
SER Social

NOVA DIREITA, ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

Brasília, v. 21, n. 45, julho a dezembro de 2019

Financeirização do capital, “reformas” estruturais e seguridade social no Brasil

Financing of capital, structural "reforms"
and social security in Brazil

Milena da Silva Santos¹

Resumo: O texto objetiva evidenciar os determinantes das “reformas” estruturais da seguridade social brasileira, no processo de financeirização do capital. Resulta de pesquisa bibliográfica e documental, com referencial teórico histórico-crítico. Aborda o contexto atual de crise estrutural da economia capitalista; as medidas implementadas pelo capital e pelo Estado para combater os efeitos da crise, evidenciando o processo de financeirização do capital; analisa a utilização do fundo público nesta conjuntura e as consequências que acarretam para a seguridade social brasileira. Diante desta perspectiva, percebe o papel crucial do Estado no processo de negociações transnacionais entre os grandes grupos monopolistas. Seja por meio de sua atuação como *grande comprador* de insumos diversos, como também como *grande devedor*, daí a importância

¹ Graduação e mestrado em Serviço Social, pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal).
doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

das dívidas públicas neste processo. Ademais, destaca o retrocesso dos direitos sociais, por meio do enxugamento do financiamento da seguridade social, para geração de *superávit* primário, fortalecendo o processo de financeirização da economia mundializada.

Palavras-chave: financeirização; reformas estruturais; seguridade social; fundo público.

Abstract: The text aims to highlight the determinants of the structural "reforms" of Brazilian social security in the process of financialisation of capital. It results from bibliographical and documentary research, with historical-critical theoretical reference. It addresses the current context of the structural crisis of the capitalist economy; the measures implemented by capital and the State to combat the effects of the crisis, evidencing the process of financialisation of capital; analyzes the use of the public fund at this juncture and the consequences it entails for Brazilian social security. From this perspective, he perceives the crucial role of the State in the process of transnational negotiations between the large monopoly groups. Whether through its performance as a large buyer of diverse inputs, as well as large debtor, hence the importance of public debts in this process. In addition, it emphasizes the retrocession of social rights, through the reduction of social security financing, to generate primary surplus, strengthening the process of financialisation of the world economy.

Keywords: financialization; structural reforms; social security; public fund.

Introdução

Diante do contexto de aprofundamento da crise estrutural do capital, da precarização do trabalho e da barbarização das relações sociais e da vida, indagamo-nos sobre as razões pelas quais o modo de produção capitalista permanece dominante e quais as consequências acarretadas pela sua constante adaptação às suas limitações para a permanência de sua reprodução.

Em sua fase monopolista, o capitalismo enquanto sociabilidade chega à sua fase madura (NETTO, 2006). Isto significa que o capital alcança um nível de domínio planetário que permeia todas as relações sociais, bem como já tem desenvolvido um *mecanismo de deslocamento de contradições* (MÉSZÁROS, 2011) que permite seu movimento de acumulação e expansão contínuo. Porém, uma de suas limitações imanentes são suas crises econômicas. De um lado, estas

são determinantes para a sua capacidade de reprodução; por outro lado, tornam-se amplamente problemáticas quando são duradouras e aprofundam a tendência de decréscimo das taxas de lucros.

Em relação a isso, destaca-se a crise econômica iniciada na década de 1970, analisada por Mészáros (2011) como crise estrutural² do capital. Esta alcança patamares inéditos na história capitalista e exige profundas mudanças em medidas econômicas e também políticas. É diante da tentativa de minimização ou de superação desta crise que se desenvolve um conjunto de estratégias que vêm a favorecer, cada vez mais, a reprodução do capital, em detrimento das necessidades sociais. E é a partir desta compreensão que podemos analisar a realidade social brasileira em face dos retrocessos praticados sobre as políticas sociais nas últimas décadas,³ principalmente no que diz respeito às “reformas” estruturais⁴ realizadas por meio das mudanças constitucionais, tal como explanaremos adiante.

Assim sendo, este artigo tem como objetivo evidenciar os determinantes das “reformas” estruturais da seguridade social brasileira, diante do processo de financeirização do capital. Processo este que faz parte do conjunto de medidas em resposta à crise estrutural do capital em nível mundial. Para tanto, respalda-se em referencial teórico histórico-crítico e baseia-se em pesquisa bibliográfica e documental. Em seu percurso, apresenta o contexto da crise estrutural e suas determinações, assim como as medidas do capital, junto ao Estado,

2 Mészáros (2011) identifica quatro aspectos principais da crise estrutural: seu *caráter universal*; o *alcance global*; sua escala de tempo é extensa, contínua e permanente; e seu *modo* de desdobramento pode ser chamado de *rastejante*, aspectos que se diferenciam das crises cíclicas.

3 Apesar de ter havido um momento que ficou popularmente conhecido como período “neodesenvolvimentista” há, para além dos processos de ampliação massiva principalmente da assistência nos anos 2000, um processo que vem apontando para retração e retirada de direitos, afetando principalmente os ganhos constitucionais da seguridade social.

4 “Reformas” estruturais é o termo utilizado em referência às propostas das agências financeiras internacionais (ou multilaterais) para mudanças nas políticas econômicas, sociais e fiscais dos países periféricos, com o objetivo de superar os desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e produtivos ocorridos em escala internacional desde os anos 1970. Elaine Behring (2007) trata deste processo enquanto *contrarreformas*, devido ao seu caráter regressivo das conquistas sociais. Motivo pelo qual utilizamos aspas no termo “reforma”.

para combater os efeitos da crise na economia capitalista, destacando o processo de financeirização e as “reformas” estruturais. Ademais, analisa as consequências que incidem sobre a política social brasileira e a utilização do fundo público nesta conjuntura.

Financeirização do capital e “reformas” estruturais: o processo de reprodução do capital em face da crise estrutural

Em nosso exame, cabe destacar o movimento econômico do capital, que é essencial para a demarcação das ações da forma política do capital. Por isso, destacamos os ciclos econômicos capitalistas, entre as fases de recessão e expansão.

Como Marx (1988) já constatara, o ciclo econômico que se direciona para as crises e para a retomada do crescimento econômico é constitutivo do processo de produção capitalista. Assim sendo, as crises constituem os mecanismos mediante os quais o sistema econômico se restaura, com níveis mais complexos e instáveis, o que cria condições para sua continuidade e fortalecimento.

Na contemporaneidade, neste período de crise estrutural do capital, pode-se observar uma conjuntura diferenciada e crítica com relação ao desenvolvimento e à perpetuação da lógica de reprodução do capitalismo. E não se identifica que as medidas impostas pelo capital e pelo Estado na tentativa de superar a crise tenham resultado na retomada das taxas de lucratividade anterior (período dos “anos dourados”).⁵

A crise de 1970 demarca um momento de inflexão, no qual se deu início a um processo de reação burguesa à crise do capital, que resultou em um processo de aumento do domínio dos setores monopolistas na economia mundial. Este processo foi marcado pela refuncionalização do Estado capitalista: a) por uma revolução tecnológica e organizacional de produção, chamada de *reestruturação produtiva*;

5 Período de grande crescimento econômico nos países centrais. Durante as décadas de 1940 até finais da década de 1960, as medidas políticas keynesianas e a intensificação do padrão de produção fordista possibilitaram a elevação das taxas de lucratividade em níveis nunca alcançados na história do modo de produção capitalista.

b) pelo processo de *financeirização do capital*; c) e pelo ajuste de caráter *neoliberal*, dando uma nova tônica às políticas econômicas e industriais dos Estados nacionais e desenvolvendo um novo padrão da relação Estado/sociedade civil.

A primeira, que traz uma série de mudanças na produção, volta-se para a demanda, flexibiliza as formas de contratação da força de trabalho e os direitos trabalhistas, aprofunda as formas de extração da mais-valia com a polivalência da força de trabalho, entre outras consequências – altera-se o padrão de produção de taylorista-fordista para toyotista. A segunda intensifica a especulação financeira com a geração de capital fictício, aumentando o poder do capital bancário e financeiro. E a terceira implica diretamente na forma da atuação econômica e política do Estado, que passa a auxiliar o capital com a retração dos gastos estatais na área social (por meio das chamadas “reformas” estruturais), incentivos e subsídios financeiros a empresas privadas, privatizações de empresas estatais, mediações e propostas políticas e econômicas capitaneadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, principalmente nos países periféricos, como os latino-americanos, a partir do Consenso de Washington.⁶

Aliado às mudanças no padrão de produção com a reestruturação produtiva e as conotações neoliberais nas estratégias políticas, há o processo de financeirização do capital, caracterizado pela formação de um mercado mundial unificado com companhias transnacionais, padronizando formas de produção e distribuição de produtos e serviços. Esse processo vem se intensificando com a revolução tecnológica, com a horizontalização das empresas e sua ligação pela rede de informática.

Netto e Braz (2007) comentam que os fluxos econômicos mundiais sempre marcaram o capitalismo, porém sua fase monopolista os acentuou. No entanto, atualmente, eles apresentam particula-

6 O Consenso de Washington foi um encontro convocado pelo Institute for International Economics na capital dos Estados Unidos, em 1989, com a participação de funcionários do governo americano e dos organismos financeiros internacionais. A partir desse encontro, o FMI e o Banco Mundial passaram a orientar as políticas econômicas adotadas pelos Estados latino-americanos mediante a imposição da adoção de programas de estabilização e de ajuste estrutural neoliberal, como condição para empréstimos financeiros.

ridades que não decorrem apenas da sua grande expansão. De acordo com estes teóricos, o processo de financeirização do capital vem crescendo, desde 1973, com estilo especulativo e predatório. Suas características centrais são: as valorizações fraudulentas de ações; os falsos esquemas de enriquecimento imediato; a destruição estruturada de ativos por meio da inflação; a dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições; a promoção de níveis de encargos de dívidas que reduzem populações inteiras, mesmo nos países capitalistas avançados; as fraudes corporativas e o desvio de fundos decorrentes de manipulações do crédito e das ações.

Por meio dos recursos informacionais, o processo de financeirização teve suporte na gigantesca concentração do sistema bancário e financeiro, que, ao longo do tempo, acompanhou o processo de concentração geral da economia capitalista, proporcionando a monopolização também do sistema financeiro. Do montante de capital que ficou disponível sob a forma de capital dinheiro, parte foi investida na produção e no setor de serviços; e parte substantiva permaneceu no circuito da circulação, buscando valorizar-se nessa esfera.

Como no modo de produção capitalista a criação de valor deriva apenas da esfera da produção, na circulação não se pode gerar valor novo. No entanto, atualmente tem-se um “*fabuloso crescimento* (em função da superacumulação e da queda das taxas de lucros) *dessa massa de capital dinheiro que não é investida produtivamente*, mas que succiona seus ganhos (juros) da mais-valia global [...]” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 231-232, grifos dos autores). Acrescenta-se a isso o crescimento do capital fictício⁷ – ou seja, ações que não representam valores, apenas dão direito a um rendimento –, com caráter nitidamente especulativo, pois não correspondem aos valores realmente produzidos.

7 Sobre capital fictício destaca-se ser um termo já utilizado por Marx no capítulo XXX do livro III de *O capital*. De um ponto de vista global, o capital fictício derivado de juros é fictício “por ser desprovido de substância (por não se constituir em capital substantivo) e por não contribuir em nada para a produção de mais-valia. No entanto, embora fictício por essa razão, ele é real por ser reconhecido socialmente como legítimo merecedor de remuneração (juros e ganhos especulativos). Assim, o capital fictício é fictício e real ao mesmo tempo”. (CACANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 93).

De acordo com Chesnais (2005), o que está no centro das relações econômicas e sociais é o capital portador de juros,⁸ através da atuação de grupos industriais transnacionais, os quais organizam a produção de bens e serviços, captam valor e organizam de maneira direta a dominação política e social do capital em face dos trabalhadores assalariados. Junto a estes grandes grupos, existem instituições financeiras bancárias e não bancárias, com características particulares.

Netto e Braz (2007) esclarecem que a financeirização do capital aparece nas operações situadas na esfera da circulação, tornando-se hipertrofiadas e desproporcionais em relação à produção real de valores, ou seja, especulativas. De forma que “os rentistas e possuidores de capital fictício (ações, cotas de fundos de investimentos, títulos de dívidas públicas) extraem ganhos sobre valores frequentemente *imaginários*”. (NETTO; BRAZ, 2007, p. 232, grifos dos autores).

Por meio da financeirização, foi possível ao capital aumentar o poder dos países centrais em detrimento dos periféricos, pois com a dívida externa desses países, propuseram-se “ajustes” em suas economias por meio de “reformas” recomendadas e monitoradas pelas agências internacionais – FMI e Banco Mundial – que representam os interesses da oligarquia das finanças. Observa-se que, nos últimos quarenta anos, os países dependentes e periféricos tornaram-se exportadores de capital para os países centrais.

Assim, considera-se que o capital monopolista formulou e implementou um conjunto de respostas à crise estrutural do capital, que configurou a reestruturação do capital – estratégias articuladas com o tripé reestruturação produtiva, financeirização e neoliberalismo –, respostas estas que, em tanto tempo, não puderam alterar o perfil da crise estrutural do capital.

8 Termo utilizado por Marx em *O capital: crítica da economia política*, livro III.

O Estado no contexto do capitalismo financeirizado: seguridade social e fundo público

Diante das análises realizadas neste texto, podemos considerar que, na conjuntura atual, o capital está em um processo de dificuldades de descolamento de suas contradições imanentes, principalmente sua contradição entre produção, controle, consumo e circulação em escala global.

Para atenuar os efeitos da crise estrutural, o Estado tem um papel crucial; através dele se faz o processo de negociações transnacionais entre os grandes grupos monopolistas. Seja por meio de sua atuação enquanto *grande comprador* de insumos diversos, auxiliando no escoamento das mercadorias produzidas (para evitar crises maiores de superprodução e subconsumo); seja propiciando abertura de novos espaços a serem explorados pelo mercado, com a precarização de serviços públicos, mediante a diminuição dos gastos estatais na área social e processos de focalização e privatização de suas ações (mercantilização de serviços sociais e responsabilização da sociedade civil no trato com a questão social) – isto é fortalecido com o conjunto de “reformas” estruturais neoliberais; e com destaque para a sua participação no contexto da financeirização do capital como também *grande devedor*, daí a importância das dívidas públicas e a utilização do fundo público neste processo.

O processo de endividamento dos Estados nacionais, principalmente os de economia periférica, foi intensificado a partir da crise estrutural, na década de 1970. O problema de excedente de capitais, com dificuldade de valorização na esfera produtiva, impulsionou o deslocamento de investimentos para a esfera financeira, através do aumento da oferta de crédito. Grandes corporações financeiras passaram a hipervalorizar as transações de mercado de ações, negociações de títulos e duplicatas.

Agências financeiras multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), tiveram um papel determinante no processo de endividamento dos países periféricos, principalmente da América Latina. Grandes empréstimos foram

concedidos a juros flutuantes, com a justificativa de “auxílio” aos países pobres para desenvolver programas de “minimização” ou “combate” à pobreza. As condicionalidades impostas aos devedores, em troca dos empréstimos, envolviam a necessidade de “reformas” estruturais econômicas e políticas, com o intuito de geração de superávit primário para garantia de pagamento da dívida.

Neste ínterim, destaca-se o processo de *rapinagem* do fundo público destes países, com um claro deslocamento de uma quantia exorbitante de capitais da periferia para os países centrais do capitalismo.

Sobre esta rapinagem, Fontes (2017) afirma:

[...] o capital vem empenhando o *tempo futuro* da força de trabalho, capturando agora o mais-valor ainda a ser produzido no futuro, em especial através das dívidas públicas. As expropriações se mesclam com a extração de valor. Boa parte das expropriações e rapinagens nasceu com o capitalismo – a dívida pública é uma delas. (FONTES, 2017, p. 412).

Assim, no modo de produção capitalista, existe um movimento geral que implica uma disputa da riqueza produzida no campo da distribuição de renda e “em outra dimensão do processo, no campo da repartição, a disputa efetivada em torno da mais-valia pelas diferentes frações do capital, configurando a luta intercapitalista da e na sociedade burguesa” (SOUZA FILHO, 2016, p. 326). Porém, com a expansão da intervenção do Estado, a disputa da riqueza socialmente produzida desenvolve aspectos diferenciados mediante a expansão do fundo público. Assim, tanto a definição da tributação quanto a definição do gasto público perpassam o conflito de interesses das duas classes fundamentais.

Além da utilização do fundo público para a manutenção (reprodução) e o controle da força de trabalho, através das políticas sociais – o que já auxilia a perpetuação do modo de produção capitalista –, o Estado garante a manutenção e a valorização de capitais pela via da dívida pública. A nosso ver, a *desregulamentação* dos mercados e o incentivo a operações financeiras de caráter especulativo vêm ameaçando a utilização do fundo público para uma real reversão de

serviços sociais. O conjunto de medidas neoliberais precariza os serviços públicos, abre espaço para a privatização de empresas estatais, realiza contenção de gastos na área social e reformas fiscais. Dessa forma, “a dimensão financeira comanda as decisões das empresas a partir dos países centrais do capitalismo, enquanto os países periféricos passam a depender, cada vez mais, de sua capacidade de pagamento de investimentos e de empréstimos externos absorvidos domesticamente” (SALVADOR, 2008, p. 88). Ficam, assim, sujeitos à lógica dos países centrais.

Diante disto, destaca-se também a utilização do fundo público para o “socorro” a empresas privadas em dificuldades financeiras no processo de crise estrutural. Neste aspecto, os Bancos Centrais têm papel bem definido, pois por meio de condições de “autonomia” acabam injetando dinheiro público, de maneira direta, em empresas privadas, em nome da “saúde financeira” nacional. Salvador (2008) afirma que vários países recorreram a este recurso, principalmente na crise de 2008. Os EUA utilizaram o montante de US\$ 700 bilhões do seu fundo público em repasse para entidades financeiras de Wall Street. “Tal crise se alastrou para os cinco continentes; em diversos países, o fundo público passou a introduzir dinheiro dos contribuintes no socorro ao sistema financeiro privado” (SALVADOR, 2008, p. 92), tais como Japão, Alemanha, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Inglaterra, Islândia e Brasil.

Assim, com este processo de financeirização da riqueza, os mercados:

[...] passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público pressionado por destinação cada vez mais elevada de recursos para a esfera financeira, que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Além da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. (SALVADOR, 2008, p. 98).

Sobre esta importante função desempenhada pelo fundo público como mais uma fonte de lucratividade para o grande capital, Chesnais (2012) acrescenta ser necessário analisar a questão da ilegitimidade das dívidas públicas. A reestruturação da dívida consistiria em reexaminar os contratos de emissão da dívida, a fim de liberar sua carga. Assim, uma auditoria “tem como finalidade identificar os fatores que permitem classificar a dívida como ilegítima, bem como aqueles que justificam ou até exigem o reembolso de uma fração da dívida a determinados credores” (CHESNAIS, 2012, p. 155). A questão aí levantada é também considerada por vários estudiosos da área, inclusive que muitas das dívidas dos países periféricos foram pagas no decorrer de décadas de rapinagem do fundo público.⁹

É importante destacar que o fundo público é a principal fonte de financiamento para as políticas sociais públicas. São os direitos sociais – a muito custo conquistados/concedidos em um percurso de correlação de forças na luta política e de embate entre as classes sociais no âmbito estatal – que ficam seriamente ameaçados neste processo. A precarização das políticas sociais tem como fundamento o contexto de crise estrutural do capital e está alicerçada no conjunto de medidas implementadas pelo Estado, com viés neoliberal de corte dos gastos públicos na área social e utilização de sua fonte de financiamento para o fortalecimento da lógica do capital financeiro de característica especulativa e predatória.

No Brasil, o fundo público tem no orçamento público sua expressão mais visível. São os gastos orçamentários que estabelecem a direção e as ações prioritárias do Estado com políticas sociais públicas, a composição das receitas. Por essa razão, o orçamento é uma peça contábil e política que reflete a correlação de forças sociais e políticas da sociedade para utilização e/ou apropriação dos recursos públicos. Envolve uma série de negociações políticas, as quais determinam quem irá pagar seu financiamento, como a carga tributária no país tem caráter regressivo, agravando a situação dos mais pobres e aliviando os mais ricos. (SALVADOR, 2012).

9 O Equador é o exemplo de país que realizou a auditoria da dívida pública em 2007, durante o governo de Rafael Correa, o que permitiu suspender o pagamento da dívida e obrigou os banqueiros, principalmente os americanos, a negociar.

O Brasil, até a década de 1980, havia avançado na perspectiva dos direitos sociais, trabalhistas e sindicais no plano legal, através da materialização da Constituição Federal de 1988, de ampliação da seguridade social, de universalização dos serviços sociais públicos, controle social, gestão e financiamento. Porém, num contexto de crise, já a partir da década de 1990, esses avanços foram submetidos à lógica do ajuste fiscal e não se efetivaram na vida da maioria da população brasileira, devido ao retrocesso e ao processo de desmonte destes direitos, logo a seguir à sua promulgação. Isso se agravou nos últimos anos, principalmente a partir do governo Temer (2016-2018).

Nossa Constituição Cidadã se encontra atualmente em uma conjuntura perversa de fortalecimento do capital internacional na economia, em detrimento de melhores condições sociais. No aspecto dos direitos sociais, pouco sobrou do texto original da Carta Magna. No conjunto de “reformas” estruturais realizadas pelo Estado brasileiro desde a década de 1990, destacam-se as propaladas Emendas Constitucionais, “remendos” legais que retrocederam as conquistas sociais que haviam sido incorporadas à Constituição.

A Constituição Federal de 1988 contempla as políticas sociais e destaca o sistema de Seguridade Social, estabelecendo-a como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, que é composta de três políticas sociais: saúde, previdência e assistência social. A saúde tem caráter universal; a previdência social, caráter contributivo; e a assistência social, distributivo. A Carta de 88 preconiza a ampliação dos direitos sociais, responsabilizando o Estado por sua efetivação.

Porém, estes direitos sociais, na realidade, não foram universalizados nem uniformizados. Assim, a política previdenciária sofreu diversas alterações através de seis emendas constitucionais diferentes.¹⁰ Destacamos as Emendas Constitucionais 20/1998, 40/2003 e 41/2003, que promoveram profundas mudanças nesta política. A primeira substituiu tempo de serviço por tempo de contribuição, estabelece uma idade mínima para a aposentadoria, instituiu o Fator

10 Emendas constitucionais que alteraram a política previdenciária brasileira: 20/1998, 40/2003, 41/2003, 47/2005, 70/2012 e 88/2015.

Previdenciário e extingue a aposentadoria para professores universitários aos 25 anos de serviço. As demais agravam as exigências da aposentadoria para servidores públicos. Estas “reformas” alteraram o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – para trabalhadores da rede privada – e o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) – dos servidores públicos – que abriu espaço para o crescimento da previdência complementar privada, capitalizando os grandes bancos. Diante disso, modificaram formas de aposentadoria, alteraram a idade mínima e o tempo de contribuição, entre outros critérios. Estas emendas enfatizam as necessidades do grande capital em detrimento das dos trabalhadores; elas “[...] conseguiram alterar os princípios que determinavam a previdência social como política de proteção social, transformando-a numa modalidade de seguro social” (SANTOS, 2017, p. 25-26). Tais mudanças não alteram as falhas na organização do sistema previdenciário, as formas de arrecadação, a fiscalização das receitas e o controle da sonegação.¹¹

Com relação à política de assistência social, as principais emendas são as de número 31/2000 e 67/2010. A primeira institui a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com período de vigência até 2010; já a segunda prorroga por tempo indeterminado a vigência do Fundo. Entre as suas fontes de receita consta um adicional de 5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre produtos supérfluos. Esta emenda também permitiu aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios criar os seus próprios Fundos; para tanto, autorizou a criação de adicionais de até 2% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e de até 0,5% do ISS, a incidirem sobre produtos e serviços supérfluos. Os valores arrecadados devem ser destinados para o desenvolvimento de programas de assistência social nos estados e municípios. Diante da conjuntura de ajustes fiscais, provavelmente estes recursos, mais cedo ou mais tarde, serão também alvo da rapinagem capitalista.

11 Atualmente, o governo Jair Bolsonaro (2019) está em negociação com os parlamentares da Câmara e do Senado para aprovação de outra reforma da previdência, ainda mais dura, que envolve o aumento do tempo de contribuição e de idade mínima para a aposentadoria, além de modificar regras de acesso a outros benefícios.

Já em referência à saúde pública, destaca-se a Emenda 29/2000. Esta tem como objetivo assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Estabelece que os estados deveriam destinar, no mínimo 12%, e os municípios, 15% de suas receitas de impostos e transferências constitucionais com assistência à saúde, e para a União, destinando de 10% de sua receita bruta. A emenda foi aprovada após 11 anos de mobilização social, porém sofreu alterações do projeto original, com a retirada da proposta dos 10% da União, a qual aplicará o valor nominal gasto no ano anterior, acrescido da variação do Produto Interno Bruto (PIB).

De acordo com Fortes (2012, p. 172), apesar de aparentemente a destinação de recursos financeiros para a saúde pública ter aumentado, a divergência de arrecadação e de implementação da EC 29 entre os estados e municípios acirrou os conflitos de interesses políticos em torno dos montantes que deveriam ser destinados a esta política. Isso resulta na fragilidade da utilização dos recursos do fundo público e na destinação adequada para alcançar as demandas reais da população.

Observa-se que as Emendas Constitucionais que incidiram sobre as políticas da seguridade social modificam as formas de financiamento e a destinação dos recursos públicos. Ao tratar das “reformas” sofridas pela seguridade social brasileira, Salvador (2017) afirma que:

[...] a seguridade social e seu orçamento são peças-chaves para a compreensão do ajuste fiscal e da captura do fundo público pelo Capital Portador de Juros (CPJ). Como parte da política de ajuste fiscal, em curso desde 1993, que prioriza a realização de superávits primários para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, o governo federal vem se apropriando das contribuições sociais destinadas à seguridade social. (SALVADOR, 2017, p. 426-427).

Dessa forma, de acordo com o mesmo autor, o desmonte do financiamento vem ocorrendo no Orçamento da Seguridade Social (OSS) num contexto de ajuste fiscal do Estado. A principal forma desse desmonte do financiamento da seguridade ocorre através da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que, originalmente, é uma estrutura que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os

tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Em 2016, a DRU foi prorrogada até 2023 e ampliada para 30%, através da Emenda Constitucional nº 93/2016. Por meio deste mecanismo, é possível transformar os recursos que seriam destinados ao financiamento das políticas de seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário, direcionados ao pagamento dos juros da dívida.

Outra emenda constitucional que atinge diretamente a seguridade social é a 95/2016. Esta emenda implementa um Novo Regime Fiscal (NRF), que propõe congelar as despesas primárias do governo por vinte anos, sendo os valores corrigidos apenas de acordo com a inflação. Entre as despesas primárias não se considera o pagamento de juros da dívida. O NRF implica a inviabilidade de “[...] vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhados na CF de 1988” (SALVADOR, 2017, p. 429). Isto caracteriza mais um retrocesso na área do direito social no Brasil, pois a tendência será de menos encargos financeiros reais do Estado para o provimento de políticas sociais, o que dificulta não só a efetivação das políticas já existentes, como também impossibilita sua ampliação.

De acordo com o Relatório Específico de Auditoria Cidadã da Dívida nº 01/2017, o Orçamento Geral da União executado em 2016, de R\$ 2.572 trilhões, destinou 43,94% aos juros e amortizações da dívida; 22,54% à Previdência Social; 3,02% para a Assistência Social e 3,90% para a Saúde. Em 2017, o orçamento previsto foi de R\$ 3,399 trilhões; destes, 50,66% para os juros e amortizações da dívida; 19,13% para a Previdência Social, 2,45% para a Assistência Social e 3,16% para a Saúde.

Essas “reformas” e dados da realidade revelam o compromisso do governo federal em se adequar às intenções do FMI e do BM, assim como a preocupação em realizar o ajuste fiscal, aprofundando os privilégios da dívida, sem efetivamente realizar mudanças estruturais na gestão das políticas sociais. Onera, portanto, a maioria da população com o desemprego, a precarização e a desregulamentação do contrato de trabalho, num contexto em que o capital especulativo e financeiro se torna atrativo, impulsionando a acumulação capitalista.

Nesse sentido, os direitos sociais garantidos formalmente na Constituição Federal de 1988 acham-se cada vez mais distantes de sua efetivação; os gastos com as políticas sociais estão longe de um patamar ideal, refletindo no aumento da pobreza, da concentração de riqueza, da desigualdade social e do extermínio da população jovem, idosa, pobre e negra.

Considerações finais

Diante das análises apresentadas, percebe-se a importância de se compreender o movimento dialético da realidade social em sua totalidade. Apenas a partir do exame dos fundamentos da relação entre processos econômicos, políticos e sociais da sociabilidade vigente, pode-se desvelar a realidade atual da crise capitalista e a atuação do Estado neste processo.

Assim, podemos afirmar que, em meio à dificuldade de deslocamento de suas contradições diante da crise estrutural, o capital busca implementar estratégias para a sua reprodução e manutenção do controle sobre a força de trabalho. Com a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a financeirização, o modo de produção capitalista continua a se perpetuar, porém com maiores dificuldades. Isto expõe certos limites à sua lógica.

Na conjuntura de crise estrutural, aprofundam-se a concentração e a centralização de capitais nos grandes grupos monopolistas; a exploração da força de trabalho só aumenta; e o desemprego, a violência e a barbarização da vida social persistem.

Neste contexto, o desenvolvimento das políticas sociais e sua ampliação estão fortemente ameaçados. Os recursos que deveriam ser destinados à implementação dos serviços sociais públicos passam a ser desviados para outros fins, de maior interesse do capital e para a manutenção deste sistema.

A realidade nacional mostra-se refém desta demanda global de ajustes estruturais do processo de reestruturação da economia mundial. Isto evidencia um grande anacronismo nas políticas sociais, devido às “reformas” regressivas sofridas pela Constituição

Federal de 1988, acarretando graves consequências para a manutenção e o fortalecimento da seguridade social brasileira, pois ocasiona, em última instância, a não efetivação da mesma, distanciando-a das necessidades concretas da população. Contudo, é necessária uma análise aprofundada dos fatores fundamentais que alicerçam este movimento econômico e político, para assim identificarmos formas de enfrentamento desta realidade.

Artigo submetido em 26/02/2019

Aceito para publicação em 13/05/2019

Referências

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Relatório específico de auditoria cidadã da dívida. Nº 1/2017.** Disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/relatorio-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-1-2017/>>.

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, **que alterou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/725531.pdf>>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, **para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.** Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/web_sus20anos/20anossus/legislacao/emendaconstitucionaln29.pdf>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 31, de 15 de dezembro de 2000. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/142356.pdf>>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, **que mudou o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, **que complementa em detalhes a EC 20/1998...** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010. **Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2010/emendaconstitucional-67-22-dezembro-2010-609828-publicacaooriginal-131132-pl.html>>.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. Capital especulativo e alternativas para a América Latina. In: GOMES, Helder (Org.). **Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea.** São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. In: GOMES, Helder (Org.). **Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea.** São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CHESNAIS, François. (Org.). **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, François. **As dívidas ilegítimas:** quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas. Lisboa: Circulo de Leitores, 2012.

FORTES, Fátima Beatriz. A Emenda Constitucional nº 29, de 2000, e os governos estaduais. **Lua Nova**, n. 87, p. 167-202, 2012.

FONTES, Virginia. Capitalismo, crises e conjuntura. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, p. 409-425, 2017.

MARX, Karl. **O capital.** Vol. I. Tomo I. Coleção Os Economistas. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1988a.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2011.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política:** uma introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público no Brasil:** financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). Tese de doutorado. Brasília: UnB, 2008.

SALVADOR, Evilásio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, p. 426-446, set.-dez./2017.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o Financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan.-jun./2012.

SANTOS, Milena. As influências das agências multilaterais nas “reformas” da previdência social brasileira. **Ser Social**, v. 19, n. 40, p. 13-30, jan.-jun./2017.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 126, p. 318-339. São Paulo: Cortez, 2016.