

USURPAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO: PILHAGEM DE RECURSOS E ATAQUE AOS DIREITOS SOCIAIS.

Yan Carlos Nogueira¹

Resumo: O presente texto apresenta o fundo público enquanto categoria fundamental para a compreensão do capitalismo em crise, sendo essencial as lutas da classe trabalhadora. Buscamos demonstrar que o contexto de recessão impõe desafios para o fortalecimento das políticas sociais, com destaque para a seguridade social, em vista dos processos de privatização do fundo público. Nesse sentido, com a hegemonia do capital portador de juros a partir dos anos 1990, os serviços da dívida tem se configurado como mecanismo prioritário de seus lucros. Assim, os capitalistas rentistas vem se apropriado de parcelas significativas do orçamento, expressão mais visível do fundo público, valendo-se de instrumentos de gestão como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e o Novo Regime Fiscal (NRF), o que ocorre em detrimento da universalização de direitos sociais. Aponta que, mesmo os governos ditos de “esquerda”, continuaram a comprometer a política econômica com os ditames do grande capital, cindindo o caráter público das políticas sociais e contribuindo para sua transformação em serviços privados através das contrarreformas.

Palavras-chave: Fundo Público. Seguridade Social. Política Social.

Abstract: This text presents the public fund as a fundamental category for the understanding of capitalism in crisis, the struggles of the working class being essential. We seek to demonstrate that the context of recession imposes challenges for the strengthening of social policies, with an emphasis on social security, in view of the privatization processes of the public fund. In this sense, with the hegemony of interest-bearing capital as of the 1990s, debt servicing has become a priority mechanism for its profits. Thus, rentier capitalists have appropriated significant portions of the budget, a more visible expression of the public fund, taking advantage of management instruments such as the Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), the Desvinculação de Receitas da União (DRU) and the Novo Regime Fiscal (NRF), which occurs to the detriment of the universalization of social rights. It points out that, even the so-called “left” governments, continued to compromise economic policy with the dictates of big capital, dividing the public character of social policies and contributing to their transformation into private services through counter-reforms.

Keywords: Public Fund. Social Security. Social Policy.

INTRODUÇÃO

A tematização do fundo público vem ganhando crescente relevância no debate acadêmico e nos processos de organização da classe trabalhadora no Brasil, sobretudo no que se refere a proteção social. Entendemos que o fundo público se configura enquanto categoria necessária a compreensão do capitalismo em crise na contemporaneidade, razão pela qual sua apreensão deve partir da crítica da economia política. Assim, ressaltamos que, em nossa exposição, o fundo público não se confunde com o exposto na lei 4.320/1964², embora esta seja de fundamental relevância para

¹ Estudante de graduação do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso, membro do Grupo de Estudos Ultraliberalismo e Conservadorismo no Brasil Atual na UFMT e do núcleo de estudos e pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS/UnB).

² Esta lei “[...] estabelece normas gerais para estruturação e elaboração dos orçamentos e também para as demais regras de gestão contábil, financeira e patrimonial, aplicadas a todas as esferas de governo e também à administração descentralizada” (AFONSO, 2016, p. 12). Trata-se de uma questão legal que regulamenta a existência dos fundos

a compreensão jurídico-legal de nosso orçamento. A conjuntura atual, é marcada por intensas disputas classistas pelo orçamento público – expressão mais nítida do fundo público (SALVADOR, 2010) – onde as classes demandam do Estado o atendimento de suas necessidades e interesses, o que não nos permite inferir que as lutas de classes se subsumam a este espaço.

De acordo com Francisco de Oliveira (1998), o fundo público passou a ter lugar estrutural e insubstituível no capitalismo monopolista, distinto de seu viés residual no capitalismo concorrencial. Tal lugar, é produto de uma transformação quantitativa e qualitativa de seu peso na dinâmica da vida social, visto o salto do desenvolvimento das forças produtivas ao longo do século XX (BEHRING, 2018). Tais mudanças, para o autor, estão assentadas no padrão de financiamento público de matriz keynesiana adotado, no caso dos países cêntricos, ou influenciadas por ela naqueles em que houve um certo grau de planificação a fim de sustentar atividades econômicas e sociais de responsabilidade estatal.

Por este ângulo, o fundo público pode ser considerado um “*ex-ante* das condições de reprodução de cada capital em particular e das condições de vida” (OLIVEIRA, 1998, p. 21). Ou seja, ao Estado é apresentada a possibilidade de gastar mais do que se arrecada, a fim de subsidiar as condições de acumulação de capital e reprodução da força de trabalho. Esta mudança, representa um salto no seu caráter “*ex-post*, típico do capitalismo concorrencial”, quando o Estado limitava seus gastos ao que efetivamente recolhia. Essa transformação distingue a natureza do fundo público na cena contemporânea, fazendo-o com que atue – pela mediação do Estado – tanto nas condições de reprodução da força de trabalho como também na acumulação de capital.

No que diz respeito as condições de reprodução da força de trabalho, pode-se dizer que houve um movimento que retirou as despesas vinculadas a esta função como custeio interno de produção para um custo mais socializado (OLIVEIRA, 1998). Isso se sucedeu com base na execução de serviços de consumo coletivo, ligados principalmente as políticas sociais, os chamados “salários indiretos³”. O Estado, “arcando” com essa responsabilidade, instituiu um sistema de cobrança de impostos gerais que dessem sustentação a tal atividade, o que não ocorreu sem que houvesse lutas de classes e disputas em torno da direção e intervenção estatal (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

Entretanto, cabe destacar que parcelas do fundo público, manifestas no orçamento, não são distribuídas proporcionalmente entre o capital e o trabalho, nem o poderia ser, uma vez que o capitalismo se funda na exploração da força de trabalho e se nutre da desigualdade, reproduzindo-a

públicos: fundos de gestão orçamentária, fundos de gestão especial e os fundos de natureza contábil, sendo seu estudo indispensável no campo das finanças públicas. Sobre isso, ver: Salvador e Teixeira (2014); Oliveira (2009).

³ Os salários indiretos são formas de remuneração que complementam o salário direto, melhorando o potencial aquisitivo do conjunto da população, a depender do quão esses benefícios estão comprometidos com a distribuição de renda. “Esses ‘salários indiretos, políticas e serviços sociais, funcionam como verdadeiras rendas familiares, diretas ou indiretas, em dinheiro, em serviços ou até em mercadorias” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 176)

em escala ampliada. Na busca incessante de valorização do valor, contudo, o capitalismo ao acumular necessita se legitimar (O'CONNOR, 1977), motivo pelo qual não prescinde de gastos sociais⁴.

ESTADO E FUNDO PÚBLICO: LUTAS DE CLASSES, PUNÇÃO DE TRIBUTOS E REPARTIÇÃO DE RECURSOS.

O estudo do fundo público requer esforços em acompanhar a maneira como se extrai e distribui recursos da sociedade burguesa, calcada nos conflitos e antagonismos entre trabalho e capital. Devemos considerar a dinâmica das lutas de classes, visto que são seus resultados que de determinam a repartição de verbas, diga-se, do valor (BEHRING, 2010) Em outras palavras: as forças classistas que exercerão influência sobre as decisões do Estado.

O principal instrumento de arrecadação de recursos de uma sociedade monetizada é a via tributária, mediante o recolhimento de impostos, taxas e contribuições. De acordo com Behring (2010, p. 20), a tributação pode ser considerada a punção compulsória pela qual o Estado extrai o mais-valor produzido, qual seja: parte do trabalho excedente metamorfoseado em juro, lucro e renda da terra. Adverte a autora, todavia, que o fundo público também se compõe do salário, isto é, da parte da jornada de trabalho direcionada a garantir a subsistência da força de trabalho. “Isso ocorre na medida em que, após o processo de exploração do trabalho que operou a valorização do valor, realiza-se uma nova punção dos salários a partir da carga tributária” (BEHRING, 2018, p. 195).

Dessa maneira, pode-se concluir que a base sobre o qual está estruturado o lugar do fundo público é determinada pela correlação de forças entre as classes em presença. Em contexto de crise capitalista (MANDEL, 1982; 1990), como a atual, as condições de disputa ficam mais desiguais para os trabalhadores. Por tal motivo, segundo Fabrício de Oliveira (2009), a carga tributária tem incidido mais pesadamente sobre os rendimentos do trabalho, o que inibe o potencial redistributivo das políticas sociais e faz com que o trabalho necessário sustente quase que integralmente o fundo público. Para nós, este processo se combina com a potencialização da exploração da força de trabalho, expropriando os direitos sociais (FONTES, 2010; HARVEY, 2014; BOSCHETTI, 2016;) e reputando as condições de subsistência do conjunto da classe trabalhadora aos ditames do capital.

No Brasil, a população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois historicamente mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo. Pelo lado do gasto do Estado, uma parcela considerável da receita pública é destinada para o pagamento dos encargos da dívida, o que acaba beneficiando os rentistas (aqueles que vivem dos juros da dívida pública), também privilegiados pela menor tributação. (SALVADOR, 2020, p. 369).

⁴ O estudo de Salvador (2010) e Behring e Boschetti (2009), revelam que as tendências contemporâneas apontam para a redução dos gastos sociais em políticas sociais. Para Draibe (1993), isso não significa que estas vão desaparecer, mas seu horizonte passam a ser orientada pelo tripé: privatização, focalização descentralização.

Cabe destacar, que há uma forte tendência por parte dos capitalistas de fugir as obrigações fiscais, seja através de pacotes creditícios concedidos pelo Estado, ou ainda pela sonegação fiscal, processo que acompanha a “[...] crescente regressividade dos sistemas de tributação” (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2019, p. 100). Partindo da premissa que o Estado brasileiro tem utilizando o montante de verbas do fundo público a favor da atividade rentista, via endividamento público, vamos nos deter sobre a maneira com que *o orçamento tem sido alocado*. Nossa atenção, reside nas particularidades seguridade social brasileira no âmbito da proteção social, pois

[...] o lugar ocupado pela seguridade social, no processo de produção e reprodução social, particulariza, no plano material e político, sua vinculação com as necessidades de socialização dos custos da reprodução da força de trabalho enquanto condição da acumulação do capital e com o processo político deflagrado pelos trabalhadores em torno das conquistas sociais, institucionalizadas nos direitos sociais. (MOTA, 2015, p. 26-27)

A partir da década de 1990, quando o Brasil se insere na dinâmica mundializada do capital (CHESNAIS, 1996; OSÓRIO, 2014), os governos passam a priorizar o pagamento com serviços da dívida (juros + principal). Este fato decorre do compromisso, naquele momento, com os acordos firmados junto ao Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial em viabilizar constantes *superávits primários*⁵, redirecionando o papel da política fiscal.

O neoliberalismo, corolário da reação burguesa a crise do capital (MANDEL, 1982; 1990) orienta as políticas econômicas no sentido de instituir o ajuste fiscal nas contas públicas, uma vez que em sua acepção a crise fiscal (O’CONNOR, 1977) que se abateu sobre o globo é decorrente dos “gastos sociais” (SOARES, 2001). Preconiza, desse modo, um pacote de contrarreformas⁶ que aprofunda a precarização do trabalho e perda de direitos sociais na tentativa de assegurar taxas positivas de lucros, particularmente nos países de capitalismo dependente⁷.

CONSORTES DO ENDIVIDAMENTO: POLÍTICAS DO AJUSTE FISCAL E IMPACTOS SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL.

Não cabe aqui fazer histórico acerca de nossa dívida pública⁸, mas destacar o seu papel enquanto mecanismo da captura do fundo público pelo capital portador de juros. Trata-se da forma mais fetichizada de valorização de capital, que opera de maneira fictícia (LUPATINI, 2012), fazendo crer que “dinheiro produz dinheiro” na esfera da circulação.

⁵ O Superávit primário é o resultado positivo da relação entre receitas e despesas do orçamento do governo, deduzido o pagamento com juros. Sobre uma discussão aprofundada a respeito, ver: Salvador (2010); Oliveira (2009); Lupatini (2012) e Scoralich (2017).

⁶ O sentido de contrarreforma defendido por Behring (2008) é condizente com o defendido nessa exposição: De que, muito diferente dos “saltos para frente” que marcaram a modernização conservadora no Brasil outrora, estamos diante de contrarreformas, isto é, marcadas por “saltos para trás”, de conteúdo regressivo, destituído de qualquer sentido progressista.

⁷ Escapa ao nosso objetivo apresentar uma discussão sobre o capitalismo dependente, nos alinhamos, todavia, as formulações de Marini (2000) e Osório (2014). Para um estudo acerca da “Teoria Marxista da Dependência”, consultar Luce (2018).

⁸ Sobre a história da dívida pública brasileira, ver: Ziliotto (2011) e Lupatini (2012)

A dívida pública [...], é um dos centros alimentadores do capital fictício, o qual aumentou exponencialmente e exacerbou as contradições do capital. Perante a crise atual, a dívida pública torna-se uma das “saídas da crise”, fato que levou ao seu aumento significativo, nos últimos anos, através dos “pacotes de salvamento” dos Estados capitalistas aos grandes bancos, corretoras, financeiras, grandes empresas privadas, etc, para evitar uma brutal desvalorização do capital fictício. (LUPATINI, 2012. p. 74)

A crescente hegemonia desse tipo de capital está associada a mudanças nas taxas de rentabilidade do capital produtivo nos anos 1970⁹. Dessa maneira, os capitalistas denominados “investidores institucionais”, se lançaram a caça de nichos de valorização para seu capital retido em caixa e utilizaram os lucros não remetidos e a poupança disponível em aplicações financeiras que rendiam dividendos a partir do êxito da especulação financeira (AGLIETTA, 2004a; 2004b). Tais investidores são, na verdade, empresas e instituições que centralizam vultosos lucros não consumidos ou investidos, utilizando-os como “trampolins” para acumulação fictícia de capital. Nos referimos aos fundos de pensão, companhias seguradoras, grandes instituições bancárias, corretoras mobiliárias, fundos de investimentos, dentre outros

O Gráfico a seguir, elaborado com base no relatório mensal divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2020a), demonstra quem são os detentores da dívida pública federal brasileira (DPMFi). Trata-se de documento detalhado sobre a dívida interna e externa¹⁰, com referências sobre estoques, emissões e perfil dos contratos. Pode-se observar o papel preponderante dos fundos de investimento, com 26% do total de títulos emitidos, seguido da previdência – as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e demais fundos de pensão – e instituições financeiras, com 24% ambas, totalizando quase 75% dos títulos de propriedade. Destarte, “[...] participam desse processo e valorizam seu capital todos os proprietários de uma massa de dinheiro que operam por meio desses fundos de investimento” (LUPATINI, 2012, p. 84). Os bancos, vale chamar atenção, e outras instituições financeiras, são fundamentais no mercado financeiro, mas, perderam o monopólio da concessão do crédito e passaram a concorrer com as grandes corporações, fundos de pensão e seguradoras. Conforme Aglietta (2004a, p. 90)

Do lado dos tomadores, os grandes clientes com cotas de crédito elevadas encontraram outras fontes de financiamento. [...] Do lado dos depositantes, os bancos sofreram a concorrência das aplicações em títulos com rendimentos vantajosos e do deslocamento dos fundos na direção da poupança institucional.

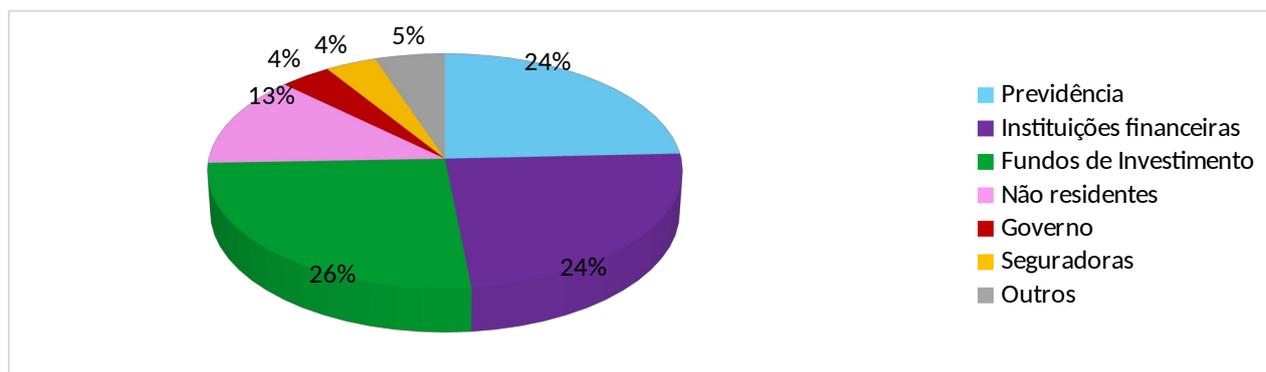
O que se quer destacar, apresentando os detentores dos títulos públicos federais, é o caráter draconiano deste complexo sistema e como este tem sido um bom negócio para os grandes capitalistas rentistas, o que ocorre em detrimento da universalização das políticas sociais. De acordo com as observações de Lupatini (2012, p. 86), estes capitalistas passam e ter direito de propriedade

⁹ O capital portador de juros fora favorecido pela liberalização financeira e a consequente desregulamentação dos mercados, a começar pela instituição do livre-câmbio e a criação dos “eurodólares”. Assim, os lucros não repatriados se refugiaram para *offshores* visando escapar das regulamentações de seus países e da baixa lucratividade (CHESNAIS, 1996)

¹⁰ Fala-se de uma dívida interna quando esta deverá ser paga em moeda nacional, em reais. Já a dívida externa, se paga em moeda estrangeira.

sobre os impostos recolhidos pelo Estado, ou seja, se apropriação do valor produzido pela via tributária. Aliás, como aponta Oliveira (2009), o crescimento da Carga Tributária Bruta em relação ao Produto Interno Bruto desde os anos 1990¹¹, oculta que estes recursos têm se elevado com o objetivo de são drená-los para as despesas financeiras, onde o manejo discricionário permite que sejam alocados sobretudo com os juros da dívida pública. “Esta, em 2011, atingiu a cifra de R\$ 1,72 trilhão de reais e o que se pagou de juros [...] foi em torno de R\$ 237 bilhões de reais” (LUPATINI, 2012, p. 87).

Gráfico 1 - Detentores Dos Títulos Públicos Federais - DPMFi



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Brasil, 2020a. *Elaboração própria.*

A captura do fundo público no Brasil pela recurso dos serviços da dívida pública é incapaz de operar sem alguns instrumentos de gestão orçamentária e financeira. De acordo com Salvador (2010, p. 369), “a canalização de recursos para esfera financeira da economia [no país] é articulada pela interrelação entre o Orçamento Fiscal (OF) e o Orçamento da Seguridade Social (OSS)”. Podemos destacar três grandes instrumentos que exercem essa função: a Desvinculação de Receitas da União (EC 93/2016), o Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000).

Esta última, por exemplo, compromete a gestão pública com o objetivo de viabilizar o superávit primário ao limitar as despesas com pessoal, bem como com os investimentos necessários a manutenção do aparelho dos serviços públicos. “A LRF estabelece limites rígidos para gastos com pessoal, subordinados a determinados percentuais da receita corrente de forma padronizada, sem considerar as realidades locais de estados e municípios de um país heterogêneo como o Brasil.” (SALVADOR, 2010, p. 385).

Para analisar os impactos desses instrumentos no OSS, utilizamos os dados organizados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) que anualmente

¹¹ De acordo com Pochmann (2014, p. 99) ela saltou de 24,5% do PIB em 1980 para cerca 34,0% em 2009, uma elevação de 40% em relação ao PIB. Em 2019, mantendo uma margem de 30%/34%, como atesta nota técnica do Tesouro Nacional (BRASIL, 2020b), a Carga Tributária Bruta (CTB) atingiu 33,17% do PIB contra 33,15% em 2018; 32,16% em 2016, e 32,32% em 2017.

divulga relatório acerca da situação da seguridade social. A ANFIP utiliza na base de seus cálculos as receitas previstas no Art. 195 da Constituição Federal de 1988. Esse aspecto representa um avanço na lógica de financiamento anterior, cimentada até então na contribuição do “empregado e empregador”.

[...] para financiar um sistema de tamanha envergadura, de prestações tão diversificadas, capaz de proporcionar a “*dignidade da pessoa humana*” não poderia o Estado dispor de uma única fonte de financiamento. Daí, razão de prever no texto constitucional as bases de incidência das contribuições que possibilitassem a concretização de tais obrigações” (LOPES, 2018, p. 168, *grifos nossos*).

Para garantir a estrutura da seguridade social, de modo que não a tornasse dependente única e exclusivamente da folha salarial, foram regulamentadas as contribuições sociais que, dentre suas particularidades, não estão sujeitas a transferências aos entes subnacionais (Oliveira, 2009). Sumariamente: a Contribuição das empresas e dos segurados incidentes sobre a folha de pagamento, Contribuição incidente sobre receita ou faturamento (COFINS), Contribuição incidente sobre o lucro líquido (CSLL), Contribuição do importador ou a ele equiparado (COFINS importação), Receitas de concursos de prognósticos e a Contribuição da União (orçamento Fiscal).

A ANFIP também considera as renúncias e demais concessões ao setor privado que incidem sobre recursos que deixam de compor o OSS e que são contabilizados pela Secretaria da Receita Federal como *gastos tributários*. São recursos que diminuem o potencial da arrecadação tributária que, como informam os números, em 2011 triplicaram em relação às de 2010, passando de menos de R\$ 12,6 bilhões para R\$ 58,0 bilhões. Em 2012 alcançaram R\$ 142,6 bilhões e continuaram aumentando. Entre 2013 e 2014, foram quase R\$ 100 bilhões em cada ano, e 2016 totalizaram R\$ 264,7 bilhões; em 2017, R\$ 278,7 bilhões; em 2018, R\$ 292,8 bilhões. Os valores que seguem estão todos deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE¹²).

Desde os anos 2000, uma das principais formas de desvincular as receitas das contribuições sociais destinadas à seguridade social para o OF é a Desvinculação de Receitas da União¹³ (DRU). Com algumas mudanças, este mecanismo vigora até os dias atuais, tendo sido prorrogado pela EC 93/2016 até 2023, agora não mais subtraindo 20%, como anteriormente, mas 30% dos recursos totais da seguridade social, incidindo também em taxas e estendida aos orçamentos dos estados e municípios.

Conforme o gráfico 2, de 2005 a 2015, quando a alíquota era de 20%, foram desvinculados em média R\$ 76,0 bilhões das receitas. Entre os anos 2016 e 2018, com a alíquota em 30% também sobre as taxas, a média foi de aproximadamente R\$ 116,0 bilhões. No total, foram “surrupiadados” R\$

¹² O INPC subsidia os cálculos de reajustes salariais no país. Medido pelo IBGE desde 1979, considera o poder aquisitivo e o custo de vida médio da população que recebe até cinco salários mínimos. O deflacionamento pelo INPC permite a observação dos valores deduzindo os efeitos da inflação sobre os preços e a moeda.

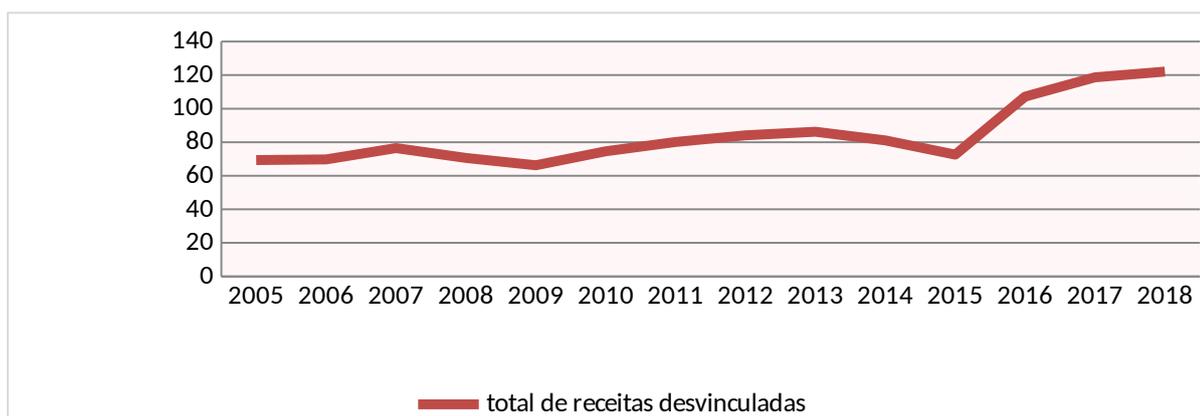
¹³ A DRU, instituída nos anos 2000, é produto da transformação do Fundo de Estabilização Fiscal de 1996 que, por sua vez, é fruto do Fundo Social de Emergência, implementado em 1993.

1 trilhão e 200 bilhões em recursos da seguridade social ao longo dos 14 anos considerados (ANFIP, 2018). Esse volume orçamentário deixa de compor o conjunto de receitas das políticas de saúde, previdência, assistência e trabalho, expropriando-as da classe trabalhadora e alocando esses recursos nas despesas financeiras que, livres de qualquer restrição orçamentária, alimentam a dívida pública.

Ocorre uma dialética interdependente entre as expropriações de direitos e a dívida pública, pois como a dívida se assenta no fundo público, e os governos contraem empréstimos para suas despesas ordinárias e extraordinárias, o pagamento dos juros, de amortizações e do próprio capital da dívida gera um aumento crescente de impostos. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 81)

Ainda conforme o gráfico, entre os exercícios de 2007 a 2009, o montante de verbas drenado para o OF permaneceu em queda, com um aumento tímido em 2010, que totalizou R\$ 74,5 bilhões. De 2011 a 2014, a média foi de R\$ 83 bilhões em receitas desvinculadas, com uma queda significativa no montante em 2015, que neste ano somou R\$ 72,5 bilhões.

Gráfico 2 - Evolução das Receitas da Seguridade Social Desvinculadas pela DRU



Fonte: ANFIP, 2018. *Elaboração própria.*

De 2005 a 2016, o superávit médio anual do OSS foi de R\$ 50,1 bilhões. No mesmo período, o valor médio do montante de verbas desvinculados foi de R\$ 52,4 bilhões de receitas (ANFIP, 2018). Isso ocorre porque historicamente o OSS é superavitário, como demonstram os estudos de Salvador (2010), Oliveira (2009) e Boschetti e Teixeira (2019). Os saldos positivos de receitas da seguridade social, se não desviados pela DRU, permitiriam ampliar os benefícios previdenciários e assistenciais, fortalecer os serviços na área de saúde, estimular políticas de emprego e renda. Destarte, esses recursos poderiam servir de fundo de reserva para momentos de recessão quando as receitas tendem a comprimir. (ANFIP, 2018)

A DRU não é contabilizada nos dados oficiais do governo, criando um “discurso artificial do déficit” (ANFIP, 2018, p. 31). Entretanto, os dados apresentados pela ANFIP demonstram que este mecanismo tem sido fundamental na política fiscal, o que explica, em parte, sua prorrogação.

Entretanto, entre os anos 2014 e 2015 as metas representaram um déficit de -R\$ 24,05 bilhões e -R\$ 118,70 bilhões, dentre os quais R\$ 7,1 bilhões foram assumidos pelos outros entes do pacto federativo, como aponta a investigação de Scoralich (2017).

Em 2016, além da prorrogação da DRU, foi aprovada a Emenda Constitucional 95, aprofundando e amplificando o ajuste fiscal. Trata-se do “*Novo Regime Fiscal da União*” que estabelece um teto de gastos para as despesas primárias – exceto as transferências constitucionais, créditos extraordinários, despesas não recorrentes da justiça eleitoral e as que se referem ao aumento das participações acionárias – no OF e OSS por vinte anos. Não haverá investimento real nas políticas sociais durante duas décadas, desconsiderando o aumento crescente da demanda por proteção social. Ademais, a emenda, na prática, acaba com os pisos orçamentários para as políticas de saúde e educação, isto é, de 15% e 18% das receitas correntes líquidas respectivamente. No lugar, prevê que estas terão, no máximo, o orçado do ano anterior corrigido pela inflação anual acumulada.

Ao deixar as despesas financeiras livres de restrição – aquelas que provém de operações de crédito, encargos financeiros, serviços da dívida em geral – o governo anuncia aos credores da dívida pública que é capaz de honrar com a remuneração requerida em detrimento dos direitos sociais. Esse processo é denominado por Boschetti e Teixeira (2019, p. 93), de “alienação dos domínios do Estado”, cujo conteúdo é

[1] - restringir o uso do fundo público para as políticas sociais e sistemas de seguridade social, restringem a participação do Estado no processo de distribuição de parcelas do excedente e do trabalho necessário, e deslocam importante fração para acumulação, por meio do pagamento de juros e amortizações da dívida pública [2] - Suprimir ou diminuir os direitos sociais de saúde e previdência, obriga a classe trabalhadora a despendar parte de seu salário com a compra desses bens e serviços no mercado.

Com a hegemonia do capital portador de juros, os capitalistas rentistas vêm ganhando crescente poder político organizado, com capacidade de ocupar os principais cargos no escalão da administração federal. Dessa forma, “estes poucos” capitalistas determinam o nível de remuneração de seus empréstimos como melhor lhes proveem (LUPATINI, 2012). Compreender a dinâmica do capital portador de juros demanda atenção, ainda, para outros instrumentos de privatização do fundo público, dentre os quais: os esquemas de securitização de dívidas, a aquisição de papéis podres dos bancos privados pelo Estado, as parcerias de gestão público-privadas, as privatizações e venda de ativos dos bens e serviços públicos, o mercado de inovações financeiras como *hedge funds*, debêntures, derivativos, *swaps*, etc. É necessário, portanto, que nos apropriemos da categoria de fundo público, e do orçamento como sua manifestação.

Considerações Finais

Considerando que, há limites científicos, acadêmicos e políticos para qualquer aproximação que nos possa conduzir a uma perspectiva encerrada em qualquer conclusão, ainda que provisória. Neste artigo, tecemos por ora algumas reflexões que no âmbito da política nos apresente novas aproximações mediadas pela relação indissociável entre: política social e política econômica. Em outras palavras: buscamos nessas considerações apresentar como o Estado, enquanto complexo social surgido da síntese dos conflitos da classe trabalhadora e os detentores dos meios de produção, se expressa como um aparelho de produção e reprodução dos valores da classe dominante.

Neste caso, em específico, como a produção e reprodução da riqueza socialmente produzida pelo conjunto da classe trabalhadora se manifesta dicotomizada da produção da discussão científica, política e acadêmica sobre o fundo público e a financeirização do capital, Ou seja, apartado das relações objetivas e materiais que determinam os próprios sujeitos das classes sociais, os conflitos e antagonismos nos quais estes estão imbricados.

O modelo de política econômica que foi adotado pelos países de capitalismo dependente foram prescritos no Consenso de Washington (1989) Trata-se de um documento com dez regras gerais que estabeleceu os parâmetros a serem adotados com o propósito de concretizar o “ideário neoliberal”. Nesse sentido, as classes dominantes passaram a se organizar politicamente nas instituições do Estado, infiltrando-se nos principais espaços de decisão, escapando de quaisquer “pleito democrático”. Cabe salientar que, o destaque ao pleito democrático aqui referenciado não faz menção a democracia substantiva, pois esta está para além da antítese imposta pela democracia representativa burguesa.

Não obstante, os organismos multilaterais, tornam-se as principais entidades que cumprem a tarefa de garantir com que os governos dos países dependentes introduzam em sua agenda os anseios do grande capital. No Brasil, na década de 1990, a implementação das políticas neoliberais se dá em um contexto de um governo descrito como “social-democrata”, mas é com a ascensão do “projeto democrático-popular” que ele se enraíza. As contrarreformas iniciadas no governo FHC, potencializadas no governo de “conciliação de classes” que o sucedeu, aprofundaram o ajuste fiscal e a apropriação privada do fundo público. Destaca-se, por exemplo, a persistência do tripé macroeconômico – de livre câmbio, compromisso fiscal e metas de inflação – que, intocado, continuou a conduzir as pautas econômicas dos últimos governos até os dias atuais

As políticas públicas implementadas ao final da década de 1990 e o início das primeiras décadas do século XXI, tiveram como horizonte nutrir o endividamento público, leiam-se, remunerar os credores em detrimento dos serviços públicos e os direitos dos/as trabalhadores/as, pois que ainda no primeiro mandato de Lula em 2003, dando continuidade as orientações do FMI que requiriu uma meta de 3,75% de saldo positivo no orçamento, teve como resposta a concessão de 4,25%, chegando ao fim do exercício financeiro com 5,13% de superávit primário. Manteve-se dali

em diante uma meta de 3%, com uma queda para 2% a partir de 2007, visto a dedução dos investimentos arrojados pelo Programa de Aceleração Econômica (PAC).

Malgrado, os discursos produzidos midiaticamente e pelos organismos internacionais, disseminados junto a “grande massa”, apresentava falaciosamente uma “relativa situação de estabilidade econômica mundial”. O tripé macroeconômico neoliberal – que mantinha rígidos os equilíbrios das finanças públicas, com destaque para a relação dívida/PIB – permitiu que a política econômica do governo liquidasse em 2005 os empréstimos contraídos junto ao FMI. À época, isso ascendeu os índices de aprovação de Lula que anunciou à sociedade a antecipação da quitação de US\$ 15,5 bilhões ao organismo, apresentando como algo importante para o alívio dos cofres do Estado que outorgaria chancelas a um “período de prosperidade”.

Cabe ressaltar, que a renegociação da dívida externa, iniciada nos anos 1990, permitiu ao Estado brasileiro emitir novos títulos a fim de assegurar a liquidez dos ativos, além de subsidiar recompras e adiantamento dos débitos. Este nos parece ser um elemento-chave, pois a partir dali a dívida interna, isto é, indexada à moeda nacional, passou a elevar-se. Ela saltou de R\$ 43,5 bilhões em 1995 para R\$ 188,4 bilhões em 1998 e chegou ao fim da gestão FHC totalizando R\$ 987,0 bilhões, ao passo que a dívida externa em 1999 contabilizava US\$ 241,2 bilhões, um crescimento de 109% em relação a 1990, quando fora orçada em US\$ 115,5 bilhões.

A nosso juízo, é imprescindível ter uma leitura crítica acerca da decisão do governo em zerar a dívida externa e tornar-se credor do FMI, especialmente pelas consequências sobre as políticas sociais. As taxas de juros cobradas pela organização multilateral eram de cerca de 4%, baixas se comparadas as nacionais que, ajustadas com base na taxa Selic, à época estava cerca de 19%. Contata-se, assim, que o procedimento foi pagar a dívida externa com emissão de títulos da dívida interna a juros elevados. Blindado, o tripé macroeconômico neoliberal continua a comprometer a condução do Estado brasileiro até os dias atuais com a remuneração dos seus credores, como expusemos ao longo do texto.

Para tal, foi necessário ainda elevar a Carga Tributária e agravar o ônus sobre o salário. Nesse sentido, a contrarreforma tributária proposta por Lula em 2003 é exemplar. Sob a pretensa justificativa de “neutralidade fiscal” e de acabar com a “guerra fiscal” entre os estados – estabelecendo novos critérios para a repartição de receitas –, ocultou o objetivo, em verdade, de viabilizar o superávit nas contas públicas, supostamente indispensável para conter o crescimento da dívida/PIB.

Não obstante, o governo encaminhou a prorrogação da DRU até 2007, explicitando a falta de compromisso com distribuição da riqueza e o desenvolvimento, além de se posicionar acriticamente em relação a LRF. De outro modo, mesmo o Programa Bolsa Família (PBF), tomado como compromissado com a “justiça distributiva”, não chegou a ter efeitos redistributivos,

mantendo-se em torno de 0,3% e 0,4% do PIB brasileiro. Concernente as políticas públicas de consumo adotado pelo governo, o PBF obteve resultados pífios sobre a desigualdade de renda, e foi incapaz de contrarrestar a regressividade que marcou os resultados da contrarreforma tributária aprovada em dezembro de 2003.

À guisa de mediações, é preciso inferir que a ascensão de Dilma Rousseff à Presidência da República em 2011, não configurou freio às benesses concedidas ao capital. Pelo contrário, avolumou os subsídios ao campo privado alegando estimular o setor produtivo no país, acumulando um total de R\$ 309,0 bilhões em renúncias fiscais ao final de 2015. Quando a recessão desencadeou uma crise econômica naquele ano, diminuindo a arrecadação do governo, Rousseff optou por promover o congestionamento dos investimentos públicos em políticas sociais, sob o tacho de um perverso ajuste fiscal. À vista disso, encaminhou ao Congresso Nacional, em 2015, a proposta de prorrogação da DRU – sancionada na gestão de Michel Temer e que outrora apresentamos – e vetou, no ano seguinte, a auditoria da dívida pública com participação social.

Para a classe trabalhadora, esse conjunto de medidas significou uma forte redução da proteção social. No que diz respeito a seguridade social, as contrarreformas visaram tornar a previdência e saúde nichos de mercado e descaracterizar a assistência como política de direito. No campo da reestruturação produtiva, a potencialização da exploração da força de trabalho dirigiu as contrarreformas, aprofundando as precarizações, a informalidade e tornando a terceirização a regra das relações trabalhistas. De outra parte, a previdência social – alçada a política contributiva – passou por cinco regressões, cujo o conteúdo é o de desresponsabilizar o Estado em prover este direito e capitalizar seus recursos para esfera privada, tornando-a espaço de valorização de riqueza dos fundos de pensão.

Em síntese, o que chegamos a auferir é que a unicidade entre política econômica e política social, tem por opção das forças políticas sua “representação” da classe dominante hegemônica, na ocupação do Estado por meio dos últimos governos, destituir a política social de seu caráter público e privatizá-la a fim de que, transformada em “serviço-mercadoria” tão somente passe a ser adquirida através troca intermediada pelo dinheiro, tornando-se inacessível para grande parte da classe trabalhadora, pois que “toda política social é uma política pública, mas nem toda política pública é uma política social”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2018**. Brasília, 2018.

AFONSO, José Roberto. **Orçamento Público no Brasil: História e premência de reforma**. In: *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr. Joaçaba, 2016.

AGLIETTA, Michel. **Macroeconomia Financeira: Mercado financeiro, crescimento e ciclos.** Edições Loyola, São Paulo, 2004a.

_____. **Macroeconomia Financeira: Crises financeiras e regulação monetária.** Edições Loyola, São Paulo, 2004b.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos.** Cortez Editora, São Paulo, 2008.

_____. BOSHCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e história.** Cortez Editora, São Paulo, 2009.

_____. **Fundo Público, Exploração e Expropriações no Capitalismo em Crise.** In: BOSCHETTI, Ivanete (org). *Expropriação e Direitos no Capitalismo.* Cortez Editora, São Paulo, 2018.

_____. **Crise do Capital, Fundo Público e Valor.** In: BOSCHETTI, Ivanete, et al (orgs). *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos.* Cortez Editora, São Paulo, 2010.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **A Escassez na Abundância Capitalista.** FACAMP Editora/Contracorrente Editorial, São Paulo, 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo.** Cortez Editora, São Paulo, 2016.

_____. TEIXEIRA, Sandra. **O Draconiano Ajuste Fiscal no Brasil e a Expropriação de Direitos da Seguridade Social.** In: SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA Rita de Lourdes de. *Crise do Capital e Fundo Público.* Cortez Editora, São Paulo, 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (junho/2020).** Brasília, 2020a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil 2019.** Brasília, março de 2020b.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** Editora Xamã, São Paulo, 1996.

DRAIBE, Sônia. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo.** In: Revista USP, n. 17, São Paulo, 1993

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo.** Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo.** Edições Loyola, São Paulo, 2014.

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias, uma visão histórica.** Expressão Popular, São Paulo, 2018.

LOPES, Décio Bruno. **30 Anos de Seguridade Social: avanços, retrocessos e perspectivas futuras.** In: Fundação ANFIP. *30 Anos de Seguridade Social: avanços e retrocessos.* Brasília, 2018.

LUPATINI, Márcio. **Crise do Capital e Dívida Pública.** In: SALVADOR, Evilásio; et al. (Orgs). *Financeirização, Fundo Público e Política Social.* Cortez Editora, São Paulo, 2012.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. Cortez Editora, São Paulo, 2011.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Abril Cultural, São Paulo, 1982.

MANDEL, Ernest. **A Crise do Capital: Os fatos e sua interpretação marxista**. Editora Ensaio/Editora da Unicamp, Campinas, 1990.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência**. Editora Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**. Cortez Editora, 7ed, São Paulo, 2015.

O'CONNOR, James. **USA: A Crise do Estado Capitalista**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas**. Hucitec, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita**. Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1998.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no Centro da Mundialização: A sociedade civil e o tema do poder**. Outras Expressões, São Paulo, 2014.

POCHMANN, Márcio. **O Mito da Grande Classe Média: capitalismo e estrutura social**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2014.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. Cortez Editora, São Paulo, 2010.

_____. **Fundo Público e Conflito Distributivo em Tempos de Ajuste Fiscal no Brasil**. In: CASTRO, J.A de; POCHMANN, M. (orgs). *Estado Social Contra a Barbárie*. Fund. Perseu Abramo, São Paulo, 2020.

_____; TEIXEIRA, Sandra. **Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica**. In: *Revista de Políticas Públicas*, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan/jun, São Luís, 2014.

SCORALICH, Dayanna da Silva. **A Desvinculação das Receitas da União (DRU) e o Ajuste Fiscal Brasileiro**. In: *Revista Advir*, ASDUERJ, Associação dos Docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (*Dossiê Dívida Pública*), n. 36, p. 121-136, Rio de Janeiro, jul. 2017.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Editora Vozes, Rio de Janeiro, 2001.

ZILIOOTTO, Guilherme Antonio. **Dois Séculos de Dívida Pública: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004)**. Editora UNESP, São Paulo, 2011.