidadania e da valorização do crédito e dos programas de transferência de renda para garantir o acesso a melhores condições de vida.

<sup>88</sup> BACEN. *Cidadania financeira*. Brasília: Bacen, [s. d.]. Disponível em: <https://cidadaniafinanceira.bcb.gov.br/blog/84-como-o-programa-cidadania-financeira-pode-ajudar-sua-organizacao-a-ser-mais-eficiente>. Acesso em: 10 ago. 2017.

<sup>89</sup> LIMA, Flávia. Ilan: avanço de cidadania financeira é fundamental para estabilidade. *Valor Econômico*, 3 abr. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/financas/4924698/ilan-avanco-de-cidadania-financeira-e-fundamental-para-estabilidade>. Acesso em: 10 ago. 2017.

A análise da atuação do Estado, bem como da configuração das políticas sociais no período recente, precisa estar articulada ao resgate dos traços estruturais que marcam o capitalismo dependente. Ao mesmo tempo, deve considerar as particularidades históricas trazidas pela consolidação do neoliberalismo no Brasil a partir de 1990 e o processo de financeirização em curso. Este esforço permite a avaliação das possibilidades distributivas das políticas sociais situando-as no bojo de uma articulação dialética com a base produtiva, os mecanismos de superexploração da força de trabalho e a concentração da riqueza produzida.

Neste capítulo, será analisada a financeirização no Brasil com foco no trato dos recursos públicos nas últimas três décadas e a reorientação dada às políticas sociais. Serão destacados os avanços trazidos pela Constituição de 1988 (CF 88) no que diz respeito às diretrizes gerais para a tributação e os desafios para a sua implementação no contexto das décadas de 1990 e subsequentes. O neoliberalismo – que tem na financeirização uma das principais alavancas para a retomada das taxas de rentabilidade do grande capital – produzirá mecanismos jurídicos e acionará medidas de política econômica para pilhar os recursos do fundo público, beneficiando a burguesia rentista, com destaque para o Novo Regime Fiscal instituído em 2016 por meio da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95). Por fim, serão discutidos as expropriações contemporâneas e o processo de financeirização das políticas sociais no Brasil.

De início, é importante avaliar que a adoção do projeto neoliberal no Brasil implicou formas bastante sofisticadas de financeirização protagonizadas pelo grande capital. A constituição endógena do capital financeiro, por meio do BNDES e do crescimento dos fundos de pensão, contribuiu para um conjunto de alterações na gestão dos recursos públicos de maneira a promover a pilhagem do fundo público como forma de alavancar a rentabilidade do capital portador de juros.

No campo das políticas sociais, são três os aspectos que precisam ser analisados, todos envolvendo o destino de recursos públicos: 1) adoção de uma política de ajuste fiscal permanente que possibilita a retirada crescente de direitos combinada ao estímulo à busca de soluções no setor privado; 2) estímulo, via isenções fiscais e alterações na legislação, do empresariamento em setores como a saúde e a educação, que passam a contar com investimentos estrangeiros e abertura de capital na bolsa de valores; 3) ampliação da política de crédito para os que não podem pagar pelos serviços

privados, mediante o foco neste perfil de “consumidor”, e fortalecimento de mecanismos de transferência de renda que estimulam a inserção de usuários das políticas sociais no sistema bancário.

Reconfigura-se, deste modo, a formulação e implementação das políticas sociais, pondo-as a serviço do capital financeiro financeirizado. A análise das bases deste processo envolve o debate específico do trato orçamentário articulado aos elementos trazidos tanto pela crítica da economia política, como pela análise da política econômica. É necessário romper com a dissociação entre a técnica e a política como forma de desvendar os interesses por trás das alterações em curso.

Este é o pano de fundo que deve dar sustentação às análises do orçamento público e à condução das políticas sociais. As definições em torno deste tema mantêm íntima relação com as bases do modo de produção capitalista, mas também dizem respeito à forma como as distintas classes sociais se enfrentam e atuam no atual estágio do capitalismo dependente brasileiro.

## **Fundo público e tributação**

O debate sobre o fundo público muitas vezes é conduzido como se fosse uma questão puramente técnica. Esta abordagem faz parecer que se trata de recursos arrecadados por meio dos impostos pagos pelos “contribuintes” que precisam ser gastos de forma eficiente e responsável. Todas as pessoas que, de alguma forma, pagam impostos são vistas em pé de igualdade, tanto do ponto de vista da contribuição como da capacidade de definição na forma como deve ser seu dispêndio.

Esta perspectiva estimula o entendimento de uma suposta neutralidade no que diz respeito a estes gastos e restringe o debate a uma necessidade de adequação entre receitas e despesas – centrando no enfrentamento ao desvio de recursos e à corrupção. O problema da tributação e do orçamento é frequentemente tratado como se a questão fosse saber gastar, ou seja, administrar a escassez, sem considerar o conteúdo político por trás destas afirmações.

Para romper com esta abordagem, é necessário analisar o fundo público, a origem e o destino dos recursos, considerando o processo de produção de riquezas. A atuação das distintas classes sociais na dinâmica de pro-

dução e apropriação do valor gerado interfere na composição dos recursos à disposição do Estado e na estrutura dos gastos públicos. O desafio para desvendar os interesses que sustentam as decisões tomadas pelo Estado passa por articular à dimensão técnica as escolhas políticas escamoteadas pelo discurso da eficiência e da neutralidade.

A apropriação, pelo Estado, de parte da riqueza produzida é, de forma direta ou indireta, fruto do processo de produção de mercadorias e vem do trabalho despendido nessa produção. Tal apropriação se dá basicamente de duas formas: uma parcela vem do trabalho excedente, ou seja, da mais-valia produzida, e recai sobre os donos do capital; a outra consiste em parte do trabalho necessário, parcela do salário pago pelos trabalhadores na forma de impostos, sobretudo indiretos.

Principalmente nos países em que há uma grande desigualdade de renda e riqueza, esta arrecadação não se dá de forma igualitária, muito menos progressiva, de modo que uma parcela considerável tem origem nos rendimentos recebidos pela classe trabalhadora. Isto sem falar que mesmo o montante pago pelos capitalistas é fruto da mais-valia extraída por meio da exploração da classe trabalhadora e advém do trabalho empreendido pelas(os) assalariadas(os).

Chamamos de fundo público<sup>90</sup> o conjunto de recursos à disposição do Estado para intervir na economia e nas expressões da questão social. A sua forma mais visível é o orçamento, mas não se esgota nele. Envolve também os montantes disponíveis nas empresas públicas e demais instituições governamentais, como o Banco Central.

Os recursos retornam para as(os) chamadas(os) contribuintes por meio de gastos de naturezas diversas. Estes podem se concentrar em assegurar as condições para ampliar as taxas de lucro ou em melhorar a distribuição de renda e as condições de vida da classe trabalhadora. A forma como se dá a repartição entre as classes depende das condições histórico-concretas de cada momento histórico e da correlação de forças. Ainda que seja possível identificar um caráter de classe no Estado, deve-se analisar a disputa existente entre as distintas classes sociais pela forma como os recursos

<sup>90</sup> Como será discutido, ao buscar analisar o Estado no capitalismo monopolista e a importância dos recursos que estão à sua disposição, Francisco de Oliveira (1998, p. 21) destaca o fundo público como um “componente estrutural e insubstituível” na dinâmica capitalista contemporânea.

são arrecadados e gastos. Do mesmo modo, entender a particularidade do Estado no capitalismo dependente é indispensável para pensar como estas disputas se apresentam na realidade brasileira.

Dada a importância da arrecadação tributária na composição do fundo público, para entender a estrutura de financiamento dos gastos governamentais é preciso uma apropriação do debate acerca da estrutura tributária.<sup>91</sup> O economista Fabrício de Oliveira destaca que, em termos conceituais, a carga tributária é “um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da *sociedade* para financiar as *atividades que se encontram sob sua responsabilidade*, e o produto ou a renda nacional de um determinado país” (OLIVEIRA, Fabrício, 2010, p. 167, grifos nossos).

Na perspectiva marxiana, o que está sendo denominado abstratamente pelo autor de recursos extraídos da sociedade significa parcelas do trabalho excedente e do trabalho necessário canalizadas pelo Estado.<sup>92</sup> A totalidade desses recursos é oriunda da exploração da força de trabalho e da capacidade que esta tem de gerar mais-valia. Da mesma forma, depende da correlação de forças na sociedade a definição de quais, dentre as “atividades que estão sob sua responsabilidade”, receberão os maiores montantes.

De qualquer maneira, a formulação de Fabrício de Oliveira apresenta o significado da tributação e a importância de refletir sobre as fontes de financiamento das ações governamentais. Pode-se dizer, de modo geral, que os tributos assumem a forma de impostos e contribuições sociais e econômicas. A parte mais significativa é arrecadada por meio de impostos, e estes podem ser regressivos, progressivos ou proporcionais, a depender da forma como incidem na remuneração dos “contribuintes”.

Os impostos regressivos são aqueles que oneram mais pesadamente os que possuem as menores remunerações. Fazem parte desta classificação os impostos indiretos,<sup>93</sup> que recaem sobre a produção, a circulação e o con-

<sup>91</sup> As fontes do orçamento não se limitam à arrecadação tributária, mas, segundo Salvador e Teixeira (2014), a receita tributária e de contribuições (excetuando o refinanciamento da dívida pública) corresponderam a 70,78% dos recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O conjunto dos recursos envolve tudo o que é obtido pelo Estado para atender aos gastos públicos.

<sup>92</sup> Para maior aprofundamento sobre esta discussão, ver Behring (2010).

<sup>93</sup> Classificação feita em virtude da base de incidência econômica dos tributos. De acordo com esta classificação, estes podem ser diretos (sobre renda e patrimônio) ou indiretos (sobre produção, circulação e consumo).

sumo de bens e serviços. Estes consistem na maior fonte de financiamento dos recursos do governo brasileiro. Em 2016, mais da metade da carga tributária (um total de 51,61%) teve sua base de incidência no consumo (SINDIFISCO, 2018).

Os progressivos são aqueles que incidem em proporções cada vez maiores, conforme a remuneração aumenta. São auferidos por meio da tributação direta, ou seja, da incidência direta sobre a renda e o patrimônio. Recebem esta denominação porque “não são passíveis de transferência para terceiros, significando que o contribuinte que recolhe aos cofres públicos é o mesmo que arca com seu ônus” (OLIVEIRA, Fabrício, 2010, p. 183). Os impostos sobre a renda são os mais indicados pela Constituição e os que têm um maior potencial distributivo, entretanto, nunca foram predominantes na estrutura tributária brasileira. Em 2016, foram a fonte de cerca de  $\frac{1}{4}$  dos recursos do orçamento federal (26,59%). É importante destacar também o caráter residual da tributação sobre o patrimônio, somente 4,23% do total de recursos (SINDIFISCO, 2018). Este seria um dos principais caminhos para cobrar dos que têm os maiores rendimentos e o maior patrimônio. Além disso, o artigo 153, parágrafo 4, inciso VII da CF 88, prevê a cobrança de um imposto sobre grandes fortunas, a ser regulamentado por uma lei complementar, o que nunca foi feito. Mas, se a cobrança sobre patrimônio já é pífia, sobre grandes fortunas está ainda muito mais distante de se efetivar.

Ainda sobre o potencial progressivo do Imposto de Renda (IR), cabe chamar a atenção para a importância do debate sobre a correção da tabela do IR, dado que consiste em um instrumento fundamental para garantir a taxação dos maiores rendimentos. Esta tabela possui os valores a partir dos quais as pessoas deixam de estar isentas e passam a ter de contribuir, bem como estabelece as faixas de renda sobre as quais incidem os diferentes percentuais do imposto. Deste modo, define também os limites para cada faixa de contribuição. Como o cenário brasileiro é de constante inflação, é comum que muitos salários sejam reajustados com certa frequência. Estes reajustes, mesmo que não signifiquem aumentos reais no salário, podem tirar da condição de isentos muitos trabalhadores, caso não haja uma atualização nos valores das faixas que acompanhe a alta inflacionária.

A partir de 1996, a tabela deixou de ser ajustada anualmente, o que só voltou a acontecer entre 2005 e 2014 (entre 1996 e 2004 houve reajuste apenas em 2002). O imposto foi perdendo progressividade mesmo com

o retorno dos reajustes anuais, tendo em vista que ficavam abaixo do necessário para repor as perdas inflacionárias. Desde 2016 a tabela está novamente sem reajuste, apontando para uma defasagem média acumulada de 95,46% entre 1996 e 2018 (SINDIFISCO, 2019). Isto significa que, em 1996, quem recebia até nove salários mínimos estava isento do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Em 2013, quem ganhava mais de 2,52 salários mínimos já precisava contribuir, e este número caiu para 2,41 em 2015.<sup>94</sup> Em 2019, com o aumento do salário mínimo para R\$ 998,00, quem recebe dois salários já entra na faixa de contribuição de 7,5%.

Além de impostos progressivos e regressivos, há outra modalidade: o imposto proporcional. Este tem, como o próprio nome já diz, uma relação proporcional entre a contribuição e o nível de renda, de modo que não produz alterações no nível de distribuição dos recursos. Um sistema tributário conta, em geral, com uma combinação destes três tipos de contribuição.

Com a ampliação do Estado e a possibilidade de a luta de classes interferir nas suas decisões, a composição da estrutura tributária depende da capacidade dos capitalistas de evitar a tributação e da classe trabalhadora de garantir que este sistema funcione como um mecanismo de redistribuição de renda. No capitalismo dependente, seu caráter regressivo consiste em um importante elemento para alimentar, no campo da distribuição, o processo de concentração e centralização da riqueza cujo fundamento reside no âmbito da produção.

Esta disputa entre as distintas classes sociais pela incidência dos impostos pode ser também observada na formação econômico-social brasileira e teve um importante capítulo de sua história durante a Constituinte, que desembocou na promulgação da CF 88. A Constituição define alguns princípios que devem funcionar como a base de sustentação da estrutura tributária, dentre os quais podemos destacar:

1) Capacidade contributiva. O artigo 145, em seu § 1º, define que, “sempre que possível, os impostos terão *caráter pessoal* e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o

<sup>94</sup> IMPOSTO de renda. Brasília: Sindifisco Nacional, [s. d.]. Disponível em: [http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21833:imposto-de-renda&catid=45:na-midia&Itemid=73](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21833:imposto-de-renda&catid=45:na-midia&Itemid=73). Acesso em: 20 jun. 2013.

patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte” (grifo nosso);

2) Isonomia. O artigo 150 proíbe, no inciso II, “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”;

3) Progressividade. O artigo 153 prevê que compete à União instituir impostos, dentre outros, sobre: a) “renda e proventos de qualquer natureza” (inciso III), o qual “será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei” (§ 2º, inciso I); b) “propriedade territorial rural” (inciso VI), que deve ser “progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas” (§ 4º, inciso I); c) “grandes fortunas, nos termos de lei complementar” (inciso VII), a qual nunca foi definida.

Estes princípios, no entanto, estão longe de orientar efetivamente a condução da política tributária. Sua garantia no texto constitucional é apenas mais um momento do jogo das forças sociais em disputa. O grande desafio, desde então, passou a ser fazer valer o que está escrito, e isto depende também das condições materiais em que se processam os enfrentamentos necessários à sua implementação.

O início dos anos 1990 foi marcado por alterações que caminharam no sentido de restabelecer as margens de lucratividade do capital por meio da reestruturação produtiva, aberturas comercial e financeira, privatizações e todo um conjunto de medidas que, além de beneficiarem o grande capital, fortaleciam nossa inserção dependente no mercado mundial. Além disso, todo um discurso em torno de uma suposta crise fiscal e do combate à inflação funcionava como base de legitimação para inviabilizar a implementação das políticas sociais nos moldes previstos na Constituição.

Com isso, foi comprometida a garantia de direitos que haviam sido conquistados formalmente e que, dada a conjuntura pós-1988, acabaram tendo muita dificuldade para sair do papel. Mesmo neste cenário, dadas as lutas da classe trabalhadora e as conquistas da Carta Magna, importantes alterações foram implementadas ao longo dos anos 1990 e 2000, dentre as quais destacamos a estruturação da seguridade social, que, mesmo distante de sua formulação original, imprimiu mudanças substantivas considerando sua inexistência no período anterior.

As contradições que permearam o período posterior à Constituição, entretanto, não foram poucas. Evilásio Salvador (2010) alerta que, do ponto de vista da estrutura tributária, ao contrário do que previa o texto, logo depois de promulgada a CF 88, a regressividade do Imposto de Renda (IR) foi ampliada. Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2013) mostram que em 1990 a tabela tinha nove faixas e passou para apenas três no ano seguinte.<sup>95</sup> Nesta década, toda a reorientação sofrida pela política tributária seguiu no caminho oposto às prerrogativas constitucionais, como mostram os estudos de Fabrício de Oliveira (2010) e Evilásio Salvador (2010).

Nos anos 1990, principalmente na segunda metade, aderiu-se a uma política econômica que beneficiava a burguesia rentista, tornando o país um lugar atrativo à rentabilidade financeira. A taxa de juros brasileira foi a maior do mundo até 2017,<sup>96</sup> e a entrada de capitais foi bastante estimulada, dentre outras medidas, pela política tributária, que criou mecanismos de renúncias fiscais para facilitar a distribuição de lucros e desonerar o grande capital.<sup>97</sup>

A política tributária foi uma determinante importante no bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real. A engenharia macroeconômica que assegurou o relativo controle da inflação passou pela elevação do endividamento público, que assegurou a transferência de renda do setor real da economia para os detentores de excedentes financeiros, particularmente o capital bancário. (SALVADOR, 2010, p. 208).

<sup>95</sup> Entre 1976 e 1978 havia 16 faixas. De 1989 a 1990, eram nove. Depois desse período, a quantidade foi reduzida para apenas três (exceção de 1996, com quatro faixas de alíquotas). Foi em 2009 que a tabela recebeu as cinco faixas que permanecem até hoje (DIEESE, 2013). As faixas possuem as seguintes alíquotas: isentos, 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%.

<sup>96</sup> Segundo publicação da revista *Exame* de 2018, atualmente o Brasil tem a quinta maior taxa de juros real do mundo, perdendo apenas para Argentina, Turquia, Rússia e México. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/brasil-segue-caindo-em-ranking-dos-maiores-juros-reais-do-mundo/>. Acesso em: 28 abr. 2019. Novo link: <https://exame.com/economia/brasil-segue-caindo-em-ranking-dos-maiores-juros-reais-do-mundo/>

<sup>97</sup> Salvador (2010, p. 201) destaca que a isenção de imposto de renda da remessa de lucros e dividendos ao exterior contribuiu para estimular a entrada de capitais. Além disso, em 1995, uma parte do lucro passou a ser contabilizado como despesa e deixou de aparecer como lucro líquido, ficando isento de imposto por meio da “[...] dedução dos juros sobre o capital próprio das empresas do lucro tributável do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)”. Também contribuiu a “a isenção de imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o imposto de renda na fonte sobre lucros e dividendos [...]” (SALVADOR, 2010, p. 196).

Em outras palavras, o Estado brasileiro teve um papel-chave para viabilizar as condições de acumulação capitalista, e a política tributária regressiva foi um dos mecanismos que alimentou a consolidação do projeto neoliberal em curso. A reorganização da produção e o aumento da superexploração também demandavam recursos do fundo público, inviabilizando a adoção de políticas efetivamente redistributivas.

## O papel estrutural do fundo público na acumulação capitalista

À medida que cresce a atuação do Estado para garantir as condições gerais de produção capitalista, nos termos em que Ernest Mandel ([1972] 1985) destaca,<sup>98</sup> o fundo público vai se tornando, cada vez mais, um elo fundamental na reprodução do sistema. Suas formas de intervenção vão se diversificando e complexificando, assumindo contornos não vivenciados por Mandel e que pressupõem alterações inclusive na forma como o fundo público é utilizado. O fortalecimento dessa função do Estado ajuda a explicitar o aumento da dificuldade do capital de garantir a continuidade no seu processo de valorização.

O trabalho de Francisco de Oliveira (1998) intitulado *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita* é uma das principais bases para o debate sobre o fundo público. Já no final dos anos 1990 o autor desenvolveu este estudo – polêmico, mas fecundo – no qual formula a análise acerca do caráter estrutural do fundo público no capitalismo monopolista.

Para o autor, o Estado de bem-estar social europeu instituiu um novo padrão de financiamento público em que este não apenas passa a se dar de forma mais abrangente, como estrutural. As tendências crescentes a crises

<sup>98</sup> Muitas foram as contribuições de Mandel para o debate acerca da caracterização do Estado. Uma de suas preocupações consistiu em analisar como o Estado pode contribuir para interferir de modo a garantir taxas de retorno mais favoráveis ao capital. As possibilidades elencadas por ele são inúmeras, dentre elas destacamos: aumento da indústria bélica; ampliação das possibilidades de planejamento e dos mecanismos de socialização de custos e de perdas nos processos produtivos; garantia das oportunidades de investimento que propiciem uma valorização mais rápida do capital excedente; utilização de instrumentos que vão desde o manuseio de políticas anticíclicas até a manipulação ideológica da classe trabalhadora para evitar todo o tipo de revoltas populares (MANDEL, [1972] 1985).

e o fortalecimento do movimento operário contribuíram para pressionar o Estado a dar respostas às demandas postas pelo capital, sem, contudo, ser possível ignorar completamente as reivindicações da classe trabalhadora. O Estado passa a ser o responsável por financiar tanto a reprodução da força de trabalho – via políticas públicas – como a acumulação de capital – por meio de subsídios diversos e da adoção de políticas econômicas que contribuíam para garantir a rentabilidade.

“A formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos que, em certos casos, funcionaram quase que como uma ‘acumulação primitiva’” (OLIVEIRA, Francisco, 1998, p. 20). Este novo padrão de financiamento impõe uma mudança de paradigma de relação entre o fundo público e os capitais particulares. Para Francisco de Oliveira (1998, p. 21), “o fundo público é agora um *ex ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex post*, típico do capitalismo concorrencial”. Este fato merece destaque, tendo em vista que assume proporções tão significativas que, nas palavras do autor, a “taxa de lucro *passa* pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível” (OLIVEIRA, Francisco, 1998, p. 21, grifo do autor).

Concordando com esta abordagem, mas indo um pouco além, Behring (2010, p. 22) afirma que, na particularidade da dinâmica de acumulação capitalista em sua fase monopolista, “o fundo público passou a se constituir como um elemento nem *ex ante*, nem *ex post* do processo de produção e reprodução capitalista, como se supõe que fosse ao período concorrencial, mas um componente *in flux* do mesmo, que está ali presente no ciclo  $D - M - D$ ”. Isto quer dizer que, se parte do fundo público tem origem na produção de mais-valia repassada para o Estado por meio de impostos, ele retorna para o capital de diversas formas, dentre elas a remuneração aos credores da dívida pública, contratos e editais realizados com o setor privado, disponibilidade de crédito para as empresas etc. Este fato põe o fundo público em um outro patamar, com repercussões sobre os processos estabelecidos no âmbito do circuito do valor.

Uma das formas em que podemos observar as mudanças na condução do fundo público diz respeito à ampliação dos gastos com a reprodução da força de trabalho. Este fato possui um conteúdo contraditório. Se, por um lado, representa uma demanda da classe trabalhadora por melhoria na qualidade de vida, por outro,

a transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista; a expulsão destes custos do “custo interno de produção” e sua transformação em socialização dos custos foi mesmo, em algumas sociedades nacionais, uma parte do percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato [...]. (OLIVEIRA, Francisco, 1998, p. 22).

O autor destaca que, mesmo quando implementam ações que consistem em respostas às demandas da classe trabalhadora por melhoria na qualidade de vida, os gastos públicos possuem um conteúdo contraditório e favorecem também a acumulação. Essa postura do Estado contribuiu para que a classe trabalhadora em alguns países europeus alimentasse o consumo de massa, estimulando principalmente o mercado de bens duráveis no período pós-Segunda Guerra. Do mesmo modo, contribuiu para reduzir o custo do capital com a reprodução da força de trabalho ao garantir acesso a direitos como saúde e educação públicas.

Para Francisco de Oliveira (1998, p. 24), este padrão de financiamento público entrou em crise e favoreceu a geração e a intensificação do déficit público em diversos países que o adotaram. Apesar desta afirmação, o autor destaca que o termo crise do Estado-providência é “frequentemente mais associado à produção de bens sociais públicos e menos à presença dos fundos públicos na estruturação da reprodução do capital, revelando, pois, um indisfarçável acento ideológico na crítica à crise”. Nesta análise, ele procura desvendar o caráter de classe das formulações dominantes acerca das críticas ao perfil do gasto público. Estas, de maneira geral, denunciam os gastos voltados para a classe trabalhadora, ao passo que preservam e legitimam aqueles diretamente vinculados ao fortalecimento da acumulação capitalista. Deste modo, responsabilizam os recursos destinados à reprodução da força de trabalho pelo déficit no orçamento público. Um discurso que advoga a necessidade de ajustes fiscais, o que significa a ampliação dos repasses para o capital em detrimento do trabalho.

De qualquer forma, é possível perceber que, “ao lado do déficit público e das receitas e despesas estatais como proporção do PIB [...], as proporções e o lugar da dívida pública dos principais países confirmam o lugar estrutural do fundo público na sociabilidade geral” (OLIVEIRA, Francisco, 1998, p. 24). O autor articula a importância que o fundo público passa a ter para a reprodução ampliada do capital ao aumento da dívida pública, ex-

plicitando que este é um dos principais mecanismos do Estado na garantia das condições de acumulação capitalista.

Para ele, os limites da regulação keynesiana se devem fundamentalmente à internacionalização financeira e produtiva da economia capitalista. A desterritorialização, ao promover uma internacionalização da produção, reduz os ganhos fiscais relativos aos investimentos e a renda, que passam a se dar em diversos países. As demandas, que pesavam sobre o fundo público para articular e financiar a reprodução do capital e da força de trabalho, permanecem, embora contem com uma base de arrecadação menor. Este fato “gera uma crescente incompatibilidade entre o padrão de financiamento público e a internacionalização produtiva e financeira” (OLIVEIRA, Francisco, 1998, p. 27).

Os elementos teóricos para entender a crise estariam centrados no que o padrão de financiamento público teria produzido, e é aí que aparecem nossas diferenças em relação à análise do autor. “No fundo, levado às últimas consequências, o padrão do financiamento público ‘implodiu’ o valor como único pressuposto da reprodução ampliada do capital, desfazendo-o parcialmente enquanto medida da atividade econômica e da sociabilidade em geral” (OLIVEIRA, Francisco, 1998, p. 27).

A argumentação do autor passa pelo fato de que a particularidade da relação contemporânea entre fundo público e cada capital em particular (no sentido de potencializar a acumulação) teria feito com que o primeiro funcionasse como um “anticapital”,<sup>99</sup> assim como os bens e serviços prestados pelo Estado teriam se tornado “antimercadorias”.<sup>100</sup> A fundamentação em torno dos reflexos que a mudança do lugar do fundo público tem sobre a teoria do valor vai longe e ele chega a afirmar que este processo de “desmercadorização” teria como desdobramento a anulação do fetiche da mercadoria e sua substituição pelo fetiche do Estado.

Não queremos nos alongar no resgate às mudanças na teoria do valor que, segundo ele, estariam sendo operadas neste contexto sócio-histórico,

<sup>99</sup> O fundo público se comportaria como um anticapital, tendo em vista que “essa contradição entre um fundo público que não é valor e sua função de sustentação do capital destrói o caráter autorreflexivo do valor, central na constituição do sistema de valorização do valor” (OLIVEIRA, Francisco, 1998, p. 29, grifo do autor).

<sup>100</sup> “Esses bens e serviços [públicos] funcionaram, na verdade, como *antimercadorias* sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração de mais-valia” (OLIVEIRA, Francisco, 1998, p. 29, grifo do autor).

apesar de considerarmos oportuno fazer um convite à leitura das principais teses registradas na referida obra. Concordamos com a sua afirmação de que o fundo público assume um papel estrutural no processo de acumulação capitalista, mas não acreditamos que isto implicaria uma mudança na essência da teoria do valor-trabalho desenvolvida por Marx. Estamos de acordo com a afirmação de Behring (2008, p. 54) de que “o fundo público não pode ser considerado um antivalor, como pensa Francisco de Oliveira, uma vez que o mesmo participa de forma direta e indireta do ciclo de produção e reprodução ampliada do valor”. Em outras palavras, tanto produzindo mercadorias diretamente, como por meio de suas ações de incentivo ao capital ou de atendimento às demandas da classe trabalhadora, o fundo público atua sobre a lei do valor e está inevitavelmente inserido neste processo. Se olharmos também do ponto de vista da sua composição, veremos que parte considerável de recursos utilizados para estas ações é obtida por meio da canalização de mais-valia para o fundo público.

A importância do Estado para garantir as condições de acumulação capitalista foi um dos elementos levantados por Marx e Engels e reforçados por muitos dos principais pensadores da tradição marxista, dentre os quais destacamos Mandel. Mas isso não autoriza uma defesa da necessidade de uma revisão da lei do valor. Ao contrário, é justamente porque a lei do valor está operando, e, com isso, a tendência decrescente da taxa de lucro, que o fundo público vai, paulatinamente, assumindo esta posição.

Uma outra observação é que, apesar da análise ser feita enfocando o financiamento do Estado observado em países da Europa, no contexto do Estado de bem-estar social, é possível trazer a discussão para os países de capitalismo dependente. No caso do Brasil, houve, embora muito tímido, um aumento da estrutura estatal que atua voltada para garantir a reprodução da força de trabalho durante o período nacional-desenvolvimentista. Este aumento ganhou novo impulso especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Com todas as dificuldades de implementação dos direitos ali conquistados, houve, nas últimas décadas – de maneira bastante contraditória –, a estruturação de um sistema único de saúde, uma ampliação da política educacional etc. Ou seja, mesmo fora dos marcos do Estado de bem-estar social, é possível identificar recursos do Estado tanto para a reprodução da força de trabalho como para os interesses do capital, desde que sejam feitas as mediações necessárias para não transpor as particularidades de uma formação social específica para outra.

Ainda que com as ressalvas acima, são importantes as contribuições do autor na reflexão sobre o significado do fundo público no momento presente. Para finalizar este diálogo com Francisco de Oliveira (1998, p. 31-32, grifo do autor), resgatamos um trecho em que ele parece sintetizar sua análise no que ela tem de mais original e pertinente:

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o *lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar*, as novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas.

É deste lugar estrutural assumido pelo fundo público que pretendemos conduzir as análises sem, contudo, pôr em xeque a importância da lei do valor para o entendimento das particularidades da conjuntura em que vivemos.

Se, nos países imperialistas, foi durante o período do Estado de bem-estar social que o fundo público assumiu uma maior importância na acumulação capitalista, com a sua crise, em torno dos anos 1970 do século passado, este processo se intensifica ainda mais. Este fato estimulou o deslocamento de significativa parte dos recursos para a esfera financeira na busca de garantir as margens de rentabilidade. É nesta década que se consolidam as operações financeiras em escala internacional, avançando em um processo que – mesmo não tendo início neste momento – passa a ganhar uma importância expressiva.

Essas mudanças vieram também acompanhadas da reestruturação produtiva, além de uma intensa fragilização e fragmentação dos movimentos sociais. A configuração do Estado também se altera, mudando significativamente a condução das políticas econômicas e sociais, fato que tem implicações no perfil do gasto público nos países centrais.

Nos países de capitalismo dependente, é necessário construir uma série de mediações em relação à análise do autor. Existem diferenças estruturais

na forma como se processa o desenvolvimento das relações capitalistas, com desdobramentos sobre o Estado e sobre a configuração da luta de classes. Estas particularidades passam pela inviabilidade histórica de se partilhar de uma experiência como a do Estado de bem-estar social e por um conjunto de contradições específicas que serão observadas na forma como o neoliberalismo se instaura nestes países. Do mesmo modo, a financeirização e a dívida pública se desenvolvem de modo diverso do vivenciado nos países do centro imperialista. Mas é possível afirmar que também no capitalismo dependente o fundo público assume um papel estrutural nas últimas décadas, sendo particularmente indispensável para a garantia das condições de acumulação capitalista e uma alavanca poderosa para viabilizar a rentabilidade no circuito financeiro.

## **Estado e planejamento no capitalismo dependente brasileiro**

Tão importante quanto entender os movimentos do capital e as respostas do Estado às alterações que acontecem no centro imperialista do sistema é a análise das particularidades que se processam nos países dependentes. As disputas operadas sobre o fundo público terão nestas regiões um caráter diferenciado, dado que o próprio Estado está submetido a um conjunto particular de determinações que envolvem históricas relações de subordinação nas relações internacionais, com desdobramentos na dinâmica interna de funcionamento do capitalismo.

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

A debilidade na estrutura de tais classes e a acumulação de contradições do sistema mundial capitalista nas zonas periféricas e dependentes – o que implica debilidades estruturais do Estado e do sistema mundial de

dominação no capitalismo dependente – são compensadas pelo peso das dimensões autoritárias do Estado e do governo, mesmo sob feições democráticas, e pela internalização no – e por parte do – Estado dependente das relações de poder dos Estados e capitais centrais e imperialistas.

O fato do padrão de acumulação estar baseado na superexploração da força de trabalho contribui para alimentar a necessidade de mecanismos de coerção, mesmo quando diante de um regime formalmente democrático. As transferências de valor decorrentes das relações de troca desiguais, que marcam as economias dependentes, produzem – como resposta das classes dominantes dominadas que atuam nestas economias – salários abaixo do mínimo de subsistência, intensificação do trabalho e extensão da jornada de trabalho. Este é o terreno do qual se nutre a superexploração da força de trabalho (MARINI, [1973] 2005). Este traço estrutural tem como desdobramento a deterioração das condições de vida da população e uma margem muito pequena para dar conta das demandas expressas nas reivindicações da classe trabalhadora. O processo de concentração da riqueza dele decorrente acaba por potencializar os enfrentamentos entre as classes sociais, que tendem a ser respondidos com a criminalização das resistências populares.

Outro aspecto que contribui para caracterizar o Estado dependente é um acentuado caráter interventivo. Podemos dizer que, nas crises inerentes ao modo de produção capitalista, o Estado é chamado a intervir de forma mais ativa para conter seus efeitos. Esta formulação serve tanto para os países dominantes como para os dependentes. A diferença é que, nos elos mais fracos da cadeia imperialista, muitas destas crises tendem a vir de fora e a assumir grandes proporções internamente, o que demanda uma atuação mais ofensiva para dirimir seus desdobramentos. Quanto maior o nível de dependência, mais suscetível está um país a crises de longo alcance. “Em consequência, o Estado se insere cada vez mais no centro do sistema econômico, isto é, desenvolve-se mais e mais um dos seus conteúdos essenciais, como expressão e síntese do regime político-econômico” (IANNI, [1971] 2009, p. 283).

Osório (2014, p. 207, grifo nosso) segue na mesma direção:

A debilidade estrutural das classes dominantes e a subordinação dependente exige que o Estado do capitalismo dependente opere como uma relação social condensada de enorme relevância. *A debilidade produtiva do*

*capitalismo dependente tem seu correlato no forte intervencionismo estatal, como força para impulsionar projetos hegemônicos, mesmo em situações em que a política econômica e o discurso predominante pretendam apontar o fim da intervenção estatal.*

No Brasil, o Estado, mesmo quando submetido ao discurso liberal, sempre possuiu um papel preponderante para a garantia das condições gerais de acumulação capitalista. Além disso, um dos traços que particularizam uma formação dependente é sua capacidade de dar saltos qualitativos, acelerar processos que foram muito mais lentos nos países pioneiros na industrialização. Tendo em vista a relação com países que possuem forças produtivas mais desenvolvidas, o desenvolvimento capitalista passa a ser possível por meio da queima de algumas etapas, mas, para isso, a presença do Estado sempre foi fundamental. Como destaca Ianni ([1971] 2009, p. 285), “a essência do salto qualitativo, nesse caso, é a acentuação do elemento político, inerente às políticas econômicas governamentais”. Ele acrescenta: “[...] para que haja aceleração do desenvolvimento econômico, é necessário que ocorram também modificações nas estruturas e relações políticas”. É o Estado quem conduz estas mudanças.

O Estado impulsionou de forma mais intencional a expansão de base industrial a partir de 1930, dando início ao período nacional-desenvolvimentista, que passou pela consolidação do capitalismo monopolista – por meio da ditadura empresarial-militar iniciada com o golpe de 1964 – e teve seu declínio nos anos 1970/1980. A intervenção estatal passava pela consolidação de estruturas de poder viabilizadas pela política econômica adotada e pela criação de empresas estatais que atuavam diretamente na produção. O período ficou conhecido pelo tripé de articulação entre o Estado e o capital privado nacional e o internacional, no qual cada um exercia uma função no padrão de acumulação capitalista.<sup>101</sup>

Embora tenhamos optado por esta imagem do tripé, tão esquemática como frequente na literatura acerca de nosso processo de formação, gosta-

<sup>101</sup> A produção de bens de capital (departamento I), dados os vultosos recursos que mobilizava, se constituía fortemente vinculado ao Estado. A produção de bens de consumo não duráveis (departamento III), estava mais diretamente ligado ao capital privado nacional. A produção de bens duráveis – que demandava um maciço investimento em tecnologia – passou, em pouco tempo, a funcionar como o eixo dinâmico da economia, implementado pelo capital externo, por meio de multinacionais fortemente oligopolizadas.

ríamos de ressaltar a dificuldade de se identificar estas funções em muitos casos. Ianni ([1981] 2019, p. 75) indica que

Não é fácil especificar quando uma empresa, conglomerado, *holding*, grupo etc. é simplesmente estatal, nacional ou imperialista. Nem sempre os vínculos econômicos e políticos são visíveis, mesmo depois de muita pesquisa. Além do mais, na prática, os três setores da economia, ou o tripé, sempre se acham articulados, reciprocamente determinados, em uma totalidade que também possui suas especificidades.

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

Os traços autocráticos e a política intervencionista a que nos referimos se combinam, no Brasil, aos resquícios do mandonismo e do paternalismo de que fala Florestan Fernandes ([1975] 2005), impondo limites a um processo de democratização da sociedade. A superexploração e a herança colonial-escravista são aspectos importantes para o entendimento do solo político que dará sustentação ao processo de urbanização do país. Do mesmo modo, a modernização conservadora, que caracteriza a consolidação do capitalismo monopolista, foi marcada pela concentração de renda e riqueza, intensificação das desigualdades regionais e pela precarização da classe trabalhadora em meio a uma ditadura empresarial-militar. Estes elementos têm desdobramentos sobre a dinâmica da luta de classes e sobre as respostas que o Estado apresenta às expressões da questão social. A constituição das bases da política social brasileira se dá neste terreno permeado de contradições, de modo que a luta pela garantia de direitos se afirma no bojo da cultura do favor e do coronelismo.

Desde a consolidação do modo de produção capitalista, a partir da Revolução de 1930, a forte presença do setor privado no provimento de serviços sociais e a caridade se combinam de forma a configurar uma política social fragmentada e corporativa, pintando com cores fortes a contradição inerente à garantia de direitos no capitalismo. Como sabemos, a política

social expressa demandas organizadas pela classe trabalhadora em busca de melhores condições de vida e de trabalho e se configuram como uma resposta do Estado (de classe). Contraditoriamente, servem também aos interesses do capital, porque amenizam os conflitos de classe e reduzem o custo de reprodução da força de trabalho que ficaria a cargo dos capitalistas.

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

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88), sob o calor das lutas que impulsionaram o processo de redemocratização, foi possível registrar um conjunto de definições institucionais que – apesar de seus limites e contradições – apontava para um redirecionamento das políticas sociais. O texto constitucional expressa uma demanda da classe trabalhadora organizada e sua disposição para dar um salto em direção à ruptura com a cultura da tutela e da ajuda. As definições constitucionais apontam para a garantia dos direitos sociais por meio de uma política de Estado pautada em princípios como a universalidade e a isonomia.

Estas conquistas apenas sinalizam uma mudança de rota. Sua efetivação carrega inúmeros desafios dados tanto pela nossa condição de dependência como pelo movimento da luta de classes no período subsequente. Se, por um lado, muitos dos avanços ficaram à mercê da aprovação de legislações complementares, por outro, a sua implementação requeria condições históricas e materiais que não estavam devidamente consolidadas. Em outras palavras, não se pode ter ilusões em relação ao sentido geral do texto constitucional. Como aponta Florestan ([1986] 2014, p. 21), “nenhuma constituição pode submeter uma sociedade de classes anômica, isto é, desorganizada de alto a baixo, ao milagre de um realinhamento mágico”.

O planejamento, do mesmo modo, está submetido às disputas no interior do Estado. Para Octavio Ianni ([1971] 2009), no Brasil, a técnica do planejamento começa a ganhar corpo e representatividade nas ações do Estado durante a Segunda Guerra Mundial. A “racionalização” das deci-

sões governamentais foi paulatinamente levando o poder público a participar de forma cada vez mais organizada na economia do país. As constituições federais promulgadas ao longo do período republicano mostram como o passar do tempo levou o Estado a se preocupar com questões cada vez mais complexas, criando uma tecnoestrutura no país. O amadurecimento técnico e prático do planejamento como um elemento da política econômica governamental ganha progressivamente a “conotação de uma força produtiva complementar, ao lado da força de trabalho, capital, tecnologia e divisão do trabalho” (IANNI, [1981] 2019, p. 29-30).

Esta é a chave que deve orientar a análise. Como diria Florestan Fernandes ([1987] 2014, p. 115), “o planejamento democrático está excluído do cardápio”. O planejamento econômico e, portanto, também o trato dos recursos públicos precisam cumprir a importante tarefa de funcionar como um mecanismo para sustentar e estimular a acumulação capitalista.

Ainda que a Constituição expresse a complexidade da luta de classes no contexto dos anos 1980 e incorpore orientações voltadas para uma maior democratização das contas públicas, sua tendência é preservar e aperfeiçoar estruturas de dominação e exploração. “Os membros da tecnoestrutura estatal põem em prática objetivos econômicos e técnicas de controle das relações de produção e apropriação por meio das quais se preserva ou modifica o modo pelo qual as diferentes classes sociais [...] participam da renda nacional” (IANNI, [1971] 2009, p. 296).

Mesmo no bojo destas tensões, o texto constitucional trouxe significativas mudanças que envolviam uma maior responsabilidade pública e gestão democrática. Evilásio Salvador (2010, p. 175), com base em Eduardo Refinetti Guardia, elenca três grupos de mudanças no tocante ao trato orçamentário: “a) a tentativa de recuperar o papel de planejador do Estado com a integração entre plano e orçamento; b) a conclusão do processo de unificação orçamentária; e c) a recuperação da competência do Congresso Nacional para dispor de matéria orçamentária”.

Em relação ao planejamento, além da Lei Orçamentária Anual (LOA), a CF 88 determina a criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Este ordenamento jurídico permite uma maior integração no processo que vai do planejamento à execução das políticas, além de melhorar a possibilidade de dar maior transparência à gestão dos recursos públicos.

No PPA são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas do governo (nos âmbitos federal, estadual e municipal) por um período de quatro anos. Este período começa no segundo ano do mandato e vai até o primeiro ano do mandato seguinte, facilitando uma maior continuidade no processo de alternância de governo.

Nesse Plano, são estabelecidos um conjunto de programas a serem desenvolvidos em sintonia com os objetivos traçados. Para receber os recursos anuais, um programa tem, necessariamente, de estar previsto no PPA e é este que orienta as ações a serem empreendidas para cumprir os objetivos estabelecidos. Para tanto, é preciso especificar os recursos, as metas e as unidades orçamentárias que serão responsáveis por sua realização. Significa dizer que a LDO e a LOA precisam estar em consonância com o PPA. Mais do que isso, são estas peças que viabilizam a definição das especificidades deste planejamento mais geral e que dão corpo às ações propostas pelo governo para sua implementação.

A LDO tem como objetivo estabelecer diretrizes para elaboração e execução da LOA, funcionando como a ligação entre o PPA e o orçamento propriamente dito. Mas ela não se restringe a isso. Contribui para racionalizar e disciplinar as finanças públicas, além de apontar as prioridades definidas em um determinado exercício orçamentário. Em um de seus anexos, são estabelecidas as metas para a administração pública, como as de superávit primário e de crescimento econômico, por exemplo, em consonância com a orientação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual analisaremos adiante.

Estas diretrizes também definem as questões relacionadas ao tratamento da dívida pública, orientando o pagamento de juros e encargos, emissão de títulos, dentre outros. Além disso, a LDO trata, como alerta Fabrício de Oliveira (2010), das alterações na legislação tributária, da política de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento (como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Caixa Econômica Federal) e autoriza a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal. Para Fabrício de Oliveira (2010, p. 100-101), ela significa “a arena de negociação do orçamento, podendo, por esta razão, ser apontada como a fase mais importante de todo o processo”. Para que a necessidade de sua aprovação possa promover uma discussão substantiva, é necessário, dentre outras coisas, que os prazos e o tempo de tramitação sejam respeitados.

Salvador destaca que uma das grandes contribuições da LDO é recolocar o Legislativo na discussão do orçamento e impor limites ao poder Executivo na gestão dos recursos, aumentando o tempo para o debate sobre as contas públicas e permitindo uma maior participação de deputados e senadores. Na verdade, todas as peças orçamentárias devem ser apresentadas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo, promovendo uma maior interação entre estes dois Poderes.

A LOA diz respeito a três orçamentos: Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, que trata separadamente o orçamento das empresas estatais; o Orçamento da Seguridade Social, que envolve os recursos relacionados à saúde, previdência social, assistência social e trabalho; e o Orçamento Fiscal, no qual são computados todos os outros registros, que vão desde os gastos com a máquina administrativa do Estado até as despesas com educação, energia, transportes, serviço da dívida, dentre outros. A LOA deve ser elaborada tendo em vista as definições feitas pela LDO e nela devem estar identificados todos os gastos planejados para o exercício do ano seguinte ao que ela foi aprovada.

Depois de executado o orçamento, a Presidência da República precisa elaborar um documento de prestação de contas denominado de Balanço Geral da União (BGU), o qual deve ser apreciado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) – órgão auxiliar do Legislativo –, que emite um Relatório Anual em que sugere sua aprovação ou rejeição. Ao Congresso Nacional cabe analisar e definir se a prestação final das contas será aprovada.<sup>102</sup> Mais uma vez, a interação entre os poderes Legislativo e Executivo é fundamental, tendo em vista a necessidade do primeiro analisar a execução orçamentária realizada pelo segundo.

Estes são os documentos que compõem o ciclo orçamentário e, apesar de todas as inovações trazidas pela CF 88, este processo ainda funciona de forma precária, ocorrendo atrasos na aprovação das leis, sem mencionar os problemas com desvios de recursos, dentre outros que dificultam o controle do próprio poder público sobre as contas governamentais. No caso do controle e acompanhamento democrático,<sup>103</sup> as fragilidades são ainda

<sup>102</sup> Vale destacar que o acompanhamento da execução não é feito somente no final. Ao longo de todo o exercício são elaborados pelo Executivo relatórios periódicos e apreciados pelo Legislativo.

<sup>103</sup> Sobre este assunto, ver Salvador e Teixeira (2014).

maiores, dada a dificuldade em apreender estes dados. Trata-se de um desafio que precisa ser enfrentado e pode dar maior consistência à elaboração de análises e reivindicações no campo da ampliação dos direitos.

Para completar, muitos ataques à Constituição ocorreram ao longo do tempo por meio de medidas provisórias e leis ordinárias. Segundo Denise Gentil (2019, p. 98), “a ideia era mudar sem alarde, com medidas pouco ambiciosas, mas que não criassem resistências na sua tramitação legislativa, aproveitando-se da desinformação, da desmobilização social”. A autora refere-se aos direitos relativos à Previdência Social, mas sua análise pode ser ampliada e abarcar um amplo conjunto de conquistas trazidas pela Constituição. A legislação “foi sendo modificada subterraneamente, num longo percurso, como se os direitos conquistados fossem ilegítimos e ameaçassem a ordem econômica de uma nova era que precisava mudar o padrão universalista e inclusivo da Seguridade Social brasileira” (GENTIL, 2019, p. 98-99).

Na dinâmica da luta de classes estabelecida a partir do movimento do real, o planejamento governamental busca formas de se libertar das amarras postas pelas conquistas advindas da luta da classe trabalhadora. Nesta disputa em constante movimento, a realidade vai se alterando a partir das necessidades da acumulação capitalista. O Estado funciona como uma entidade a serviço destas necessidades e atua em seu benefício, ainda que eventualmente também responda às demandas da classe trabalhadora.

## **Neoliberalismo, Constituição de 1988 e as políticas sociais**

O neoliberalismo deve ser entendido como uma estratégia de recomposição do poder burguês e de enfrentamento aos movimentos contestatórios que se fortaleciam com a crise do capital nos anos 1970. Este “projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas”, para usarmos as palavras de David Harvey (2008, p. 27), se consolida no Brasil a partir do amplo processo de privatizações, da reorganização da produção com vistas a ampliar as bases de extração de mais-valia e da financeirização calcada na dívida pública.

Pensar sobre como se deu a implementação do neoliberalismo no Brasil implica partir de seus antecedentes históricos e características estruturais. Existem aqui particularidades históricas que imprimem contradições es-

pecíficas aos processos e que destoam de outras experiências. Por exemplo, ao contrário da realidade de muitos países na Europa, no Brasil não havia uma grande rede de proteção social em funcionamento pronta para ser desmontada. Em outras palavras, o que se consolidou nas décadas anteriores ao neoliberalismo e que se encontrava em crise era o nacional-desenvolvimentismo. O Estado (dependente) brasileiro neste período combinou políticas sociais fragmentadas e corporativas – assentadas na cultura da tutela e do favor – com uma atuação por meio de grandes empresas estatais na produção de bens de capital e infraestrutura. Se, nos países europeus, o Estado de bem-estar social contribuiu para uma – mesmo que limitada – democratização da sociedade, foi nos períodos mais truculentos que o Estado nacional-desenvolvimentista avançou na ampliação seletiva das políticas sociais, em uma engenhosa combinação entre coerção e busca de legitimação política.

Este resgate parece ser importante, tendo em vista que a análise das políticas sociais a partir dos anos 1990 precisa considerar o que de fato estava estruturado até o final dos anos 1980. A não implementação das definições constitucionais não permite afirmar, de imediato, o desmonte das políticas, haja vista que suas bases ainda estavam por ser montadas. Afinal, o texto constitucional, por si só, não é capaz de estruturar uma rede de proteção social. A reflexão sobre as mudanças na configuração das políticas sociais nas últimas décadas exige enfrentar o desafio de identificar e separar os aspectos estruturais e conjunturais que marcam a acumulação capitalista no Brasil a partir dos anos 1990.

O neoliberalismo no Brasil se consolidou como estratégia de dominação da classe burguesa e de seus aliados para responder à crise vivida na década de 1980, a qual teve como resposta um substantivo movimento pela democratização, a retomada da luta sindical e o surgimento de movimentos sociais importantes no campo e na cidade. Deste processo resultou uma nova Constituição Federal, registrando conquistas distributivas expressas, dentre outras formas, na criação de um desenho das políticas sociais que contou com a formulação da seguridade social, uma inovação muito distante do que se tinha estruturado até então.

A concretização dos direitos registrados na Constituição de 1988 apresenta desafios que extrapolam o campo da redistribuição de renda *stricto sensu*. As bases de extração de valor estabelecidas no âmbito da produção abrem tendências e contradições articuladas às disputas possíveis sobre os destinos do fundo público.

Apesar das conquistas registradas, como diria Florestan ([1988] 2014, p. 259), “a Constituição é um simples riacho, nessa travessia”. Promulgado o texto, haveria ainda o desafio da implementação. Os avanços e derrotas no terreno da luta de classes precisam considerar a reorganização da base produtiva, que se inicia nos anos 1980 e se aprofunda a partir dos anos 1990, com a adesão das classes dominantes ao projeto neoliberal.

O quadro pós-CF 88 é de uma dinâmica extremamente contraditória. No momento em que ganhou força o receituário neoliberal, foram implementadas – por meio de leis complementares e da criação de novos aparatos estatais – as definições da recém-aprovada Constituição Federal. A regulamentação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), bem como do Sistema Único de Saúde (SUS), foi feita em 1990; a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) foi regulamentada em 1993 e o Sistema Único de Assistência Social (Suas) somente em 2005; a lei que regulamenta os Planos de Benefícios da Previdência Social foi sancionada em 1991. O que se pretende com esta argumentação é problematizar a tese de um “desmonte das políticas sociais” nos anos 1990, evitando a interpretação de que foram montadas as bases de uma rede de proteção universal no período anterior ao neoliberalismo, como se a realidade do nosso capitalismo dependente pudesse ser igualada à da Europa.

Estas leis complementares permitiram a criação de um aparato estatal que, mesmo não garantindo a íntegra do que estava proposto, promoveu alterações qualitativas em relação ao período anterior, tanto na concepção como na estruturação da rede. O neoliberalismo se consolida em meio a um processo de implementação – muito limitado e contraditório – de políticas sociais referendadas pela lógica do direito e fruto de um processo de lutas e organização da classe trabalhadora.

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

A constatação de tais contradições não é feita para afirmar que o neoliberalismo promoveu um conjunto de políticas sociais universais ou atendeu aos interesses históricos da classe trabalhadora. De maneira alguma.

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

O desafio é avaliar de que maneira o projeto neoliberal no Brasil contribuiu para tensionar a implementação das políticas sociais e reconfigurar seu desenho. A fragmentação, a focalização e a privatização, por exemplo, sempre estiveram presentes nas políticas sociais no Brasil. Embora assumam contornos mais profundos no neoliberalismo, estes traços não parecem suficientes para caracterizar este período.

Ao que tudo indica, um dos traços que contribuem para caracterização da particularidade que assumem as políticas sociais no contexto neoliberal passa pela financeirização e pela forma como se dará a apropriação do fundo público. Ambos mantêm relação com a criação de mecanismos para transferir valores arrecadados pelo Estado para as mãos do grande capital nacional e estrangeiro.

Como já afirmarmos, o neoliberalismo aprofunda as relações de dependência. Será deste período em diante que o Estado brasileiro, para garantir as condições de acumulação capitalistas, adotará uma política econômica voltada para ampliar as margens de lucratividade na esfera financeira. Com diferenças entre os mandatos presidenciais de lá para cá, todos os governos contribuíram para consolidar a mundialização do capital, a qual tem a particularidade de – no Brasil – estar assentada na dívida pública.<sup>104</sup> Apesar dos inúmeros pacotes de ajuste fiscal neste longo período, esta dívida aumentou de forma galopante, tornando a rentabilidade do capital portador de juros cada vez mais atraente, como demonstramos no capítulo anterior.

Especialmente nas economias dependentes, a liberalização financeira, para não inviabilizar a sustentação do sistema da dívida pública, passou

<sup>104</sup> Esta discussão foi desenvolvida na primeira seção do capítulo 3.

também pela necessidade de dar garantia aos credores de que, mesmo em uma situação de turbulência, não haveria calote. Esta preocupação refere-se principalmente ao Estado que, ao contrair um passivo crescente, poderia entrar em colapso. Neste sentido, foram tomadas algumas providências no campo da gestão pública dos recursos para deixar claro aos investidores rentistas a disponibilidade do governo em honrar os compromissos assumidos com a dívida pública.

A política de ajuste fiscal e seu desdobramento sobre as disputas pelo fundo público são a expressão deste novo momento, no qual a criação das condições que permitem a ampliação da rentabilidade financeira passa a ser indispensável para a garantia das margens de rentabilidade do grande capital. O Estado é um componente privilegiado de defesa dos interesses burgueses, operando um conjunto de mudanças na perspectiva de viabilizar a canalização de recursos para alimentar a dívida pública e assegurar o seu pagamento. Do mesmo modo, atuará na regulamentação e implementação das políticas sociais neste contexto sem, entretanto, prescindir das orientações para a política social estabelecidas em 1988.

Entre 1994 e o ano 2000, foram criados alguns mecanismos para facilitar o destino de recursos do fundo público em benefício da burguesia rentista. Dentre eles, destacamos três:

1) As metas de superávit primário. A realização do superávit primário, fruto de um acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998, significa produzir uma poupança primária no orçamento para assegurar aos credores da dívida que o país possui condições de arcar com o pagamento dos juros. Trata-se de uma forma de dar maiores garantias ao rentismo por meio da prioridade orçamentária com o pagamento da dívida.

2) A Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU recebeu este nome em 2000, mas tem sua origem em 1994, por meio da criação do Fundo Social de Emergência (FSE),<sup>105</sup> em 1996 rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).<sup>106</sup> Este mecanismo permite a desvinculação

<sup>105</sup> O FSE foi criado durante o período de revisão constitucional (1993/1994), por meio da Emenda de Revisão 1, previsto inicialmente para durar apenas nos exercícios de 1994 e 1995.

<sup>106</sup> O FEF foi criado pela Emenda Constitucional 10 e prorrogado até 1999 pela Emenda Constitucional 17. É por meio da Emenda Constitucional 27 que se cria a DRU. “Posteriormente, as Emendas Constitucionais 42/2003, 56/2007 e 68/2011 continuaram a conceder

de recursos das contribuições sociais e sua utilização para outros fins. Os argumentos em sua defesa estão calcados na suposta necessidade do uso dos recursos com uma maior flexibilidade e rapidez, o que contribuiria para amenizar os efeitos do que seria uma excessiva rigidez nas contas públicas. Uma rigidez fruto do avanço conquistado na CF 88, que buscou amarrar melhor o trato dos recursos públicos e submetê-los à discussão no Legislativo, como forma de evitar o uso indevido por parte do poder Executivo, prerrogativa que foi contornada, ao menos parcialmente, por meio da DRU. Ao desvincular recursos que foram aprovados para uma determinada dotação orçamentária, permite-se que estes sejam gastos com o pagamento dos serviços da dívida, sem nenhum controle e passando por cima das definições orçamentárias aprovadas pelo Legislativo.

Em 2016, a Emenda Constitucional 93 renovou este dispositivo até 2023 e fez algumas alterações substanciais: em primeiro lugar, ampliou de 20 para 30 o percentual das receitas de tributos federais que podem ser desvinculadas, dando uma flexibilidade ainda maior para permitir o repasse de recursos para o pagamento da dívida. Em segundo lugar, estabeleceu a criação da Desvinculação de Receitas do Estado (DRE) e Desvinculação de Receitas do Município (DRM), as quais, mesmo explicitamente não podendo afetar os recursos destinados à saúde e à educação, representam um risco de redução dos gastos com as demais políticas sociais nos estados e municípios. A criação deste instrumento compromete as definições constitucionais acerca deste tema, desconsiderando o debate feito no Legislativo, além de desvirtuar a definição de alocação de recursos, reduzir as possibilidades de investimentos na área social e comprometer a clareza da prestação de contas. Configura, deste modo, um duro golpe nas lutas e pressões empreendidas pela classe trabalhadora para ampliação no acesso aos direitos e melhoria da qualidade dos serviços prestados.

3) A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Definida por meio da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, reforça a ideia de que a política fiscal deve avaliar o espaço de valorização do capital portador de juros. Salvador (2010) destaca, com base em Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, a obrigatoriedade, definida pela LRF, de estabelecer as metas de superávit

vigência a esta desvinculação das receitas da União, acrescentando a hipótese de desvinculação, também, das contribuições de intervenção no domínio econômico” (BRAGA, 2014, p. 249). Em 2016, a EC 93 renovou a DRU mais uma vez.

primário na LDO, deixando bem clara a prioridade do governo no que diz respeito ao tratamento da política fiscal. Estas metas devem constar no Anexo de Metas Fiscais que compõe a LDO. Apesar de todas as preocupações com o atendimento das metas fiscais, a noção de “responsabilidade” que esta lei estabelece não contempla nenhuma preocupação com metas sociais ou com definições voltadas para a política social, muito menos com a distribuição de renda e redução das desigualdades. Pelo contrário, todos os demais gastos do orçamento devem se submeter à necessidade de garantia do superávit primário e do pagamento dos juros da dívida. A execução do orçamento fica submetida ao cumprimento destas exigências.

Este arsenal jurídico-político foi fundamental para legitimar as mudanças em curso e potencializar a transferência de valor dos países dependentes em direção aos imperialistas por meio do pagamento da dívida. A política de superávit primário, iniciada em 1998, não apenas se manteve na década seguinte, como foi aprofundada. A média de superávit primário do segundo governo de FHC (1999-2002) foi de 1,9% do produto interno bruto (PIB), subiu para 2,5% do PIB nos três primeiros anos do governo Lula (2003-2005), caindo para uma média de 2,3% do PIB nos três anos seguintes (2006-2008).<sup>107</sup>

Segundo dados oficiais do Tesouro Nacional,<sup>108</sup> no período que vai de 2007 a 2017, o estoque da dívida mais do que dobrou, passando de R\$ 1,33 trilhão para R\$ 3,55 trilhões. As despesas com a dívida também se avolumaram: em 2012, 2013, 2014 e 2015 somaram, em números oficiais, R\$ 207 bilhões, R\$ 218 bilhões, R\$ 243 bilhões e R\$ 367 bilhões, respectivamente.<sup>109</sup> Vale destacar que as economias dependentes, mesmo não sendo as que detêm as maiores dívidas, são as que transferem maiores montantes de recursos para o seu pagamento, como sinalizado no primeiro capítulo.

<sup>107</sup> CASTRO, Lucas Crivelenti e. Dívida do Brasil: renegociação, FHC, Lula e a volta da crise. *Época*, 29 set. 2016. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/09/divida-do-brasil-renegociacao-fhc-lula-e-volta-da-crise.html>. Acesso em: 1 abr. 2018.

<sup>108</sup> MARTELLO, Alexandre. Dívida pública sobe 14,3% em 2017, para R\$ 3,55 trilhões, e bate recorde. *GI*, Brasília, 25 jan. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/divida-publica-sobe-143-em-2017-para-r-355-trilhoes-e-bate-recorde.ghtml>. Acesso em: 1 abr. 2018.

<sup>109</sup> MARTELLO, Alexandre. Dívida pública sobe 11,42% em 2016, para R\$ 3,11 trilhões, novo recorde. Brasília, 25 jan. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/divida-publica-sobe-1142-em-2016-para-r-311-trilhoes.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2017.

Em 2016, pouco depois do golpe, a gestão orçamentária mudou substantivamente. As alterações mencionadas foram complementadas – e quem sabe até, futuramente, substituídas – por uma alteração constitucional que eleva a política de ajuste fiscal a outro patamar. Trata-se da constitucionalização do ajuste por meio do estabelecimento de um Novo Regime Fiscal (EC 95), que revoga importantes vinculações orçamentárias conquistadas e congela os gastos primários por vinte anos.

O debate sobre vinculação orçamentária, até então bastante restrito à DRU, voltou à pauta e foi apresentado como uma forma de tornar o controle de gastos mais eficiente e flexível. Uma das formas de vinculação orçamentária é a definição de patamares mínimos para gastos em áreas específicas. Para a Educação, a vinculação foi estabelecida já no texto constitucional de 1988. No artigo 212 foi definido que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

Também constava no texto original a vinculação de recursos orçamentários para o financiamento da seguridade social. A DRU, como mencionado, abriu caminho para a desvinculação de parte destes recursos que passam, via este mecanismo, a se destinar ao orçamento fiscal. Sobre o financiamento da Seguridade, é importante lembrar também da arrecadação que o governo abre mão de receber quando garante isenção para quem supostamente deveria contribuir. Em matéria assinada por Maíra Mathias na revista *Poli*, da Fiocruz, Evilásio Salvador afirma que, entre 2008 e 2016, as renúncias tributárias referentes às fontes de financiamento da seguridade social saltaram de R\$ 33 bilhões para R\$ 168 bi. A este montante, deve-se somar cerca de R\$ 100 bilhões desvinculados pela DRU ao longo desses anos (MATHIAS, 2019).

Para os gastos com a saúde, a vinculação foi aprovada somente em 2000 pela Emenda Constitucional 29 (EC29), ou seja, dez anos depois da Lei nº 8.080, que regulamentou o SUS. Nesta EC foi definido que, a partir de 2004, nas ações e serviços de saúde, os estados deveriam aplicar 12% do produto da arrecadação de impostos, e os municípios, 15%. Para a União, deveria ser aplicado, em 2000, 5% a mais que em 1999, e, daí em diante, o valor do ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. Ainda que esta conquista tenha sido fruto da luta pela qualidade da saúde pública e

precise ser valorizada, a EC 29 deixou em aberto, no que diz respeito aos gastos federais, a origem dos recursos (CONCEIÇÃO *et al.*, 2012, p. 110).

Aquilas Mendes e Leonardo Carnut (2018) apontam que as polêmicas em relação à base de cálculo para os gastos do governo federal na área da saúde levaram à não aplicação do montante correto. Os autores, entretanto, ressaltam que o gasto com o SUS aumentou de 2,9% do PIB, em 2000, para 3,9% do PIB, em 2010. As disputas pela necessidade de definição da fonte de financiamento e as denúncias envolvendo o não cumprimento do que havia sido registrado na EC abriram espaço também para o seu contrário. Em meio ao questionamento sobre o compromisso na aplicação dos gastos federais para a saúde, houve uma forte iniciativa dos governos federais do PT de questionar as vinculações orçamentárias e a pertinência da EC 29. Foi no jogo da luta de classes que se permitiu não apenas a manutenção da referida emenda, como a sua implementação, embora tardia, em 2012, por meio da Lei nº 141.

Em 2015, um novo passo no sentido do subfinanciamento da saúde foi dado pela Emenda Constitucional 86. Desta vez, apesar da base de cálculo claramente definida, a receita corrente líquida (RCL), o percentual foi alterado para 13,2%, aumentando paulatinamente até alcançar 15%. Este escalonamento estava previsto para ir de 2016 a 2020. Para Mendes e Carnut (2018, p. 113), “observa-se uma perda de R\$ 9,2 bilhões para o orçamento do MS [Ministério da Saúde] já em 2016”.

A Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016, acaba com estes pisos constitucionais<sup>110</sup> e estabelece um teto para todo o gasto primário,<sup>111</sup> que passa a ser, no máximo, igual ao gasto do ano anterior, corrigido pela inflação. Como afirmamos, trata-se de uma mudança de patamar por duas razões fundamentais: primeiro porque legitima o ajuste fiscal por meio da sua constitucionalização de uma maneira que não estava estabelecida anteriormente. Segundo, porque acaba com a relação entre as receitas e os gastos primários. Mesmo que aumente a base de arrecadação do governo, não será possível ampliar os gastos primários, dentre estes, os gastos com

<sup>110</sup> A EC 95 estabeleceu que, em 2017, o gasto com educação deveria ser mantido em 18% da RLI e o gasto com saúde, 15% da RCL – percentual que só seria atingido em 2020 segundo a EC 86. A partir de 2018, tanto a saúde como a educação passam a estar também submetidas ao gasto de 2017 corrigido apenas pela inflação.

<sup>111</sup> O gasto primário consiste em todo o gasto que não é com os juros, ou seja, com as políticas sociais, o Executivo, o Judiciário, o Legislativo, defesa nacional etc.

as políticas sociais. Não é mais um percentual de tributos ou de receita que estabelecerá as possibilidades de investimento em uma determinada área. Ao contrário, a partir desta Emenda Constitucional, o aumento da receita tributária tem um destino líquido e certo: o pagamento de juros.

A vinculação orçamentária foi uma conquista importante para a classe trabalhadora no processo de disputa dos recursos do fundo público. Como ressaltam Isabela Ribeiro e Evilásio Salvador (2018, p. 77),

Nas políticas em que não há obrigatoriedade de vinculação de gastos e receitas, o financiamento, por estar ainda mais sujeito à correlação de forças sociais, tende a ser balizado por interesses do capital na articulação da hegemonia, a exemplo da habitação, saneamento, urbanismo, direitos de cidadania e organização agrária. Essas políticas, por estarem submetidas à vontade do governante na alocação orçamentária, não são universais e não contam com dispêndios regulares no orçamento público.

Por meio da vinculação, cria-se mecanismos para garantir que, nos períodos em que há um aumento da arrecadação, aumentem também os recursos disponíveis para investimentos nas políticas sociais, além de amarrar um patamar mínimo para estes gastos.

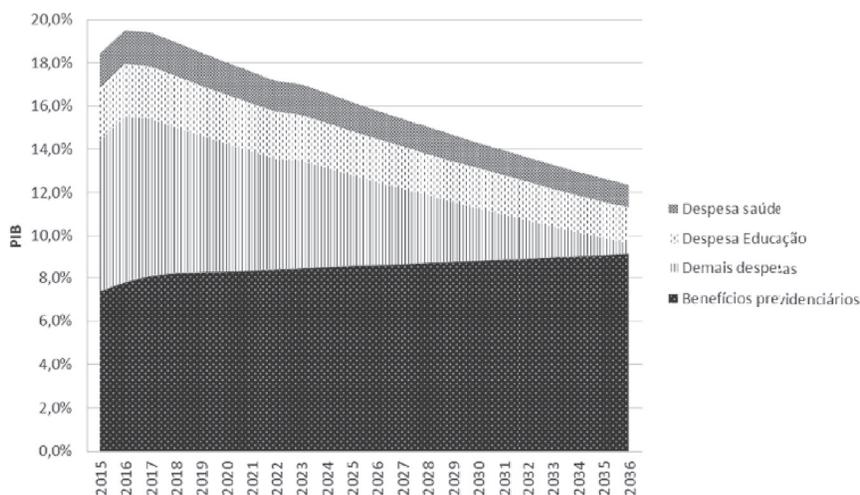
A burguesia e seus representantes denunciam um suposto engessamento justamente porque identificam limites na parcela que podem abocanhar para garantir seus interesses mais imediatos. Vale ressaltar que isto não significa que o recurso investido na política social também não possa contribuir para viabilizar margens de lucro para o capital. Mas, neste caso, as contradições são mais complexas do que quando o destino é – diretamente – o pagamento de juros.

Na educação, por exemplo, a vinculação na esfera da União permitiu uma maior regularidade na execução financeira. Entre 2003 e 2015, o orçamento pago da educação cresceu 195,57%, ficando acima da inflação medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) (RIBEIRO; SALVADOR, 2018). Este crescimento no gasto com a educação não será mais possível por conta do teto dos gastos primários.

A partir de 2017, como o montante total do gasto primário não pode ser maior do que o do ano anterior corrigido pela inflação, e existem gastos obrigatórios como o pagamento de servidores públicos, as aposentadorias e pensões, dentre outros, a tendência é a de que, com o tempo, estes com-

primam as possibilidades dos demais gastos. Daí as condições concretas para sustentar o discurso de que a previdência e o serviço público são os grandes vilões do orçamento, bem como a suposta necessidade de desvinculação de alguns benefícios do salário mínimo. Isto porque, caso estes gastos aumentem mais do que a inflação, a compensação terá que ser feita nos demais gastos, que tenderão a minguar cada vez mais. Em 2016, ano de aprovação da proposta de emenda constitucional (PEC), foi publicado um documento intitulado *Austeridade e retrocesso* (FES *et al.*, 2016) em que foi feita uma projeção para os vinte anos de vigência da emenda constitucional, que até então ainda não havia sido aprovada. O Gráfico 4 mostra a simulação das despesas públicas sob o novo regime fiscal brasileiro em percentual do PIB, de 2015 a 2036.

Gráfico 4. Simulação das despesas públicas sob o novo regime fiscal brasileiro em % do PIB (2015-2036)



Fonte: FES *et al.* (2016)

A tendência é que os gastos com benefícios previdenciários se mantenham relativamente constantes, considerando que são despesas obrigatórias. Os gastos da saúde e da educação, por não estarem mais vinculados

a um percentual da arrecadação, serão corrigidos pela inflação do ano anterior, mas não podem ser menores do que este valor. As demais despesas disputarão o montante que resta. Nesta previsão, a expectativa é de que os gastos primários diminuam em proporção ao PIB, de 20% em 2016 para algo em torno de 12% em 2036.

Em resumo, a tendência é uma brutal redução nos gastos com políticas sociais ao longo do próximo período, principalmente quando pensamos estes gastos de maneira articulada à base de arrecadação. A constitucionalização do ajuste fiscal trazido pela EC 95 representa um enorme passo no sentido da liberação de recursos para garantir os interesses do grande capital, em especial, os que detêm os títulos da dívida pública. Seus proprietários podem respirar cada dia mais aliviados sabendo que sua rentabilidade será a prioridade no destino dos recursos do fundo público. Em 2019, a LOA prevê um Orçamento de R\$ 3,38 trilhões e a dívida pública (considerando amortizações, juros e refinanciamento) soma R\$ 1,42 trilhão.<sup>112</sup>

Se considerarmos a regressiva estrutura da tributação brasileira, discutida na primeira seção deste capítulo, e o aprofundamento da dívida pública, é possível afirmar que está em curso, viabilizado pelas políticas adotadas pelo Estado, um processo de expropriação gradativo do valor gerado pela força de trabalho. Além disso, dado que a financeirização tem implicações substantivas sobre a organização da produção e as formas de extração de mais-valia, há também um aprofundamento das relações de superexploração da classe trabalhadora. Este novo cenário contribuiu para produzir alterações na apropriação do fundo público que, por meio da EC 95, consagrará a redução dos montantes direcionados para a estruturação das políticas sociais sinalizadas na CF 88.

Trata-se de um duro golpe para a classe trabalhadora e sua luta por direitos. Como procuramos demonstrar, desde que a Constituição foi promulgada, muito se estruturou no campo das políticas sociais em comparação ao que havia até os anos 1980. Todavia, muitos avanços estabelecidos no texto constitucional não foram implementados ou já foram alterados. A EC 95 é, sem dúvida, uma das alterações que mais descaracteriza o desenho estabelecido em 1988.

<sup>112</sup> ORÇAMENTO de 2019 vira lei. *Senado Notícias*, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/16/orcamento-de-2019-vira-lei>. Acesso em: 28 abr. 2019.

As disputas no campo distributivo, embora não sejam suficientes para romper com o domínio do capital e com a opressão e superexploração das(os) trabalhadoras(es), podem contribuir para tensionar o sistema e, quando articuladas a pautas por mudanças estruturais, abrir caminho para o enfrentamento às relações capitalistas. Neste sentido, a luta contra a EC 95 e a favor da vinculação orçamentária para as políticas sociais deve compor a agenda das reivindicações relativas às lutas por serviços públicos, universais e de qualidade.

## **A financeirização das políticas sociais no Brasil**

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) completou 30 anos em meio a muitos ataques e discussões sobre sua pertinência e atualidade. Apesar das substantivas alterações já sofridas no texto original, ainda há muita pressão para novas e mais ambiciosas alterações. Este debate vai muito além de uma mera questão jurídica. Envolve a forma como a burguesia sustenta e organiza mudanças para satisfazer seus interesses e toda a base de sustentação construída por dentro do aparelho estatal para conferir legitimidade política.

Em dezembro de 2018, pouco antes da aprovação da Emenda Constitucional 95, Felipe Tâmega, economista chefe da Itaú Asset Management, publicou uma matéria no jornal *Valor Econômico* em que defendeu a conversão da Constituição Federal em uma Carta de Princípios básicos, na qual o detalhamento jurídico se reduziria ao nível infraconstitucional.<sup>113</sup> Para ele, “há no Brasil uma constitucionalização excessiva de temas. Se olharmos atentamente, tudo está hoje na Constituição Federal. Como forma de salvaguardar direitos e tornar as regras mais estáveis, escrevem-se ‘em pedra’”.

Ao longo destes 30 anos, os aparelhos privados de hegemonia das classes dominantes deram ampla repercussão a análises como a desse economista, representante dos interesses de um dos principais bancos brasileiros. Avaliações desta natureza, ao proclamarem a rigidez no orçamento,

<sup>113</sup> Disponível em: <https://www.itauiassetmanagement.com.br/content/itau-asset-management/pt-br/insights/artigos-economia/previdencia-e-constituicao.html>. Acesso em: 3 maio 2019.

contribuíram para dar legitimidade a alterações no texto original, como as mencionadas na seção anterior.

O questionamento ao tamanho da Constituição, todavia, não vem apenas dos representantes diretos do grande capital. No dia 12 de agosto de 2019, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, ao participar da 20ª Conferência Anual Santander, defendeu o que chamou de “desidratação da Constituição Federal” como caminho para garantir maior segurança jurídica aos investidores.<sup>114</sup> Neste evento, organizado por um banco espanhol e que reuniu mais de 400 investidores nacionais e estrangeiros, Toffoli defendeu a retirada de temas relativos à economia da Constituição.

A avaliação de declarações feitas individualmente por juízes – que supostamente têm a tarefa de defender a Constituição do país – envolve partir da compreensão de que o Judiciário cumpre um importante papel de dar legitimidade e um ar de legalidade a legislações criadas para infringir a Constituição. Não é à toa que estas infrações ocorrem justamente nos pontos em que estão registradas as conquistas dos(as) trabalhadores(as). Este poder, ao integrar um importante aparelho do Estado burguês, imprime ao conteúdo político de suas ações a defesa de interesses de classe, por mais que o faça reivindicando a neutralidade – inviável em uma sociedade cindida em classes sociais antagônicas. A expressão destes interesses não aparece apenas em declarações isoladas de juízes, mas em diversas sentenças, em geral, veladas pela falácia da imparcialidade técnica.

Por exemplo, a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS), autoriza que “pessoas jurídicas de direito privado” que abarcam diversas áreas<sup>115</sup> possam receber recursos e bens públicos e deles dispor, sem precisar fazer licitação, nem concurso público, flexibilizando a forma de contratação e de aquisição de materiais e equipamentos. Por meio desta lei tornou-se possível que políticas de saúde, educação, cultura, ambiental, dentre outras, fossem

<sup>114</sup> ASSIS, Francisco Carlos de. “Sou a favor da desidratação da Constituição Federal”, diz Toffoli. *UOL*, 12 ago. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/08/12/sou-a-favor-da-desidracao-da-constituicao-federal-diz-toffoli.htm>. Acesso em: 13 ago. 2019.

<sup>115</sup> Em seu artigo 1º, a referida lei define que: “O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei”.

transformadas em espaços rentáveis ao grande capital, o qual, por meio de organizações consideradas institucionalmente sem fins lucrativos, passa a ter poder de mando sobre vultosos recursos do fundo público.

Esta lei compromete diversos artigos da Constituição Federal, dentre eles a responsabilidade do Estado de zelar pelo patrimônio público (art. 23-I); proteger documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural (art. 23-III); proteger o meio ambiente (art. 23-VI); contratar por meio de concurso público (art. 37-II); fazer licitação (art. 37-XXI) (BRASIL, 1988). Sua constitucionalidade foi contestada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923.<sup>116</sup> Em 2015, o Supremo Tribunal Federal, ao avaliar a ADI, definiu que não há inconstitucionalidade desde que os procedimentos sejam conduzidos de forma “pública, objetiva e impessoal”.

Mais recentemente, a Lei das Terceirizações, nº 13.429/2017, sancionada pelo então presidente golpista Michel Temer, foi também declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo tendo esta lei permitido a terceirização de atividades-fim. A partir de então, uma escola pode terceirizar professores e um hospital os trabalhadores da área da saúde, como médicos(as) e enfermeiros(as). Esta legislação estimula a precarização do vínculo e contorna os dispositivos constitucionais que buscam garantir uma proteção ao trabalhador.

Com o respaldo do Judiciário, nestas e em diversas outras ocasiões, o Legislativo, por meio da aprovação de leis ordinárias e emendas à Constituição, e o Executivo, fazendo uso de medidas provisórias e outros mecanismos disponíveis, buscaram contornar os desdobramentos das conquistas sociais registradas na Carta Magna para fortalecer os interesses do grande capital.

Durante este período, a atuação do Estado esteve voltada fundamentalmente para permitir a pilhagem do fundo público. Por meio da canalização de volumosos montantes para o pagamento da dívida pública ou de parcerias público-privadas dos mais variados formatos, buscou-se incrementar a retirada de direitos, aprofundando o terreno da superexploração e engendrando novas possibilidades de extração de mais-valia.

Apesar dos constantes ataques à Constituição nas últimas décadas, a reconfiguração das políticas sociais no Brasil a partir dos anos 1990 pas-

<sup>116</sup> Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_\\_ADI1923LF.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf). Acesso em: 16 ago. 2019.

sou por uma tensão. Havia a necessidade de implementar as definições da CF 88. Era inevitável instituir a noção de seguridade social e construir uma estrutura que, por mais limitada que fosse, apontasse para a criação de algumas medidas no sentido da universalização da cobertura e para a ótica do direito. A implementação do SUS<sup>117</sup> contribui para ilustrar a tensão a que nos referimos, dado que aponta para a criação de um sistema público de atenção à saúde sem restrição ao acesso, inédita no país. Contraditoriamente, a adesão a uma política econômica pautada no ajuste fiscal e na privatização das grandes empresas estatais pressionou a configuração das políticas sociais no sentido inverso e permitiu implementar um substantivo processo de precarização das condições de vida.

Crescia na classe dominante e em seus aparelhos privados de hegemonia uma defesa de que os recursos do fundo público não seriam suficientes para estruturar esta rede de proteção social definida pela CF 88, o que implicava propostas organizadas em três eixos fundamentais:

1. os recursos públicos deveriam ter como prioridade o pagamento da dívida pública e a sinalização – para os grandes investidores, em especial do capital financeiro financeirizado – de que a estabilidade econômica e a responsabilidade fiscal promoviam um ambiente seguro e atrativo para os negócios. A privatização, a austeridade fiscal e as mudanças na gestão orçamentária são ferramentas importantes para permitir a canalização de recursos públicos para o grande capital e para atuar sobre os efeitos de uma propagada crise fiscal, de modo a garantir a acumulação capitalista. O fundo público ganha importância cada vez maior para sustentar as taxas de lucro, reforçando seu papel estrutural na dinâmica de acumulação;
2. a defesa da necessidade de buscar apoio fora do aparato estatal para garantir a prestação dos serviços públicos. O terceiro setor, o voluntariado, a responsabilidade social e, em último caso, as parcerias público-privadas passam a despontar no cenário nacional como a grande alternativa para prover os serviços que a Constituição tinha deixado a cargo, fundamentalmente, do Estado, mas que seriam supostamente inviáveis pelo financiamento público;

<sup>117</sup> Resgatamos a importância da criação do SUS sem deixar de considerar o processo de privatização que será conduzido por dentro deste sistema, como apontam Conceição *et al.* (2012).

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

O grande carro-chefe da financeirização das políticas sociais é, sem dúvida, a Previdência Social.<sup>118</sup> Esta é a política que foi mais descaracterizada em relação à formulação original aprovada na CF 88. Dentre as mudanças operadas nesta política, destacamos as que ocorreram em 1998 (EC20), 2003 (EC41) e 2005 (EC47). Além destas emendas à Constituição, a Lei nº 2618, sancionada em 2012, e que passa a valer a partir de fevereiro de 2013, regulamenta o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos, cujos tetos foram determinados em 2003, mas dependiam de regulamentação para passar a vigorar. Todas estas alterações contribuíram para aquecer o mercado da chamada previdência complementar por disponibilizarem um volume significativo de recursos a serviço do capital portador de juros.

A definição de limites para o benefício da aposentadoria é uma das principais características das contrarreformas da previdência, pensada em seu conjunto. Ao incidir sobre os trabalhadores(as) com os maiores rendimentos, estimula a busca pelos planos privados, de modo a canalizar volumosos montantes para os fundos de capitalização. Não é à toa que as entidades fechadas de previdência complementar passaram a ter um ganho crescente, especialmente a partir de 2013. Em 2018, estas entidades terminaram o ano com um superávit de R\$ 26,8 bilhões. Entre 2012 e 2017, a rentabilidade acumulada foi de 641,45%, de modo que, em 2018, os ativos totais administrados ficaram em torno de 900 bilhões de reais.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> Ver Granemann (2007).

<sup>119</sup> Fundos de pensão tiveram rentabilidade de 12,22% em 2018, aponta Abrapp. *GI*, 13

A revista *Pequenas Empresas, Grandes Negócios*<sup>120</sup> publicou, em 2017, uma matéria afirmando que os fundos de pensão brasileiros não adotam as melhores práticas de investimento, pois concentram 71% de seus recursos em títulos de renda fixa, principalmente, títulos da dívida pública. “O investimento dos fundos em renda variável, no Brasil, se concentra em, no máximo, cinco ações, geralmente de pouca liquidez e de setores ligados a decisões governamentais”. A matéria defende a ideia de que a aplicação em renda variável é mais rentável, embora não trate dos riscos inerentes à aposta na rentabilidade das empresas privadas.

O fato é que, para as entidades de previdência complementar, a preocupação é a de um outro fundo de investimento qualquer: a ampliação de investimentos que tragam margens de lucratividade cada vez maiores. O caminho para os almejados rendimentos se dá emprestando dinheiro ao governo – e, no caso brasileiro, recebendo uma das taxas de juros mais altas do mundo – ou apostando na lucratividade das empresas e sua capacidade de extrair mais-valia da classe trabalhadora. Daí porque a complementação da previdência pela iniciativa privada não deve ser considerada como uma forma de previdência, e sim de investimento, com todos os riscos que este termo acarreta.

Para o crescimento destes fundos, foi fundamental a atuação do Estado. Mencionamos no capítulo anterior que a previdência privada é ditada pelo regime de capitalização, ao contrário da previdência pública, que funciona sob o regime de repartição simples e da solidariedade intergeracional. As alterações nas possibilidades de acesso aos benefícios previdenciários, bem como a redução em seus valores, são fundamentais para estimular a busca pela complementação no setor privado e ampliar os recursos destinados ao capital portador de juros de forma direta. Neste sentido, mesmo com tantas mudanças constitucionais já realizadas, o discurso sobre a necessidade de novas alterações e a defesa em torno da inviabilidade do sistema previdenciário público estão sempre presentes.

mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/13/fundos-de-pensao-tiveram-rentabilidade-de-1222-em-2018-aponta-abrapp.ghtml>. Acesso em: 13 ago. 2019.

<sup>120</sup> Fundos de pensão estão longe das melhores práticas de investimento, diz pesquisa. *Pequenas Empresas, Grandes Negócios*, 13 jan. 2017. Disponível em: <https://revistapegn.globo.com/Negocios/noticia/2017/01/fundos-de-pensao-estao-longe-das-melhores-praticas-de-investimento-diz-pesquis.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

A grande mídia, atualmente tão preocupada em propagandear o enfrentamento às *fake news* e reivindicar um suposto compromisso com a verdade, há décadas difunde dados e análises formuladas pelos governos que pretendem comprovar a existência do déficit na previdência. Nesta direção, foi divulgado nos veículos de comunicação de massa que, “em 2017, a Previdência Social registrou um déficit nominal de R\$ 182,4 bilhões, crescimento de 21,8% em relação a 2016”.<sup>121</sup> Esta informação foi feita no dia 22 de janeiro de 2018 no site oficial da Secretaria de Previdência – vinculada ao Ministério da Fazenda – e teve ampla repercussão.

O caminho para resolver a propalada falta de recursos é sempre traduzida em uma proposta de “reforma” da previdência pautada na restrição ao acesso e na redução de benefícios. Na matéria mencionada, foi apresentada a análise do então secretário de Previdência: “A reforma é essencial e precisamos enfrentá-la [...]”. No mesmo dia, a manchete do G1,<sup>122</sup> na seção de Economia, era “Rombo da Previdência sobe para R\$ 268,8 bilhões em 2017, novo recorde”, cálculo que agrega ao suposto déficit de R\$ 182,4 bilhões do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) R\$ 86,34 bilhões do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS).

É pertinente registrar que estas análises do resultado fiscal da Previdência Social contrariam as formulações da Constituição Federal de 1988. Na Carta Magna, esta política compõe a seguridade social definida no artigo 194 como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

A grande conquista advinda com a concepção de seguridade social é a perspectiva de integralidade dessas políticas e o enfrentamento à forma fragmentada que historicamente permeava não apenas sua formulação e implementação, como também o financiamento. Não é possível falar em déficit da previdência sem desrespeitar a Constituição, tendo em vista que as fontes de financiamento são diversas – como indica o inciso VI deste mesmo artigo da CF 88 – e destinadas ao conjunto da seguridade social.

<sup>121</sup> Disponível em: <http://www.antigo.previdencia.gov.br/2018/01/rgps-previdencia-social-fecha-2017-com-deficit-de-r-1824-bilhoes/>. Acesso em: 9 set. 2018.

<sup>122</sup> MARTELLO, Alexandre. Rombo da Previdência sobe para R\$ 268,8 bilhões em 2017, novo recorde. *G1*, Brasília, 22 jan. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/deficit-da-previdencia-social-do-setor-privado-e-da-uniao-sobe-para-r-2687-bilhoes-em-2018.ghtml>. Acesso em: 9 set. 2018.

Os cálculos divulgados pelo governo federal consideram basicamente as contribuições de empregados e empregadores ao INSS e o gasto com os benefícios. Isola, portanto, a previdência da seguridade social, desconsiderando uma das mais importantes conquistas constitucionais.

Foi exatamente para garantir uma maior estabilidade no financiamento que se definiram outras fontes de recursos, como PIS/Cofins, que incidem sobre a receita ou o faturamento da empresa, e a CSLL, que incide sobre o lucro. É o resultado fiscal da seguridade social que deve ser submetido à análise, e este foi superavitário até 2015, ficando negativo, pela primeira vez na série histórica, em 2016 em cerca de R\$ 54 bilhões. Em 2017 o resultado negativo foi de aproximadamente R\$ 57 bilhões (ANFIP, 2018).

A existência de déficit vem sendo anunciada há décadas e sempre foi explicada pela magnitude dos benefícios e existência de supostos privilégios que precisariam ser eliminados. Além de ter sido inaugurado apenas recentemente, seu fundamento está mais relacionado à crise atual e à política sistemática de desfinanciamento do que a uma inviabilidade orçamentária. As fontes de financiamento seriam suficientes não apenas para arcar com as despesas, como também para uma expansão do sistema de seguridade social se não estivessem sob um permanente ataque.

Em grande parte, o resultado negativo na Seguridade é fabricado e alimentado por meio de alguns mecanismos, dentre eles: a) Desvinculação de Receitas da União (DRU), b) renúncias fiscais que reduzem a base de arrecadação de receitas destinadas à Seguridade e c) volumosas dívidas que grandes empresas têm com o INSS e não são pagas.

Desde o surgimento da DRU, a maior parte da desvinculação foi usada para fazer superávit primário, e, em 2016, a margem foi aumentada para 30%. Segundo informações divulgadas pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2018, p. 72-73), entre 2005 e 2015 foram desviados em média R\$ 73 bilhões ao ano (em valores constantes de dezembro de 2017). Importante lembrar que neste período a alíquota era de 20%. Em 2016, com a alíquota elevada para 30%, o montante desvinculado foi de R\$ 99,4 bilhões e, em 2017, R\$ 113 bilhões.

Além da DRU, as renúncias fiscais fazem com que recursos significativos deixem de ser arrecadados. Se considerarmos apenas as receitas das contribuições sociais, o total de renúncias passou de R\$ 61,3 bilhões em 2010 para R\$ 146,8 bilhões em 2016. Isto significa, em apenas sete anos, um aumento de 139% nas isenções fiscais de fontes que financiam a Seguridade,

representando um montante crescente de recursos que poderiam ser usados para saúde, previdência e assistência social, mas ficam nas mãos de grandes empresas (ANFIP, 2017, p. 163).

As dívidas tributárias também contribuem para esvaziar o orçamento da Seguridade. Apesar dos parcos ou nulos esforços governamentais para sua recuperação, somam montantes muito superiores ao déficit, qualquer que seja a metodologia adotada para o cálculo. Segundo informações divulgadas no *site* do Senado,<sup>123</sup> o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da previdência, aprovado em outubro de 2017, afirma que as empresas privadas têm dívidas que totalizam R\$ 450 bilhões. Este documento avalia que não existe o déficit da previdência ou da seguridade social e recomenda, dentre outras medidas, aumentar o teto dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que atualmente é de R\$ 5.531,31, para R\$ 9.370,00.

Se o resultado fiscal desta política é indissociável da análise da seguridade social desde 1988; se a presença de recursos no orçamento da seguridade social é comprovada pela retirada volumosa via DRU para pagar a dívida; se montantes significativos deixam de ser arrecadados para dar isenções ao grande capital; se a cobrança das dívidas de empresas privadas não aparece no debate sobre a viabilidade da Seguridade; se considerarmos todos estes indícios, podemos afirmar que o centro da preocupação dos que advogam a existência do déficit não é a sobrevivência da seguridade social, nem a garantia de direitos. Trata-se de fabricar argumentos que justifiquem e legitimem a busca por dois objetivos que se complementam: 1) liberar recursos do fundo público para os proprietários do capital financeiro financeirizado por meio da dívida pública; 2) alimentar a rentabilidade do capital portador de juros estimulando a retirada de direitos (sucateamento da previdência pública) e tornando viável a alternativa de acesso aos serviços via o mercado (previdência complementar).

A redução na abrangência da política previdenciária se articula perversamente ao impacto da já mencionada lei da terceirização e da reforma trabalhista, aprovada no governo Temer por meio da Lei nº 13.647/2017. Ao precarizar as relações trabalhistas e flexibilizar os vínculos de trabalho, estimula a redução de salários, a informalidade, o contrato intermitente, a

<sup>123</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>. Acesso em: 9 set. 2018.

rotatividade e, além disso, desestimula o pagamento da contribuição previdenciária. Esta consiste em uma das maiores vitórias dos interesses do grande capital nas últimas décadas. Além de estimular a superexploração da força de trabalho, ampliar as margens de extração de mais-valia e, deste modo, de lucratividade, alimenta o sucateamento da seguridade social como um todo.

Ao reduzir o acesso aos benefícios previdenciários, tende a sobrecarregar a demanda por serviços de Saúde e de Assistência Social. Já as pessoas com as maiores remunerações serão estimuladas cada vez mais a buscar no mercado o acesso a estes serviços, por meio dos planos privados de saúde e de previdência. Assim, é possível afirmar que a financeirização das políticas sociais é um fenômeno integrado e abarca diversas áreas, compondo um conjunto de medidas voltadas para fortalecer a acumulação capitalista nos marcos do capital financeiro financeirizado.

Embora o traço mais fundamental seja a financeirização, as conquistas com a CF 88 permitiram a estruturação de uma rede de atendimento em algumas políticas sociais específicas, provocando contradições. A Assistência Social, por exemplo, se tornou mais abrangente por meio da criação de equipamentos como os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e os Centros Pop (voltados ao atendimento da população de rua). Segundo a Anfp (2018), houve um aumento destas unidades nos municípios brasileiros entre 2004 e 2016 de cerca de 2 mil para mais de 11 mil unidades. Além do crescimento quantitativo, houve um processo de profissionalização da política, com a definição de equipes mínimas de referência e a definição de padrões de atuação. Apesar disso, segue com muitas dificuldades para se afirmar como uma política social nos marcos do que foi previsto na Constituição, dado o contexto de ajuste fiscal, aumento do desemprego, da superexploração da força de trabalho e da concentração de renda e riqueza (BOSCHETTI, 2016; MAURIEL, 2012).

O grande destaque desta política está em programas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2004 pelo governo Lula, a partir da unificação e ampliação de programas criados no governo Fernando Henrique Cardoso (como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás) ainda nos anos 1990. Segundo estudo de pesquisadores do Instituto de Planejamento Aplicado (Ipea), este programa atingiu quase 14 milhões de famílias beneficiárias, o que representa mais

de um quinto da população brasileira, com benefício médio em torno de R\$ 180,00 em 2017 (SOUZA *et al.*, 2019, p. 11-12).

Apesar dos benefícios terem valores muito baixos e representarem menos de 0,5% do PIB,<sup>124</sup> consistem em montantes expressivos no seu conjunto. Estes recursos ficam disponíveis para os bancos enquanto os beneficiários não os retiram das contas, permitindo que sejam objeto de operações a serviço das instituições financeiras. Além disso, o programa estimula a rentabilidade no setor financeiro, tendo em vista que permite inserir milhões de pessoas no sistema bancário e garante o acesso a diversos outros serviços oferecidos por estas instituições. Sem contar que remunera as instituições bancárias que operam as transferências monetárias para as famílias, como demonstra Giselle Silva (2012).

Por meio destas mudanças, foi possível elevar a Assistência Social ao *status* de política social – já que até a Constituição, as ações eram, em geral, pautadas na filantropia e no corporativismo – e, ao mesmo tempo, garantir que ela funcionasse de modo a alimentar o capital portador de juros, por permitir a canalização de recursos do fundo público e de famílias de baixa renda em sua direção.

O caso da saúde também ajuda a trazer elementos para a reflexão sobre a atuação do setor privado, do fundo público e os mecanismos recentes de financeirização. Mesmo com um Sistema Único de Saúde em vigor, a oferta de serviços públicos é menor que a privada. De acordo com dados publicados pelo Banco Mundial em 2018, o gasto total em saúde no Brasil representou cerca de 8% do PIB. Os gastos privados correspondem a 4,4% do PIB (55% do total), e os gastos públicos, 3,8% PIB (45% do total),<sup>125</sup> deixando claro o protagonismo do setor privado no provimento da assistência à saúde.

O setor dos planos de saúde é um grande filão no que diz respeito ao segmento da saúde privada no Brasil. As empresas pioneiras surgiram durante a ditadura empresarial-militar como resposta ao aumento da presença de multinacionais e a concentração e centralização do capital promovidas neste período. Estas grandes empresas buscaram viabilizar para seus

<sup>124</sup> Em 2016, as despesas com o PBF representaram apenas 0,44% do PIB (SOUZA *et al.*, 2019).

<sup>125</sup> Os dados são do Relatório “Aspectos Fiscais da Saúde no Brasil”, publicado pelo Banco Mundial no final de 2018. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5874:países-estão-gastando-mais-em-saúde-mas-pessoas-ainda-pagam-muitos-serviços-com-dinheiro-do-próprio-bolso&Itemid=843](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5874:países-estão-gastando-mais-em-saúde-mas-pessoas-ainda-pagam-muitos-serviços-com-dinheiro-do-próprio-bolso&Itemid=843). Acesso em: 28 ago. 2019.

trabalhadores o acesso à assistência à saúde na rede privada como forma de enfrentar o absentismo no trabalho e melhorar a produtividade. Com isso, “estimularam o surgimento de duas modalidades de empresas de planos de saúde: medicinas de grupo e cooperativas médicas”, segundo Ligia Bahia *et al.* (2016, p. S3).

No início dos anos 1990, as seguradoras passam a atuar neste mercado (BAHIA *et al.*, 2016, p. S3). Ao fim da primeira década do século 21, já era possível identificar, na busca pelo estímulo ao consumo das famílias, a expansão do acesso a serviços privados de saúde, via salários ou endividamento pessoal (que também passa a ser estimulado). A comercialização de planos de saúde para segmentos de baixa renda começa a ganhar força, com uma cobertura mais restrita e preços mais baixos, atentando contra a “Lei 9656/98 que regulou o mercado de planos de saúde e estabeleceu a integralidade das coberturas de saúde”, como apontam Maria Inês Souza Bravo e Maria de Fátima Siliansky Andreatzi (2019, p. 5). Até o momento, a regulamentação deste perfil de produto estabelecendo uma cobertura mínima não foi feita, embora exista uma proposta de Plano de Saúde Acessível desenvolvida pelo Ministério da Saúde (MS) em 2017, que foi analisada e desaprovada pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).<sup>126</sup> Pode-se dizer que, quanto mais se expande o setor, mas segmentado ele fica. De um lado, constrói-se uma base de atuação cara e sofisticada para a parcela da população com altos rendimentos e, de outro, busca-se estender os serviços por meio do barateamento nos planos e da redução da cobertura, criando produtos mais acessíveis e de menor qualidade para quem possui menores rendimentos.<sup>127</sup>

O crescimento da oferta destes planos acessíveis é, ao menos em parte, resposta do aumento nos preços dos planos de saúde individuais. Entre 2000 e 2018, este reajuste chegou a 382%, enquanto a inflação ficou em 208%, segundo documento publicado pelo Ipea. Além de uma política de

<sup>126</sup> LUQUES, Ione. ANS desaprova proposta de plano de saúde popular. *Extra*, 13 set. 2017. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/economia/ans-desaprova-proposta-de-plano-de-saude-popular-21819182.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>127</sup> “Há que registrar que as propostas tiveram resistências importantes por parte de entidades ligadas às lutas dos consumidores, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor/IDEC, e de movimentos sociais pela saúde, como a Frente Nacional contra a Privatização da Saúde, e também órgãos acadêmicos e técnico-científicos, como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) e o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES)” (BRAVO; ANDREATZI, 2019, p. 6).

regulamentação que permite reajustes neste patamar, o documento lembra que, combinado aos aumentos nos preços dos convênios, os planos de saúde receberam subsídios no valor de R\$ 14,1 bilhões em 2016, originados do abatimento do imposto a pagar em Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e Pessoa Jurídica (IRPJ) (OCKÉ-REIS *et al.*, 2019, p. 15).

Em 2015, os gastos tributários associados aos planos de saúde foram de R\$ 8 bilhões. Se considerarmos o montante total da renúncia tributária em saúde entre 2003 e 2015 (a preços médios de 2015), temos uma cifra de R\$ 331,5 bilhões. Em 2015 as pessoas físicas foram beneficiadas com 36,1%. “Do lado da oferta, os hospitais filantrópicos foram os mais privilegiados [...], embora esse percentual tenha oscilado, ele volta a crescer, alcançando um patamar de 29,4% no final do período”. O segundo lugar ficou com os medicamentos e produtos químicos, chegando a 20,5% em 2015 (OCKÉ-REIS; FERNANDES, 2018, p. 9).

Cabe destacar, os empregadores (IRPJ) passaram a renunciar quase o dobro de recursos na área da saúde, saindo do patamar de R\$ 2,3 bilhões em 2003 para R\$ 4,5 bilhões em 2015. Por sua vez, em termos reais, o gasto tributário associado aos medicamentos e produtos químicos triplicou, chegando a R\$ 6,6 bilhões em 2015. Finalmente, o montante da renúncia (fiscal e previdenciária) relativa aos hospitais filantrópicos subiu de R\$ 5,1 bilhões em 2003 para R\$ 9,5 bilhões em 2015. No total, descontada a inflação, a renúncia de arrecadação fiscal total em saúde quase dobrou de R\$ 17,1 bilhões em 2003 para 32,3 bilhões em 2015. (OCKÉ-REIS; FERNANDES, 2018, p. 7).

Para termos uma ideia, o valor total da renúncia variou entre 31,8% e 32,3% das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (Asps) do Ministério da Saúde (MS), no período de 2003 a 2015 (OCKÉ-REIS; FERNANDES, 2018, p. 7). Ou seja, cerca de 1/3 dos recursos usados para as ações de saúde do governo federal são, na verdade, montantes que deixaram de ser recebidos para beneficiar os grandes grupos privados e as famílias mais abastadas que utilizam os planos de saúde.

O aumento nas isenções fiscais aliado ao reajuste nas mensalidades acima da inflação são iniciativas que buscam impulsionar o setor. Um dos reflexos deste aumento expressivo nos preços – e também da crise econômica, que se intensifica a partir de 2015 – é a quantidade de pessoas

que se desvincularam de planos de saúde. Em 2015, os segurados eram cerca de 50 milhões de pessoas, mas 3 milhões romperam o vínculo entre este ano e 2018.<sup>128</sup> Além dos que estão saindo, existem também os que não conseguem entrar, de modo que aumenta a concentração de usuários de planos de saúde entre os(as) mais ricos(as). Um estudo realizado pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) em parceria com o Ibope identificou que cerca de 70% dos brasileiros não têm plano de saúde particular.<sup>129</sup>

Neste contexto, a expansão das oportunidades de negócios para os empresários com atuação na saúde demandava a busca de novos mercados de atuação. Bravo e Andreatzi (2019) chamam a atenção para o crescimento das “clínicas populares”, muitas delas tendo à frente operadoras de planos de saúde que buscam compensar a redução na cobertura dos planos de saúde disponibilizando alternativas mais baratas. Estas possibilidades de popularização do atendimento ganham força com a publicação, no dia 28 de fevereiro de 2018, pelo Conselho Federal de Medicina (CFM), de uma resolução que regulamenta o uso de aplicativos que disponibilizam médicos para atendimentos de saúde em domicílio, conhecido como “Uber da medicina”.

Os aplicativos voltados para a saúde começaram a aparecer a partir de 2015 e assumiram contornos diferenciados: existe o que lembra de tomar os remédios na hora, um outro que indica as farmácias mais próximas, tem também o que informa o tempo previsto para ser atendido em determinado hospital. Mas os dois que chamam mais a atenção são: um que ajuda a encontrar descontos em clínicas populares e laboratórios de exames e o aplicativo Docway, que oferece o serviço de atendimento em domicílio. Este último funciona desde 2015, mesmo antes da regulamentação do CFM, e tem 3.300 médicos cadastrados em todas as capitais e mais de 160 cidades. Em 2017, atendeu 5 mil pessoas e esperava aumentar este número para 20 mil em 2018.<sup>130</sup>

<sup>128</sup> Disponível em: <https://exame.com/seu-dinheiro/preco-de-planos-de-saude-explode-e-afasta-milhoes-de-usuarios/> Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>129</sup> NO BRASIL, 70% não têm plano de saúde particular, apontam SPC e CNDL. *GI*, 21 FEV. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/no-brasil-70-nao-tem-plano-de-saude-particular-apontam-spc-e-cndl.ghtml>. Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>130</sup> CAMBRICOLI, Fabiana. Conselho Federal define regras para “Uber da Medicina”. *UOL*, 28 fev. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/estado/2018/02/28/conselho-federal-define-regras-para-uber-da-medicina.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.

A partir de 2015 foram se intensificando as inovações na área, bem como alterações na legislação de maneira a fortalecer os grandes grupos privados que atuam no setor. Em 19 de janeiro de 2015, foi sancionada a Lei nº 13.097/2015. Por meio desta, o mercado brasileiro foi aberto à participação do capital estrangeiro em atividades assistenciais. No entanto, segundo Bahia *et al.* (2016, p. S9), antes desta lei já era possível identificar a presença de fundos nacionais e internacionais em unidades que prestam estes serviços. Do mesmo modo, a participação de empresas internacionais em planos de saúde brasileiros é anterior à Lei nº 9.656 de 1998, que autoriza a internacionalização. Mais uma vez, é possível observar que a legislação é usada para legitimar práticas já desenvolvidas, atribuindo às mesmas a marca da legalidade.

O impulso ao setor em virtude da nova legislação deu resultados importantes para a concentração do capital. As fusões e aquisições entre hospitais e laboratórios de análises clínicas cresceram significativamente em 2016 e 2017. Foram 31 operações de fusões e aquisições em 2016 e 50 em 2017, maior número nos últimos vinte anos.<sup>131</sup> Em 2018, as operações de fusões e aquisições somaram US\$ 35 bilhões e as aberturas de capital movimentaram US\$ 3,1 bilhões.<sup>132</sup> Assim, este processo está em amplo desenvolvimento e tem nos fundos de investimento estrangeiros um de seus principais impulsos.

Isto sem falar na privatização da gestão de unidades públicas de saúde realizadas pelas Organizações Sociais, que, como já mencionamos, permite a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada encarregada de gerir o patrimônio e prestar os serviços públicos. Como desdobramento, é possível identificar diversas irregularidades, como fraudes e favorecimentos indevidos já destacados por Bravo e Andreazzi (2014). No caso da saúde, há também a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), criada em 2011. Esta empresa pública, mas com natureza jurídica

<sup>131</sup> MELO, Alexandre. Fusões em saúde têm maior alta em 20 anos. *Valor Econômico*, São Paulo, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/empresas/5373427/fusoes-em-saude-tem-maior-alta-em-20-anos>. Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>132</sup> FUSÕES e aquisições no Brasil devem crescer, aponta pesquisa de Baker McKenzie e Trench Rossi Watanabe. *Terra*, 10 abr. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/dino/fusoes-e-aquisicoes-no-brasil-devem-crescer-aponta-pesquisa-de-baker-mckenzie-e-trench-rossi-watanabe,5676979b59f21b207e065ddd95f4b6bant6q5kpg.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.

privada, é responsável por gerir 40 dos 50 hospitais universitários federais atualmente. Bravo e Andreazzi (2019, p. 4) destacam como estas alternativas se fortaleceram nos governos do PT e ressaltam também as “Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo que são as articulações público privadas para produção interna de alguns fármacos”.

Este conjunto de alterações mencionadas contribui para impulsionar a transformação da assistência à saúde em uma mercadoria como outra qualquer. Basta que seja prestada de forma eficiente e lucrativa para atender aos interesses dos grandes grupos que atuam no setor. O foco certamente não está na promoção ou na prevenção, mas no tratamento da doença – que precisa ser feita da maneira mais rápida e no menor custo possível para ampliar as margens de lucratividade. Além disso, segundo investigações de diversos órgãos de controle, este modelo de gestão demanda um montante maior de recursos e não tem apresentado uma melhoria que o justifique (SANTOS, 2018).

Mas não se trata apenas da privatização e da mercantilização da saúde. Estão crescendo as formas de transferência de recursos do fundo público para o setor privado por meio de Organizações Sociais, ou instituições públicas de direito privado. Estes diversos estímulos financiados pelo Estado – que abarcam também as isenções tributárias – contribuem para fortalecer os grandes grupos que atuam no setor e fundos de investimentos, nacionais e estrangeiros, orientados por uma lógica de funcionamento pautada na rentabilidade financeira.

Por fim, alterações na condução da política de saúde, como a nova Política Nacional de Atenção Básica, aprovada em 2017, desvirtuam os princípios orientadores do SUS e desmantelam a Estratégia de Saúde da Família. São medidas que contribuem para atrofiar a saúde pública, mantêm o foco na perspectiva curativa e estimulam o acesso aos serviços públicos via mercado e, se preciso for, via endividamento das famílias. Não por acaso, o gasto médio individual com remédios e serviços médicos privados em 2015 ficou em R\$ 1.538,79. Um aumento de 9,1% em relação a 2014. Já o gasto *per capita* da União foi de R\$ 1.131,94, 6,6% maior do que no ano anterior. “Esse descasamento fez aumentar um desequilíbrio histórico: proporcionalmente, as famílias gastam 35,9% a mais que o Estado pelo acesso a saúde”.<sup>133</sup>

<sup>133</sup> CORRÊA, Marcello. Famílias gastam com saúde 35,9% a mais do que o governo. *O Globo*, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/familias-gastam-com-saude-359-mais-do-que-governo-22213426>. Acesso em: 28 ago. 2019.

A análise da configuração de políticas fora do eixo da seguridade social também se depara com esta lógica contraditória que permite ampliar a abrangência em relação ao período anterior, mas servindo como mecanismo para viabilizar melhores margens de lucratividade para o grande capital, sob hegemonia rentista.

No ensino superior, a situação se dá nos marcos do que já foi mencionado: as políticas de austeridade fiscal conduzem a uma legitimação da atuação do setor privado como um parceiro para garantir a prestação dos serviços públicos. A precarização dos serviços disponibilizados pelo Estado caminha lado a lado com o aumento da destinação de recursos públicos para o setor privado. Não se trata efetivamente de uma desresponsabilização do Estado, nem mesmo de uma retirada de cena. As mudanças expressam, na verdade, uma reconfiguração. O fundo público segue sendo fundamental para garantir as condições de acumulação capitalista e é indispensável para viabilizar a rentabilidade do capital financeiro financeirizado no setor da educação superior, que cresce a olhos vistos no país.

A participação do setor privado na educação não é uma novidade neoliberal. Foi no período da ditadura empresarial-militar que o número de instituições privadas superou as públicas, em um processo estimulado pela “reforma” do ensino superior de 1968. Florestan Fernandes ([1975] 1979) já denunciava o caráter elitista e heteronômico do projeto de mercantilização do ensino superior contido nos termos destas mudanças.

O crescimento vertiginoso das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, entretanto, aconteceu na segunda metade dos anos 1990, em virtude da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996. Ali abriu-se a possibilidade de que instituições privadas atuassem na educação com fins lucrativos. Um novo impulso veio em 1999 com a chamada Lei das S.A. da Educação (nº 9.870/1999), que permite a abertura de capital e operação na bolsa de valores de empresas do setor de educação superior. Segundo dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 1995, as IES privadas somavam 684. Em 2000 o número saltou para 1.004, passou para 2.100 em 2010, chegando a 2.152 em 2017. Como veremos, o aumento quantitativo traz em seu bojo alterações qualitativas.

É certo que cresceu o número de universidades públicas, em especial a partir de 2007, com a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), mas este fenômeno não se deu no mesmo ritmo da ini-

ciativa privada. Foram criadas 14 universidades federais. Cresceu também a quantidade de estudantes universitários(as) e a demanda por assistência estudantil em virtude da alteração no perfil de ingressantes, que se tornou mais popular. Dada a falta de investimento em infraestrutura como moradia e restaurantes universitários, esta demanda foi atendida predominantemente por meio de bolsas. Aos estudantes de baixa renda, se destina a promoção da “inclusão bancária” por meio de transferências de renda, em muitos casos, insuficiente para sua permanência na universidade.

Para os que não conseguem acessar a rede pública, como forma de garantir o acesso via mercado, foi apresentada a alternativa do crédito ou de bolsas financiadas pelo fundo público. Foram apontados dois caminhos, o Fies (Fundo de Financiamento Estudantil) e o Reuni.

O Fies – criado em 1999 por meio da Medida Provisória nº 1.827/1999 e transformado em lei dois anos depois (Lei nº 10.260/2001)<sup>134</sup> – estabelece uma linha de crédito para estudantes matriculados no ensino superior. Além de estimular o crescimento no número de matrículas nas instituições privadas, contribuiu para aumentar o endividamento das famílias e aquecer o setor.

Desde sua criação até hoje, houve diversas alterações. Em 2010, na perspectiva de ampliar o acesso ao Fies, foram implementadas mudanças para facilitar a contratação do financiamento e aumentar a demanda pelo programa. Estas alterações, tão significativas que foram apelidadas de “Novo Fies”, são sintetizadas em um Boletim de Avaliação de Políticas Públicas formulado pelo Tesouro Nacional que teve o foco no Fies.

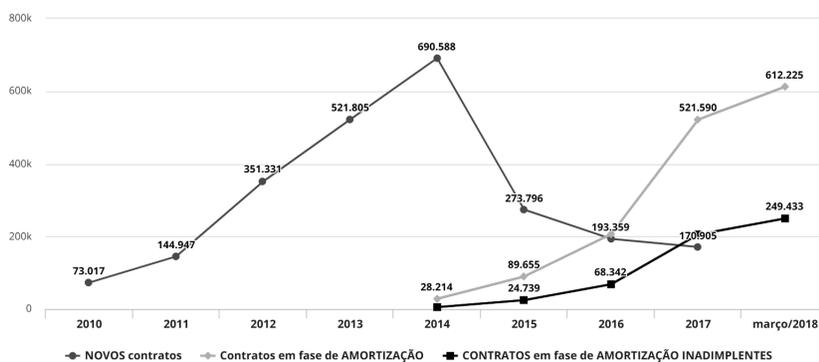
- i) redução da taxa de juros de 6,5% para 3,4%;
- ii) solicitação do financiamento em qualquer etapa do curso, e não apenas na entrada;
- iii) período de carência passou de 6 para 18 meses;
- iv) período de amortização do empréstimo passou de 2 vezes o período do curso para 3 vezes mais 12 meses;
- e, v) em alguns casos, fim da obrigatoriedade de fiador na celebração do contrato, podendo contar com a garantia do Fundo de Garantia de

<sup>134</sup> É necessário lembrar que este programa substituiu o Crédito Educativo, operado no período da ditadura empresarial-militar. Não se trata de uma novidade neoliberal, mas ganha funcionalidade neste contexto por meio de uma atualização e ampliação. Em 1999, a sigla Fies é criada inicialmente significando Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, passando para Fundo de Financiamento Estudantil com a Lei nº 12.513/2011.

Operações de Crédito Educativo (Fgeduc). (TESOURO NACIONAL, 2015, p. 5-6).

Após estas mudanças, as instituições privadas, sem riscos no negócio – dado que este estava sendo assumido pelo Fgeduc –, passaram a estimular massivamente a adesão de estudantes ao Fies. Em 2014, 61,2% dos estudantes da Kroton recebiam financiamento via Fies; 42,3% da Estácio; 47,5% da Ser Educacional; e 48,3% da Anima (CORBUCCI *et al.*, 2016). O aumento total na quantidade de contratos está demonstrado no Gráfico 5.

Gráfico 5. Novos contratos do Programa de Financiamento Estudantil e inadimplentes entre 2010 e março de 2018



Fonte: FNDE, via lei de acesso à informação (*apud* G1, 2018)<sup>135</sup>

O total de contratos do FIES era de pouco mais de 70 mil em 2010 e passou para quase 700 mil em 2014, voltando a diminuir a partir deste ano em virtude de novas alterações que passaram a valer em 2015, como veremos. Também aumentou progressivamente a quantidade de inadimplentes, que chegou a 249.433 em março de 2018, o que representava 41% do total de

<sup>135</sup> MORENO, Ana Carolina. Inadimplência do Fies dobra desde 2014, e 41% não pagam as parcelas há mais de três meses. *G1*, 7 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/inadimplencia-do-fies-dobra-desde-2014-e-41-nao-pagam-as-parcelas-ha-mais-de-tres-meses.ghtml>. Acesso em: 17 ago. 2019.

contratos. Um aumento significativo em relação a 2014, quando a taxa era de 18,9%.

Maíra Silva e Felipe Soares (2019, p. 7) apontam alguns dados com base no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para contribuir no balanço do programa. “Analisando os desembolsos do FIES, é possível verificar que as IES tiveram anos de grandes possibilidades, com um crescimento no volume de empréstimos da ordem de 2079,5%, ao passar de R\$ 880 milhões, em 2010, para R\$ 19,18 bilhões em 2016 [...]”. O valor total do desembolso referente ao Fies no período de 2010 a 2016 foi de R\$ 61,75 bilhões. Destes, R\$ 4,058 bilhões foram para a Kroton Educacional.

Em 2015 novas alterações foram feitas, desta vez, para dificultar o acesso ao programa, dada a expansão desenfreada dos anos anteriores e a alarmante taxa de inadimplência. Houve um aumento na taxa de juros, que voltou para 6,5%, e uma restrição na possibilidade de contratação do financiamento (prioridade para cursos com nota 4 e 5, alteração na renda bruta familiar e exigência de uma pontuação mínima no Enem). Nos anos subsequentes, vieram mais mudanças restritivas que contribuíram para reduzir o número de contratos.

O Programa Universidade para Todos (Prouni) – criado pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, e convertido na Lei nº 11.096/2005 – concede bolsas financiadas pelo Estado via isenções fiscais, depois de observada a insuficiência do crédito universitário para enfrentar o problema das vagas ociosas no ensino privado. O saldo entre o período de 2005 a 2016 é de 2,5 milhões de bolsas ofertadas. Somente em 2015 havia 1,7 milhão de estudantes com bolsa (parcial ou integral). Para tanto, o governo concedeu isenções fiscais de mais de R\$ 8 bilhões<sup>136</sup> neste período.

Uma matéria divulgada pela *Folha de S.Paulo* indica que o Tribunal de Contas da União (TCU) produziu relatórios em que constata a ausência de uma conferência dos dados enviados pelas universidades privadas, o que tem acarretado descumprimento dos critérios. “A suspeita de auditores do TCU é de que as relações de beneficiados sejam manipuladas pelas entidades”.<sup>137</sup> Além do volumoso recurso público disponibilizado para universi-

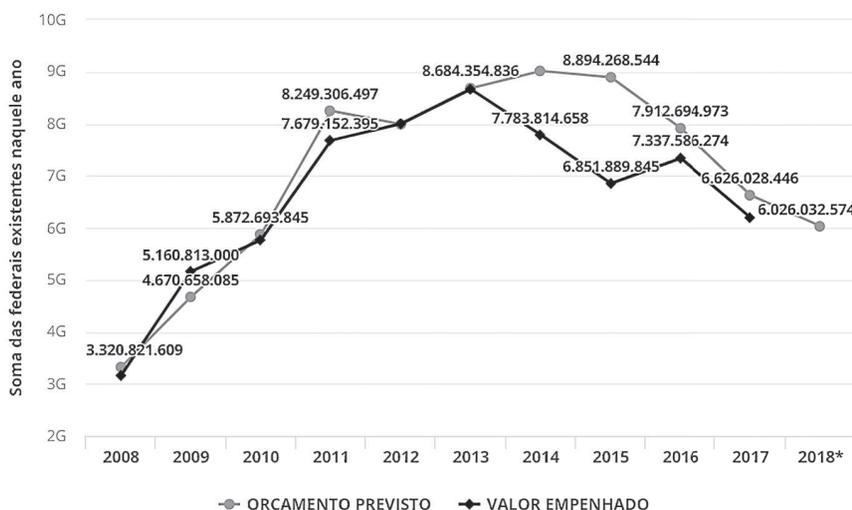
<sup>136</sup> PROUNI deve custar R\$ 1,27 bilhão em 2016, maior valor desde sua criação. *GI*, 24 jan. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>137</sup> WIZIACK, Julio; FABRINI, Fábio. MEC não fiscaliza bolsas de estuda que dão isenção fiscal, diz auditoria. *Folha de S.Paulo*, 15 fev. 2018. Disponível em: <https://www1.folha>.

dades privadas, existem indícios de que parte deste montante não esteja se dirigindo nem aos rebaixados objetivos do programa.

Ao mesmo tempo em que o Fies e o Prouni ganham força e abarcam montantes maiores do fundo público, é possível perceber a redução no orçamento destinado aos investimentos nas universidades públicas. O Gráfico 6 mostra os repasses do governo às universidades federais no período de 2008 a 2018.

Gráfico 6. Repasses do governo às universidades federais (2008-2018)



Fonte: Andifes (\*Em 2018, o MEC alterou a metodologia da composição orçamentária e, por isso, parte da verba de investimento não é mais distribuída na dotação inicial, ou seja, no “orçamento previsto”; ela fica centralizada no MEC e é distribuída ao longo do ano, segundo diversos critérios; por isso, o MEC afirma que a dotação inicial de 2018 de cada universidade não pode mais ser comparada com a dos anos anteriores).<sup>138</sup>

uol.com.br/educacao/2018/02/mec-nao-fiscaliza-bolsas-de-estudo-que-dao-isencao-fiscal-diz-auditoria.shtml. Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>138</sup> MORENO, Ana Carolina. *Repasses do MEC para universidades federais chegam ao menor patamar em sete anos*. Brasília: Andifes, 29 jun. 2018. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/repasses-mec-para-universidades-federais-chegam-ao-menor-patamar-em-sete-anos/>. Acesso em: 28 ago. 2019.

É possível perceber que, apesar da expansão das universidades públicas federais, os recursos começaram a diminuir a partir de 2014. Os repasses em 2017 foram os menores em comparação aos sete anos anteriores. “Entre as 63 instituições, 90% operam com perdas reais em comparação a 2013, ou seja, na prática o orçamento para gastos não obrigatórios está menor”.<sup>139</sup> Entre o período de 2013 e 2017, o repasse total encolheu 28,5%. Já o número de matrículas aumentou 39,3% entre 2009 e 2016, segundo as informações da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

A redução nos recursos para as universidades públicas se dá no mesmo período em que cresce o montante de recursos do fundo público direcionado à ampliação do setor privado, como o Fies e o Prouni. Nestes programas, as bolsas e o crédito são o centro da atuação da política educacional. O setor privado é o grande beneficiário, em que pese a ampliação do acesso ao ensino superior, fato que mexeu com a rotina de muitas famílias da classe trabalhadora. Mas a questão não passa somente pelo aumento da presença do setor privado no ensino superior, que, como mencionamos, cresce desde a ditadura empresarial-militar. Trata-se de analisar como as alterações quantitativas levam a mudanças na qualidade da forma como o setor atua.

Esta novidade tem um de seus aspectos marcados pela forma financeirizada que estrutura e orienta a ação das grandes empresas que atuam na área da educação superior. O crescimento do empresariamento da educação tem contribuído para a concentração do setor por meio de fusões e aquisições sob o comando de poderosos fundos de investimentos. Trata-se de alterações financiadas e impulsionadas pelo fundo público, bem como pela definição de uma legislação que, no final dos anos 1990, estimulava a criação de companhias de capital aberto, cujo impacto se dará a partir de 2007, quando diversos grupos educacionais passam a comercializar ações na bolsa de valores.

A concentração e a centralização do setor, aliadas ao montante de recursos do fundo público destinado às instituições de ensino superior pri-

<sup>139</sup> MORENO, Ana Carolina. *Repasses do MEC para universidades federais chegam ao menor patamar em sete anos*. Brasília: Andifes, 29 jun. 2018. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/repasses-mec-para-universidades-federais-chegam-ao-menor-patamar-em-sete-anos/>. Acesso em: 28 ago. 2019.

vado, levaram a um aumento expressivo na receita líquida destes grandes grupos. Entre 2012 e 2015, a receita líquida da Kroton aumentou 190%, da Estácio 70%, da Ser Educacional 189% e da Anima 112% (CORBUCCI *et al.*, 2016). Ao associar estas alterações ao estrangulamento dos orçamentos das universidades e ao atrelamento da produção científica e tecnológica aos interesses privados (SILVA, 2018), é possível identificar o projeto – formulado pelas classes dominantes e operacionalizado pelos governos federais – para a educação superior.

A Kroton Educacional é hoje o maior grupo educacional brasileiro. Sua origem se deu em 1966, em Belo Horizonte, com a criação do curso pré-vestibular Pitágoras, que em 1972 se transformou em Colégio Pitágoras atuando nos ensinos fundamental e médio. No início dos anos 1990, foi criada a Rede Pitágoras e em 1999 a Fundação Pitágoras. Com a mudança no marco regulatório no início dos anos 2000, cria-se a primeira Faculdade Pitágoras. Em 2007 a empresa abre o capital na bolsa de valores com o nome de Kroton Educacional e em 2009 os sócios fundadores passam a partilhar o controle da empresa com um dos maiores fundos de *private equity* do mundo, a Advent International.<sup>140</sup>

A partir de então foram várias aquisições até se tornar a maior empresa de educação do mundo: em 2010 foi feita a aquisição da Iuni Educacional; em 2011 adquire a Faculdade Atenas Maranhense (São Luís e Imperatriz/MA), a Faculdade União (Ponta Grossa/PR), a Faus (Faculdade do Sorriso) e a Unopar e torna-se líder no setor de educação a distância do Brasil; em 2012 compra o Centro Universitário Cândido Rondon (Unirondon) e a Uniasselvi; em 2013 anuncia o acordo de associação com a Anhanguera.<sup>141</sup> Segundo Sousa (2018, p. 80), por meio desta última aquisição, a Kroton se tornou a 17ª maior empresa da Bovespa, com um capital de 24,48 bilhões de reais, controlando cerca de um milhão de matrículas no ensino superior privado brasileiro, o que representa 15% do total.

Uma empresa deste porte, ancorada em um importante fundo de investimentos, é capaz de dar um outro sentido à ideia da educação como uma mercadoria. “A monopolização sob dominância financeira da educação

<sup>140</sup> Fundo de investimento que atua no Brasil há mais de vinte anos, em diversas áreas. Em 2018 adquiriu 80% do Walmart Brasil. Disponível em: <https://www.adventinternational.com/br/advent-international-acquire-participacao-majoritaria-no-walmart-brasil/>. Acesso em: 27 ago. 2019.

<sup>141</sup> Informações registradas no *site* oficial: [kroton.com.br](http://kroton.com.br).

superior é a expressão da heteronomia cultural elevada à enésima potência” (LEHER, 2018, p. 11).

Esse empresariamento ganha força também com as contrarreformas da previdência, a lei das terceirizações e a contrarreforma trabalhista, que permitem traduzir o processo de concentração e centralização em novas formas de superexploração dos(as) trabalhadores(as) da educação. A proliferação de diferentes modalidades de curso e de formas de contratação precariza o trabalho docente e fragiliza a organização sindical (PIOLLI, 2018).

Estas condições permitem que as grandes empresas fiquem cada vez maiores. A partir de 2017, algumas alterações de rumo ficam mais claras. O Fies teve 100 mil vagas cortadas e uma redução no financiamento mensal por universitário de R\$ 7 mil para R\$ 5 mil. Foi neste mesmo ano que a Kroton foi impedida de comprar a Estácio Participações, segundo maior grupo educacional. No entanto, o setor já havia crescido o suficiente para perseguir outros caminhos.

A alternativa foi buscar o crescimento por meio da atuação no ensino básico. Segundo matéria publicada no *The Intercept*<sup>142</sup> em 20 de outubro de 2017, com base na consultoria Hoper, “o mercado de colégios particulares movimenta R\$ 67 bilhões ao ano no Brasil, enquanto o das universidades envolve R\$ 55 bilhões. Além de gerar mais dinheiro, a educação básica é prioridade<sup>143</sup> entre os investimentos dos brasileiros”. Trata-se de um mercado estável e lucrativo. Não apenas a Kroton, mas diversos outros grupos da educação viram na aprovação da reforma do ensino médio uma oportunidade de negócios. E assim, todos os níveis da educação vão se tornando um investimento como outro qualquer para os grandes fundos de investimento nacionais e estrangeiros.

Ao analisar o funcionamento das relações capitalistas como um todo, é possível identificar que parcelas expressivas do fundo público e do trabalho necessário estão se somando ao que é extraído mediante a apropriação da mais-valia para fortalecer os grandes empreendimentos do capital fi-

<sup>142</sup> BORGES, Helena. Sob aplausos do mercado financeiro, empresários já lucram com reforma do ensino médio. *The Intercept*, 20 out. 2017 Disponível em: <https://theintercept.com/2017/10/20/sob-aplausos-do-mercado-financeiro-empresarios-ja-lucram-com-reforma-do-ensino-medio/>. Acesso em: 27 ago. 2019.

<sup>143</sup> A matéria aponta que “um estudo da SPC Brasil avaliou as medidas de contenção de gastos adotadas entre as famílias atingidas pelo desemprego no último ano: enquanto 2% deixaram de pagar as mensalidades escolares, 6% preferiram deixar de pagar a conta de luz”.

nanceiro financeirizado. Neste contexto, o crescimento e o fortalecimento destas empresas estão orientados para aplicações financeiras e para a rentabilidade no mercado de capitais. A busca de uma rentabilidade imediata se sobrepõe a uma perspectiva de longo prazo.

Ao mesmo tempo, a retirada de direitos e a mercantilização dos serviços funcionam como formas contemporâneas de expropriação, as quais “além de serem objeto de violências as mais diversas, são também a matéria-prima de manipulações ideológicas, com o objetivo de naturalizar os meios de precarização do trabalho e da vida dos trabalhadores” (MOTA, 2017, p. 32). Como parte deste movimento, temos a intensificação da superexploração da força de trabalho, o que empurra os trabalhadores para jornadas cada vez mais intensas e extensas.

Como pudemos mostrar, de maneira geral, a prestação de serviços públicos – que sempre foi um bom negócio no país – está se tornando mais abrangente e dominado por grupos cada vez mais concentrados e financeirizados. É importante destacar como muitas das mudanças que elencamos, especialmente na previdência, saúde e na educação, tiveram a participação ativa do Estado não apenas para afrouxar as leis e ampliar a possibilidade de atuação do setor privado, mas também no repasse de recursos do fundo público para financiar o crescimento das atividades empresariais. Em grande medida, esta contribuição se relaciona ao sistema bancário e financeiro e aos caminhos para reduzir o acesso aos serviços públicos e inserir parcelas da população que antes não poderiam (ou não precisariam) acessar estes serviços privados.

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

Linhas de crédito são abertas para estudantes universitários, aposentados, usuários do PBF, do Minha Casa Minha Vida<sup>144</sup> e passam a consumir

<sup>144</sup> A política de crédito habitacional também é emblemática, mas não entraremos nesta discussão neste trabalho. O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), lançado em

parte dos rendimentos destes trabalhadores com taxas de juros. Esta dinâmica contribuiu para um fenômeno denominado de bancarização, que significa um maior acesso à conta bancária e maiores facilidades para a contratação do crédito.

Segundo Fernando Nogueira da Costa (2015), a quantidade de contas bancárias aumentou 179% entre 1999 e 2015. Em 2016, 87% dos 160 milhões de adultos da população brasileira tinham algum tipo de relacionamento bancário. Destes 140 milhões de bancarizados, 55 milhões, ou seja, 34%, são tomadores de crédito.<sup>145</sup> O montante movimentado é bastante expressivo: em 2018, o saldo do crédito para pessoas físicas foi de R\$ 1,791 trilhão, o que representou um crescimento de 8,6% em relação ao ano anterior.<sup>146</sup>

Além disso, houve um crescimento significativo do crédito consignado, uma modalidade extremamente segura, dado que o pagamento do empréstimo é feito por consignação em folha, eliminando o risco da inadimplência. Rivânia Moura de Assis (2016) destaca que, entre 2004 e 2013, somente no que diz respeito ao crédito consignado para aposentados – fatia do crédito que mais se expandiu neste período –, foram concedidos empréstimos totalizando cerca de R\$ 200 bilhões, ao passo que o retorno para os bancos ficou em torno de R\$ 500 bilhões.

As novas configurações da política social mantêm íntima relação com este processo de endividamento. Apesar dos avanços constitucionais e da ampliação da cobertura de algumas políticas a partir da Constituição de

2009, busca incentivar a produção de moradias via mercado e estimula o crédito imobiliário como forma de adquirir a casa própria. A fórmula é já bem conhecida: os recursos públicos são utilizados para viabilizar os lucros do setor privado e isentá-los dos riscos inerentes ao negócio. Este mecanismo permite a canalização de recursos do fundo público e estimula o sistema de crédito não só para o financiamento da moradia, mas também linhas especiais de financiamento para compra de móveis e eletrodomésticos aos usuários do programa. “Impulsionado pelo programa, o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013” (ROLNIK, 2015, p. 305-306).

<sup>145</sup> LIMA, Flavia. Bancarização cresceu 3,3% ao ano desde 2006, diz diretor do BC. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/financas/4900432/bancarizacao-cresceu-33-ao-ano-desde-2006-diz-diretor-do-bc>. Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>146</sup> OLIVEIRA, Kelly. Crédito chega a R\$ 3,2 trilhões em 2018, com crescimento de 5,5%. *Agência Brasil*, Brasília, 29 jan. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/credito-chega-r-32-trilhoes-em-2018-com-crescimento-de-55>. Acesso em: 28 ago. 2019.

1988, não consolidamos um sistema de proteção social universal, gratuito e de qualidade. Novas formas de participação do setor privado no provimento destes serviços vieram à tona, e práticas antigas foram reforçadas. As contrarreformas da previdência, os programas de transferência de renda, o empresariamento da saúde e da educação, bem como a ampliação e diversificação do crédito para setores populares, expandiram significativamente a relação entre a classe trabalhadora e as instituições financeiras. O sentido destas alterações é viabilizar por meio do endividamento o que não é possível acessar nem via políticas do Estado (de modo gratuito) nem via salário (aquisição no mercado) e estimular o crescimento financeirizado do setor privado.

A base da reconfiguração das políticas sociais está na formulação de programas e projetos em consonância com as mudanças no padrão de acumulação pautado na hegemonia das finanças. Este aspecto merece especial atenção porque significa que parte expressiva da rentabilidade do capital portador de juros está assegurada por meio de salários e rendimentos de trabalhadores, ou seja, do trabalho necessário.

Para Lapavitsas (2009) a expropriação financeira consiste na capacidade de extrair lucros financeiros dos rendimentos individuais em uma situação em que os trabalhadores passam a ampliar sua relação com as instituições financeiras para suprir necessidades elementares como saúde e educação. A relação mercantil da classe trabalhadora com estas instituições é a base da expropriação financeira.

A financeirização das políticas sociais articula, de forma contraditória, políticas voltadas para a garantia de direitos à mecanismos de expropriação financeira, tendo em vista que tem como um de seus alicerces o estímulo à bancarização e ao aumento do crédito. Esta dinâmica, quando combinada à política de ajuste fiscal permanente, mudanças na previdência, nas leis trabalhistas e às estratégias de enxugamento de custos das grandes empresas, se desdobra em um aumento da superexploração da classe trabalhadora, com fortes impactos sobre as expressões da questão social.

Estes são alguns aspectos da particularidade do momento em que vivemos: a capacidade de impulsionar a rentabilidade do grande capital por meio de sofisticados mecanismos de apropriação da riqueza produzida pela classe trabalhadora, em geral, com medidas sancionadas e legitimadas pelo Estado.

## Considerações finais

A avaliação das particularidades do capitalismo monopolista no Brasil é um caminho indispensável para o enfrentamento aos desafios que o momento histórico nos impõe. Isto implica analisar sua emergência em meio à fragilidade do mercado de capitais no país e à importância do Estado fazer uso da violência como uma potência econômica para impulsionar a garantia dos interesses deste grande capital em formação.

As alterações promovidas pela ditadura empresarial-militar alçaram o país ao estágio dos monopólios, com repercussões substantivas nas relações de produção. Nas empresas do setor produtivo e nas instituições financeiras – que começavam a se diversificar –, houve fusões e aquisições que demonstram a força do processo de concentração e centralização do período. Não houve um imbricamento que desaguasse na constituição endógena do capital financeiro, mas foram gestadas as bases para este processo de amálgama entre produção e finanças.

Apenas no final de 1990 e início dos anos 2000, com as contrarreformas na previdência e a mudança nos rumos do BNDES, foi possível aprofundar esta articulação. Nem a reforma bancária nem a criação do mercado de capitais nos anos 1960 foram suficientes para o salto que faria emergir a principal forma de ser do capital no estágio monopolista: o capital financeiro. Também as privatizações dos anos 1990, apesar de terem proporcionado uma maior articulação, não foram capazes de sustentá-la. Mas a última década do século 20 ajudou a conformar as contrarreformas do Estado, a estabilidade monetária e a reorganização do parque industrial, bases sobre as quais a intensificação dos fluxos financeiros se tornou viável. A privatização, desregulamentação e liberalização permitiram o avanço da financeirização, necessário para impulsionar os próximos passos.

Com este terreno preparado, foi a política das “campeãs nacionais”, entre 2008 e 2013, uma peça importante na condução da acumulação capitalista no Brasil a um novo patamar. Esta política, implementada pelo BNDES, estimulou a concentração e centralização do capital, engendrando um processo de junção entre instituições financeiras e industriais que caracteriza o que estamos chamando de via não clássica de constituição do capital financeiro. O Estado, que cumpriu um papel fundamental para a consolidação do capitalismo monopolista, novamente assume um destaque ao viabilizar, por meio de um banco público e também de fundos de pensão ligados a empresas estatais, o imbricamento do setor financeiro com o produtivo. Ao fomentar a transnacionalização de empresas nacionais, propiciou a constituição endógena do capital financeiro, que já emerge financeirizado. No contexto do neoliberalismo no Brasil, esta novidade é a expressão de um novo patamar da acumulação capitalista.

O resultado é um movimento contraditório em que reforçamos nossa posição de exportadores de produtos de baixo valor agregado e nos lançamos à exportação de capitais pela América Latina e África, propiciando formas de extração de mais-valia nestes países. Fortalecemos o grande capital constituído internamente e mantivemos os vínculos de subalternidade ao imperialismo num movimento complexo e contraditório, de modo que, ao aprofundarmos as bases do capitalismo no Brasil, aprofundamos também a nossa dependência.

Estas alterações no padrão de acumulação têm repercussão na configuração do Estado e das políticas sociais e econômicas. Com as novas exigências do capital financeiro financeirizado, emergem novas demandas para o Estado e o desenvolvimento de suas políticas. Todo um arcabouço jurídico-normativo foi construído para facilitar e legitimar a pilhagem do fundo público com vistas a alimentar a rentabilidade financeira, fortalecer e estimular o grande capital e ampliar as bases de extração de mais-valia.

As possibilidades abertas pelo golpe em 2016, que destituiu a presidente eleita, propiciaram um avanço na consolidação deste novo padrão. A Emenda Constitucional 95, aprovada naquele ano, representa a força deste projeto que, em nome do discurso de austeridade fiscal e de uma suposta falência do Estado, facilita as condições de apropriação do fundo público pelo grande capital. Ao estabelecer um teto para as despesas primárias, a referida alteração constitucional retirou as vinculações existentes entre as receitas e os gastos com políticas sociais, canalizando todo o eventual

aumento na arrecadação para o pagamento de juros da dívida pública. A constitucionalização do ajuste fiscal fortalece os interesses que almejam pilhar montantes do fundo público para a rentabilidade financeira e para sustentar uma política fiscal e tributária que beneficia o capital financeiro financeirizado.

A aprovação desta mudança ganhou uma dimensão ainda maior por ter sido acompanhada por outras alterações que adensam os rumos desta trajetória. A lei das terceirizações e a contrarreforma trabalhista, ambas aprovadas em 2017, muito longe de contribuírem com o alegado objetivo de estimular as contratações e reduzir o desemprego, servem para aprofundar a superexploração do trabalho. O avanço na expropriação de direitos trabalhistas – duramente conquistados e historicamente acessados por uma pequena parcela da classe trabalhadora no país – cumpre a tarefa de possibilitar o aumento na extensão e intensidade da jornada de trabalho, bem como o pagamento da força de trabalho abaixo do necessário para a subsistência. Por meio de mecanismos que permitem maior apropriação dos salários e o rebaixamento das condições de vida, abre-se espaço para a redução dos custos de produção e a ampliação da rentabilidade no circuito financeiro.

No caso específico das políticas sociais, a reconfiguração teve como referência as demandas estabelecidas pelo grande capital e se deu permeada por contradições decorrentes da luta de classes no país. A partir dos anos 1990, existiu uma pressão para ampliar a abrangência das políticas sociais em virtude das definições constitucionais que resultaram da luta pela redemocratização e por direitos sociais. Ao mesmo tempo, as exigências da acumulação neoliberal nos marcos da dependência produzem uma reorientação que abre caminhos para as políticas sociais alimentarem as bases da financeirização. No bojo destas alterações, as contradições das políticas sociais são aprofundadas. Além de consistirem em uma resposta às demandas da classe trabalhadora, servem ao capital por reduzirem o custo de reprodução da força de trabalho e atenuarem os conflitos de classe. Estes elementos contraditórios estão presentes na gênese destas políticas e ganham maior complexidade nos dias de hoje.

O ponto a se destacar é que, com a financeirização, se inaugura um novo padrão de intervenção na questão social no Brasil. As políticas sociais financeirizadas têm sua face mais visível por meio da monetarização e da criação de mecanismos de transferência de renda, especialmente na

assistência social. Mas não é apenas disso que se trata. Na educação, a criação de programas de governo para financiar estudos em instituições de ensino superior (IES) privadas e a isenção fiscal para garantia de bolsas constituem parte de uma decisão política de transferir recursos públicos para sustentar e impulsionar empreendimentos privados, em geral, vinculados a fundos de investimentos. Na saúde, como parte da política pública, os mecanismos de privatização da gestão apontavam a transferência da responsabilidade na prestação de assistência à saúde para organizações sociais. Além disso, mudanças na legislação contribuíram para facilitar a ampliação da abrangência dos negócios para setores de baixa renda via clínicas populares, planos de saúde acessíveis e diversas modalidades de uberização, sem falar na significativa política de isenção tributária concedida ao setor. À medida que parte da resposta do Estado para a saúde consiste em impulsionar as margens de lucratividade de empresas privadas em um contexto de concentração e centralização da atuação do setor, pode-se dizer que parcelas do fundo público estão alimentando e fortalecendo a atuação financeirizada dos grandes conglomerados da saúde. Na previdência, a retirada de direitos previdenciários estimulou a chamada previdência complementar, que hoje mobiliza centenas de bilhões em busca de uma rentabilidade financeira.

Na condução dessas mudanças nas políticas sociais, em muitos casos, o acesso aos serviços seguiu sendo gratuito, mas sustentado pelo repasse de recursos públicos à iniciativa privada, ou seja, ao capital financeiro financeirizado. Em outros casos, por meio de novas regulamentações, foram abertos nichos de mercado antes inexistentes que incorporaram parcelas da população até então excluídas do acesso ao consumo dos serviços privados.

Neste movimento, parte expressiva dos recursos do fundo público, adquiridos em grande medida por meio de uma política tributária regressiva, destina-se diretamente ao setor privado por meio de isenções fiscais com o argumento de estimular a complementaridade deste setor na prestação dos serviços públicos. E assim, ao se afirmar que o Estado não dispõe de recursos suficientes, legitima-se a canalização de volumosos montantes para o grande capital. A EC 95 dá maior impulso a esta trajetória. O limite para os gastos primários asfixia a capacidade de financiamento do Estado. De quebra, funciona como uma ferramenta de chantagem para impulsionar novas alterações, sempre no sentido da expropriação de direitos sociais garantidos por meio de políticas sustentadas pelo fundo público.

Deste modo, o Estado, mediante alterações na legislação e transferência de recursos para a iniciativa privada, é importante para fortalecer a atuação do grande capital e ampliar a abrangência da sua atuação também em áreas como a previdência, a saúde e a educação. Os recursos do fundo público destinados para acesso ao que seriam direitos sociais servem, cada vez mais, à acumulação capitalista de modo direto. Os grandes conglomerados financeirizados encontram espaços lucrativos tanto na prestação dos serviços diretamente (por meio de contratos de gestão, planos de saúde, previdência, ensino superior etc.) quanto por assistirem a inclusão de parcelas significativas da população no sistema bancário e financeiro, via transferência de renda efetivada por cartão de banco e empréstimos consignados de todo o tipo.

Para a classe trabalhadora, o desdobramento destas alterações é a ampliação e complexificação das formas de apropriação do trabalho necessário: o acesso a serviços supostamente públicos garantido por meio da tributação regressiva, do endividamento das famílias, da migração forçada para a previdência complementar e planos de saúde etc. A expropriação financeira tem funcionado como uma ferramenta para intensificar a concentração de renda e fortalecer o projeto de dominação burguesa.

Além disso, a rentabilidade financeira se viabiliza por meio do aumento das bases de extração de mais-valia, provocando o aprofundamento da superexploração e reforçando os traços da dependência. Os salários e benefícios monetários concedidos aos usuários dos programas sociais do governo são usados para remunerar o capital portador de juros, alimentando a financeirização. A priorização da dívida alavanca a transferência de valor para o grande capital imperialista. Nesta mesma engrenagem, estão as políticas de ajuste fiscal que legitimam as contrarreformas, expropriando direitos, precarizando as condições de trabalho e ampliando a fronteira de acumulação capitalista.

Em outras palavras, com a financeirização e a decorrente disputa pela redução dos custos de produção, cresce a demanda por recursos do fundo público como forma das empresas externalizarem seus gastos ou ampliam o aporte de recursos. Esta é a raiz de todas estas alterações e o que explica a tendência crescente de apropriação do fundo público feito por grupos empresariais cada vez maiores e mais robustos.

Estão apontadas também, pelas alterações em curso especialmente a partir do golpe de 2016, possíveis mudanças na forma como a financeiriza-

ção das políticas sociais foi estimulada no passado. Nos governos do PT se logrou combinar imensas vantagens para o grande capital com um certo crescimento econômico e a recuperação do salário mínimo. Este formato esteve muito ancorado a uma política de incentivo ao endividamento familiar, com especial projeção dos empréstimos consignados, que garantiam o consumo de bens e serviços quando não era possível o acesso via políticas sociais.

Será preciso avaliar se a recente crise na produção, a política de achatamento salarial e o crescimento vertiginoso do desemprego num contexto de EC 95, contrarreforma trabalhista, lei de terceirizações, contrarreforma da previdência alterarão as possibilidades de seguir neste rumo. É possível que este braço da financeirização perca força e avancem projetos como o Future-se, voltados mais diretamente para os interesses dos fundos de investimento e capazes de disponibilizar inclusive o patrimônio público. As privatizações também tenderão a funcionar como um importante fomento ao grande capital, indicando novas nuances na forma como a financeirização vinha acontecendo e aprofundando o processo.

Enfim, buscamos com este estudo contribuir para uma análise das políticas sociais que articula o debate sobre a configuração do Estado – e as especificidades de sua atuação – às determinações estabelecidas pela base produtiva e as relações sociais de produção em uma formação econômico-social dependente como a nossa. Reafirmamos que não se pode descolar a luta por direitos e as possibilidades abertas ao campo da distribuição dos recursos de mecanismos existentes no campo da produção e apropriação do valor gerado na produção, nem da inserção brasileira nos circuitos imperialistas do mercado mundial. Também as formas de imbricamento entre o setor produtivo e as instituições financeiras complexificarão a atuação das distintas classes sociais e estabelecerão os marcos destas disputas.

O fundamental é ter em mente que o desenvolvimento das relações capitalistas aprofunda a nossa dependência e engendra novas contradições a serem enfrentadas pela classe trabalhadora. Mais do que nunca, é importante conhecer o nosso passado e adensar no presente as análises e as lutas que nos permitirão avançar na construção do futuro que queremos.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Mansueto. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para discussão, n. 1452).
- AMARAL, Marisa. *Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo*. 2012. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1994] 2003. p. 9-24.
- ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2016*. Brasília: Anfip, 2017. 192p.
- ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2017*. Brasília: Anfip, 2018. 198p.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ANTUNES, Ricardo (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- ASSIS, Francisco Carlos de. “Sou a favor da desidratação da Constituição Federal”, diz Toffoli. *UOL*, 12 ago. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/08/12/sou-a-favor-da-desidracao-da-constituicao-federal-diz-toffoli.htm>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- ASSIS, Rivânia Moura de. Crédito consignado: face da expropriação financeira no curso da contrarreforma da previdência. *Ser Social*, Brasília, v. 18, n. 39, jul./dez. 2016. p. 374-390.
- BACEN. *Cidadania financeira*. Brasília: Bacen, [s. d.]. Disponível em: <https://cidadaniafinanceira.bcb.gov.br/blog/84-como-o-programa-cidadania-financeira-pode-ajudar-sua-organizacao-a-ser-mais-eficiente>. Acesso em: 10 ago. 2017.
- BAHIA, Ligia *et al.* Das empresas médicas às seguradoras internacionais de saúde: mudanças no regime de acumulação e repercussões sobre o

- sistema de saúde no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, supl. 2, p. S1-S13, 2016.
- BAMBIRRA, Vania. *O capitalismo dependente latino-americano*. 3. ed. Florianópolis: Insular, 2015.
- BARBOSA, Fernando de Holanda. *O Sistema Financeiro Brasileiro*. Mimeo, [1995]. Disponível em: <https://www.fgv.br/professor/epge/fholanda/Arquivo/Sistfin.pdf> Acesso em: 25 mar. 2013.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 44-63.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; SARTI, Fernando. Vale: uma empresa financeirizada. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 10 fev. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/vale-uma-empresa-financeirizada/>. Acesso em: 16 set. 2019.
- BNDES. *Privatização no Brasil: 1990-1994; 1995-2002*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002a.
- BNDES. *Privatizações no Brasil: 1990/2002*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002b.
- BOITO JR., Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia (org.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012. p. 69-104.
- BORGES, Helena. Sob aplausos do mercado financeiro, empresários já lucram com reforma do ensino médio. *The Intercept*, 20 out. 2017. Disponível em: <https://theintercept.com/2017/10/20/sob-aplausos-do-mercado-financeiro-empresarios-ja-lucram-com-reforma-do-ensino-medio/>. Acesso em: 27 ago. 2019.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: UnB, 2006.

- BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p.754-803, out./dez. 2012.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.
- BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (org.). 4. ed. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 195-242.
- BRAGA, José Carlos de Souza; PRATES, Daniela. Todos os bancos do presidente? *Praga: estudos marxistas*, São Paulo, n. 6, p. 33-43, 1998.
- BRAGA, José Carlos de Souza. Inserção financeira internacional e capitalismo no Brasil (1989/2006). Mudanças nas relações internacionais e na inserção do Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 96-113, 2006.
- BRAGA, Paulo Vitor Bergamo. A DRU e a constituição dirigente invertida: o direito econômico e social à disposição do direito financeiro. *Revista Jurídica*, São Paulo, v. 5, p. 239-254, 2014.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitu%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitu%C3%A7ao.htm). Acesso em: 27 fev. 2010.
- BRAVO, Maria Inês Souza; ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky. Privatização da gestão e organizações sociais na atenção à saúde. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 499-518, set./dez. 2014.
- BRAVO, Maria Inês Souza; ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky. Avanços da contrarreforma na saúde intensificadas a partir do governo ilegítimo do Temer. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 7., ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 14., 2019. *Anais* [...]. Jun. 2019. p. 1-16.
- BRUNHOFF, Suzanne de. *A hora do mercado: crítica do liberalismo*. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.
- BRUNO, Miguel. Endividamento do Estado e setor financeiro no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida *et al.* (org.). *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 71-107.

- BRUNO, Miguel; CAFFÉ, Ricardo. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. In: BRUNO, Miguel (org.). *População, espaço e sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2015. p. 35-61.
- CAMBRICOLI, Fabiana. Conselho Federal define regras para “Uber da Medicina”. *UOL*, 28 fev. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/estado/2018/02/28/conselho-federal-define-regras-para-uber-da-medicina.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Os donos do capital: a trajetória das principais famílias empresariais do capitalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Autografia, 2017.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, [1963] 1972.
- CARNEIRO, Maria Lucia Fattorelli. O manejo da dívida pública. In: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 143-154.
- CASTELO, Rodrigo. *O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- CASTELO, Rodrigo *et al.* A violência como potência hegemônica: da acumulação primitiva ao novo imperialismo. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. p. 265-292.
- CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. *A economia brasileira em marcha forçada*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, [1985] 2004.
- CASTRO, Lucas Crivelenti e. Dívida do Brasil: renegociação, FHC, Lula e a volta da crise. *Época*, 29 set. 2016. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/09/divida-do-brasil-renegociao-fhc-lula-e-volta-da-crise.html>. Acesso em: 1 abr. 2018.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, François. Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 7-34, 1997a.
- CHESNAIS, François. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Globalização e socialismo*. São Paulo: Xamã, 1997b.

- CHESNAIS, François. A “Nova Economia”: Uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. *In: CHESNAIS, François et al. Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003. p. 43-70.
- CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In: CHESNAIS, F. (org.). A finança mundializada.* São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-67.
- CHESNAIS, François. A proeminência da finança no seio do “capital em geral”, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. *In: BRUNHOFF, Suzanne de et al. A finança capitalista.* São Paulo: Alameda, 2010. p. 95-182.
- CONCEIÇÃO, Tainá *et al.* O financiamento da saúde no Brasil: principais dilemas. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 12, n. 23, p. 97-124, jan./jun. 2012.
- CORBUCCI, Paulo Roberto *et al.* Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação no Brasil? *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, Brasília: Ipea, n. 46, ago. 2016.
- CORRÊA, Marcello. Famílias gastam com saúde 35,9% a mais do que o governo. *O Globo*, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/familias-gastam-com-saude-359-mais-do-que-governo-22213426>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Brasil dos bancos.* São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- COSTA, Fernando Nogueira da. Bancarização e financeirização. *Brasil Debate*, 30 nov. 2015. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/bancarizacao-e-financeirizacao/>. Acesso em: 10 set. 2017.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia e socialismo no Brasil de hoje. *In: COUTINHO, Carlos Nelson. Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.* São Paulo: Cortez, 2000.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas.* 4. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- COUTINHO, Luciano. BNDES decide abandonar a política de criação de “campeãs nacionais”. [Entrevista cedida a] Raquel Landim, Ricardo Leopoldo e Irany Teresa. *O Estado de S.Paulo*, 22 abr. 2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-decide-abandonar-a-politica-de-criacao-de-campeas-nacionais,151356e>. Acesso em: 5 abr. 2014.
- DIEESE. *Rotatividade e mercado de trabalho.* São Paulo: Dieese, 2011.

- DIEESE. Imposto de Renda Pessoa Física: propostas para uma tributação mais justa. *Nota técnica* 131, novembro. São Paulo: Dieese, 2013.
- DÍVIDA global é equivalente a 225% do PIB mundial, diz FMI. *Exame*, 18 abr. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/divida-global-e-equivalente-a-225-do-pib-mundial-diz-fmi/>. Acesso em: 22 jan. 2019.
- DUMÉNIL, Gerard; LEVY, Dominique. Superação da crise, ameaças de crises e novo capitalismo. In: CHESNAIS, François *et al.* *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003. p. 15-41.
- DUMÉNIL, Gerard; LEVY, Dominique. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- DWECK, Ester; TEIXEIRA, Rodrigo. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. Campinas, SP: Instituto de Economia, 2017. (Texto para discussão, n. 303).
- FATTORELLI, Maria Lúcia. *A dívida pública em debate: saiba o que ela tem a ver com a sua vida*. Caderno de Estudos. Auditoria Cidadã da Dívida. Brasília: Inove, 2012.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, [1975] 1979.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, [1975] 2005.
- FERNANDES, Florestan. O que é revolução. In: PRADO JR. Caio; FERNANDES, Florestan. *Clássicos sobre a revolução brasileira*. São Paulo: Expressão Popular, [1981] 2007.
- FERNANDES, Florestan. A crise institucional. In: FERNANDES, Florestan. *Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Expressão Popular, [1986] 2014. p. 20-23.
- FERNANDES, Florestan. A constituição em perspectiva. In: FERNANDES, Florestan. *Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Expressão Popular, [1987] 2014. p. 114-117.
- FERNANDES, Florestan. A Constituição: a perspectiva dos trabalhadores. In: FERNANDES, Florestan. *Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Expressão Popular, [1988] 2014. p. 255-259.

- FES *et al.* *Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil*. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); Plataforma Política Social, setembro de 2016.
- FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.
- FOOT HARDMAN, Francisco; LEONARDI, Victor. *História da indústria e do trabalho no Brasil*. São Paulo: Ática, 1991.
- FUNDOS DE PENSÃO ESTÃO longe das melhores práticas de investimento, diz pesquisa. *Pequenas Empresas, Grandes Negócios*, 13 jan. 2017. Disponível em: <https://revistapegn.globo.com/Negocios/noticia/2017/01/fundos-de-pensao-estao-longo-das-melhores-praticas-de-investimento-diz-pesquis.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- FUNDOS DE PENSÃO TIVERAM rentabilidade de 12,22% em 2018, aponta Abrapp. *G1*, 13 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/13/fundos-de-pensao-tiveram-rentabilidade-de-1222-em-2018-aponta-abrapp.ghtml>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- FUSÕES e aquisições no Brasil devem crescer, aponta pesquisa de Baker McKenzie e Trench Rossi Watanabe. *Terra*, 10 abr. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/dino/fusoes-e-aquisicoes-no-brasil-devem-crescer-aponta-pesquisa-de-baker-mckenzie-e-trench-rossi-watanabe,5676979b59f21b207e065ddd95f4b6bant6q5kpg.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira: uma história de desconstrução e de saques*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.
- GIANOTTI, Vito. *História das lutas dos trabalhadores no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.
- GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e financeirização dos Direitos do Trabalho. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 57-68, 2007.
- GRANEMANN, Sara. A sede de dinheiro e a desconstrução da Seguridade Social brasileira. *Advir*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 77-87, jul. 2017.
- GUEDES quer vender tudo, acabar com isenções do IR e tirar verba da saúde e educação. *Brasil de Fato*, 9 set. 2019. Disponível em: <https://>

- [www.brasildefato.com.br/2019/09/09/guedes-quer-vender-tudo-acabar-com-isencoes-do-ir-e-tirar-verba-da-saude-e-educacao/](http://www.brasildefato.com.br/2019/09/09/guedes-quer-vender-tudo-acabar-com-isencoes-do-ir-e-tirar-verba-da-saude-e-educacao/). Acesso em: 30 set. 2019.
- HAYEK, Frederich. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, [1944] 1990.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. 12. ed. São Paulo: Loyola, [1992] 2003.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, David. *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, [1910] 1985.
- IAMAMOTO, Marilda. *Serviço social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- IANNI, OCTÁVIO. *Estado e capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1965.
- IANNI, OCTÁVIO. *Escravidão e racismo*. São Paulo: Hucitec, 1978.
- IANNI, OCTÁVIO. *Ditadura do grande capital*. São Paulo: Expressão Popular, [1981] 2019.
- IANNI, OCTÁVIO. *Raça e classes sociais no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, [1972] 2004.
- IANNI, OCTÁVIO. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, [1971] 2009.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. N. 20. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2012.
- KALECKI, Michal. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, [1968] 1977.
- LAPAVITSAS, Costas. *Capitalism financialised: crisis and financial expropriation*. In: *Research on money and finance*. London: Department of Economics-SOAS, 2009. (Discussion paper, n. 1).
- LAVINAS, Lena *et al.* Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? Uma análise exploratória. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2017. p. 2-40. (Texto para discussão, n. 032).
- 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.
- LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

- LEAL, Luciana Nunes. Combate à pobreza foi o maior feito do PT. *O Estado de S.Paulo*, 12 maio 2016. Disponível em: <https://politica.estado.com.br/noticias/geral,combate-a-pobreza-foi-o-maior-feito-do-pt,10000050641>. Acesso em: 1 jul. 2017.
- LEHER, Roberto. *Universidade e heteronomia cultural no capitalismo dependente: um estudo a partir de Florestan Fernandes*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.
- LENIN, Vladimir Ilitch. *O imperialismo: estágio superior do capitalismo*. São Paulo: Expressão Popular, [1917] 2012.
- LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- LIMA, Flavia. Bancarização cresceu 3,3% ao ano desde 2006, diz diretor do BC. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/financas/4900432/bancarizacao-cresceu-33-ao-ano-desde-2006-diz-diretor-do-bc>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- LIMA, Flávia. Ilan: avanço de cidadania financeira é fundamental para estabilidade. *Valor*, 3 abr. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/financas/4924698/ilan-avanco-de-cidadania-financeira-e-fundamental-para-estabilidade>. Acesso em: 10 ago. 2017.
- LUCE, Mathias. *Teoria marxista da dependência: problemas e categorias. Uma visão histórica*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- LUQUES, Ione. ANS desaprova proposta de plano de saúde popular. *Extra*, 13 set. 2017. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/economia/ans-desaprova-proposta-de-plano-de-saude-popular-21819182.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Nova Cultural, [1972] 1985.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: STEDILE, João Pedro; TRANSPADINI, Roberta (org.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, [1973] 2005. p. 137-180.
- MARINI, Ruy Mauro. Acumulação capitalista mundial e o subimperialismo. *Outubro*, São Paulo, n. 20, p. 27-70, [1977] 2012.
- MARINI, Ruy Mauro. Subdesenvolvimento e revolução. In: MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular, [1969] 2013. p. 47-72.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialética do desenvolvimento capitalista. In: MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular, [1969] 2013. p. 73-161.

- MARINI, Ruy Mauro. Rumo à revolução continental. In: MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular, [1972] 2013. p. 255-270.
- MARINI, Ruy Mauro. Prefácio à quinta edição. In: MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular, [1974] 2013. p. 24-44.
- MARTELLO, Alexandre. Dívida pública sobe 11,42% em 2016, para R\$ 3,11 trilhões, novo recorde. Brasília, 25 jan. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/divida-publica-sobe-1142-em-2016-para-r-311-trilhoes.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- MARTELLO, Alexandre. Dívida pública sobe 14,3% em 2017, para R\$ 3,55 trilhões, e bate recorde. *GI*, Brasília, 25 jan. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/divida-publica-sobe-143-em-2017-para-r-355-trilhoes-e-bate-recorde.ghtml>. Acesso em: 1 abr. 2018.
- MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-50.
- MARX, Karl. *O capital*. Livro Primeiro, vol. I. São Paulo: Nova Cultural, [1867] 1988a.
- MARX, Karl. *O capital*. Livro Primeiro, vol. II. São Paulo: Nova Cultural, [1867] 1988b.
- MARX, Karl. *O capital*. Livro Segundo, vol. III. São Paulo: Nova Cultural, [1885] 1988c.
- MARX, Karl. *O capital*. Livro Terceiro, vol. IV. São Paulo: Nova Cultural, [1894] 1988d.
- MARX, Karl. *O capital*. Livro Terceiro, vol. V. São Paulo: Nova Cultural, [1894] 1988e.
- MATHIAS, Maíra. Os dois lados da moeda: de onde vêm e para onde vão os recursos do Estado. *POLI: saúde, educação e trabalho*, Rio de Janeiro, ano XI, n. 63, p. 6-13, mar./abr. 2019.
- MATTOS, Marcelo Badaró. *Escravidados e livres: experiências comuns na formação da classe trabalhadora carioca*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2008.
- MATTOS, Marcelo Badaró. *Trabalhadores e sindicatos no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MATTOS, Marcelo Badaró. Memórias da prisão política sob o regime de Vargas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Anpuh, 2011.

- MAURIEL, Ana Paula. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: Ana Elizabete Mota (org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 179-195.
- MELO, Alexandre. Fusões em saúde têm maior alta em 20 anos. *Valor Econômico*, São Paulo, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/empresas/5373427/fusoes-em-saude-tem-maior-alta-em-20-anos>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- MENDES, Aquilas; CARNUT, Leonardo. Capitalismo contemporâneo em crise e sua forma política: o subfinanciamento e o gerencialismo na saúde pública brasileira. *Revista Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 1105-1119, out./dez. 2018.
- MENDES, Aquilas; CARNUT, Leonardo. Rapinagem financeira e a “Desvinculação orçamentária” de Paulo Guedes: é o fim do SUS? *Esquerda On-line*, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/03/15/rapinagem-financeira-e-a-desvinculacao-orcamentaria-de-paulo-guedes-e-o-fim-do-sus/>. Acesso em: 23 abr. 2019.
- MENDONÇA, Sônia Regina de; FONTES, Virginia Maria. *História do Brasil recente (1964-1992)*. São Paulo: Ática, 2004.
- MIRANDA, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. *Brasil: estratégias de conglomeração. Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. (Coleção Zero à Esquerda).
- MOFFIT, Michael. *O dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- MOTA, Ana Elizabete. A regressão civilizatória e as expropriações de direitos e das políticas sociais. *Argumentum*, Vitória, v. 9, n. 3, p. 30-36, set./dez. 2017.
- MOTA, Ana Elizabete; TAVARES, Maria Augusta. Trabalho e expropriações contemporâneas. In: MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Angela (org.). *Cenários, contradições e pelejas do Serviço Social Brasileiro*. São Paulo: Cortez, 2016.
- MOURA, Clovis. *Rebeliões da Senzala: quilombos, insurreições, guerrilhas*. São Paulo: Anita Garibaldi coedição com a Fundação Maurício Grabois, [1959] 2014.
- NETTO, José Paulo. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez, 1991.

- NO BRASIL, 70% não têm plano de saúde particular, apontam SPC e CNDL. *GI*, 21 FEV. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/no-brasil-70-nao-tem-plano-de-saude-particular-apon-tam-spc-e-cndl.ghtml>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- NOVO, Aguinaldo. Na era Lula, bancos tiveram lucro recorde de R\$ 199 bi, com crédito farto. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 fev. 2011. Economia.
- OCKÉ-REIS, Carlos Octávio *et al.* Inflação dos planos de saúde – 2000-2018. *Nota técnica*, n. 54, maio. Brasília: Ipea, 2019.
- OCKÉ-REIS, Carlos Octávio; FERNANDES, Artur Monteiro Prado. Descrição do Gasto Tributário em Saúde – 2003 a 2015. *Nota técnica*, n. 48, abril. Brasília: Ipea, 2018.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, Kelly. Crédito chega a R\$ 3,2 trilhões em 2018, com crescimento de 5,5%. *Agência Brasil*, Brasília, 29 jan. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/credito-chega-r-32-trilhoes-em-2018-com-crescimento-de-55>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- ORÇAMENTO de 2019 vira lei. *Senado Notícias*, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/16/orcamento-de-2019-vira-lei>. Acesso em: 28 abr. 2019.
- ORDOÑEZ, Ramona; ROSA, Bruno. Petrobras tem lucro recorde. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 fev. 2011. Economia.
- OSORIO, Jaime. *O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Outras Expressões, 2014.
- PAULANI, Leda. A dança dos capitais. *Praga: estudos marxistas*, São Paulo, n. 6, p. 45-56, 1998.
- PAULANI, Leda. Sem esperança de ser país: o governo Lula dezoito meses depois. In: PAULANI, Leda. *Brasil delivery*. São Paulo: Boitempo, [2004] 2008. (Coleção Estado de Sítio).
- PAULANI, Leda. O Brasil como plataforma de valorização financeira internacional (um balanço da política econômica do primeiro ano do governo Lula). In: PAULANI, Leda. *Brasil delivery*. São Paulo: Boitempo, [2005] 2008. (Coleção Estado de Sítio).
- PESCHANSKI, João Alexandre. Crise europeia e austeridade fiscal. *Blog da Boitempo*, 12 mar. 2012. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com>.

- br/2012/03/12/crise-europeia-e-austeridade-fiscal/?shared=email&msg=fail. Acesso em: 15 abr. 2012.
- PINTO, Eduardo Costa. *Bloco no poder e governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano*. 2010. 306 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- PIOLLI, Evaldo. Mercantilização da educação, a reforma trabalhista e os professores: o que vem por aí? *In: KRAWCZYK, Nora; LOMBARDI, José Claudinei (org.). O golpe de 2016 e a educação no Brasil*. Uberlândia, MG: Navegando, 2018. p. 101-112.
- POCHMANN, Marcio. *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- POCHMANN, Marcio; BORGES, Altamiro. “Era FHC”: a regressão do trabalho. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.
- PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, [1945] 1965.
- PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, [1933] 1979.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, Publifolha, [1942] 2000.
- PRADO JR., Caio. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, [1966] 2004.
- PROUNI deve custar R\$ 1,27 bilhão em 2016, maior valor desde sua criação. *G1*, 24 jan. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- RIBEIRO, Isabela Ramos; SALVADOR, Evilásio. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. *Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n 1, p. 76-85, jan./abr. 2018.
- ROCHA, Marco Antônio da; SILVEIRA, José Maria Ferreira. Propriedade e controle dos setores privatizados: uma avaliação da reestruturação societária pós-privatização. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 37., 2009, Foz do Iguaçu. *Anais [...]*. Foz do Iguaçu: Anpec, 2009. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-7974b8e4196423d11735fd974c864a54.pdf>. Acesso em: 30 maio 2013.

- ROCHA, Marco Antônio da. Revolução brasileira, dualidade e desenvolvimento: do nacional-desenvolvimentismo à Escola de Sociologia da USP. In: MALTA, Maria (org.). *Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011. p. 247-290.
- ROCHA, Marco Antônio da. *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. 2013. 183 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2013.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR., José Celso. *A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Ipea, 2009. Vol. 1.
- SAMPAIO JR., Plínio de Arruda; SAMPAIO, Plínio de Arruda. Apresentação. In: PRADO JR., Caio; FERNANDES, Florestan. *Clássicos sobre a revolução brasileira*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SANTOS, Viviane Medeiros dos. A captura do fundo público na política de saúde: o fortalecimento do setor privado. *Argumentum*, Vitória, v. 10, n. 3, p. 203-216, set./dez. 2018.
- SILVA, Giselle Souza da. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilásio et al. (org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.
- SILVA, Giselle Souza da. *BNDES e Fundo Público no Brasil: o papel estratégico do Banco no novo padrão de reprodução do capital*. 2016. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- SILVA, Maíra Teixeira; SOARES, Felipe Furini. Educação na Bolsa de Valores: o FIES e o ensino superior privado. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 9, n. 1, 2019.

- SILVA, Simone. *As políticas de ciência e tecnologia a partir da criação do Ministério da Ciência e Tecnologia: um novo padrão de pesquisa e as implicações para as universidades públicas*. 2018. 229 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, [1776] 1988. Vol. 1.
- SINDIFISCO. *O sistema tributário: diagnóstico e elementos para mudanças*. Brasília: Sindifisco, 2018.
- SINDIFISCO. *A Defasagem na Correção da Tabela do Imposto de Renda Pessoa Física*. Brasília: Sindifisco, 2019.
- SINGER, Paul. *A crise do “milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- SOUSA, José Augusto Ewerton de. *Financeirização da educação superior privado-mercantil e sua (não) legalidade*. 110 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
- SOUZA, Pedro *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).
- TAUTZ, Carlos *et al.* BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida *et al.* (org.). *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, [1963] 1976.
- TAVARES, Maria da Conceição. Natureza e contradições do desenvolvimento econômico recente. In: TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, [1971] 1976.
- TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, [1971] 1976.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (org.). *Poder*

- e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. (Coleção Zero à Esquerda).
- TEIXEIRA, Aloísio. Capitalismo monopolista de Estado: um ponto de vista crítico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 3, n. 4, out./dez. 1983.
- TEIXEIRA, Aloísio. O Império contra-ataca: notas sobre os fundamentos da atual dominação norte-americana. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, ago. 1992.
- TEIXEIRA, Aloísio. *O ajuste impossível*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.
- TESOURO NACIONAL. Financiamento estudantil: indicadores e *insights* sobre a focalização do programa. *Boletim de Avaliação de Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, jul. 2015.
- VALENCIA, Adrián Sotelo. *Subimperialismo e dependência na América Latina: o pensamento de Ruy Mauro Marini*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.
- VENTURA, Manoel; OLIVEIRA, Eliane. Governo anunciou 17 privatizações. *O Globo*, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-anunciou-17-privatizacoes-veja-lista-23892489>. Acesso em: 30 set. 19.
- VILLAS BÔAS, Bruno. Uma era de outro para a Bolsa. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 out. 2010. Economia.
- WERNECK VIANNA, Maria Lúcia. *A administração do milagre: o Conselho Monetário Nacional (1964-1974)*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- WIZIACK, Julio; FABRINI, Fábio. MEC não fiscaliza bolsas de estudo que dão isenção fiscal, diz auditoria. *Folha de S.Paulo*, 15 fev. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/02/mec-nao-fiscaliza-bolsas-de-estudo-que-dao-isencao-fiscal-diz-auditoria.shtml>. Acesso em: 28 ago. 2019.



Esta obra foi produzida em dezembro de 2020 no Rio de Janeiro pela Consequência Editora. Na composição foram empregadas as tipologias Minion e Helvetica.