

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SOCIOECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

TEREZA CRISTINA MITSUO SEKI

**AS DISPUTAS EM TORNO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL: CAPITAL
FINANCEIRO, DÍVIDA PÚBLICA E O *NOVO REGIME FISCAL***

Florianópolis 2017

TEREZA CRISTINA MITSUO SEKI

**AS DISPUTAS EM TORNO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL: CAPITAL
FINANCEIRO, DÍVIDA PÚBLICA E O *NOVO REGIME FISCAL***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito de avaliação do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Professora orientadora: Dr.^a Dilceane Carraro

Florianópolis 2017

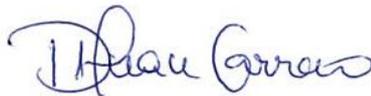
TEREZA CRISTINA MITSUO SEKI

**AS DISPUTAS EM TORNO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL:
CAPITAL FINANCEIRO, DÍVIDA PÚBLICA E O *NOVO REGIME FISCAL***

Trabalho conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Florianópolis, 01 de dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Dilceane Carraro
Orientadora e Presidente da Banca Examinadora



Prof. Dra. Beatriz Augusto de Paiva
Departamento de Serviço Social/UFSC
1ª Examinadora



Prof. Dra. Mirella Farias Rocha
Departamento de Serviço Social/UFRJ
2ª Examinadora

DEDICATÓRIA

“Se os trabalhadores pudessem viver do ar, não se poderia comprá-los por nenhum preço” (Karl Marx, O Capital).

Quando já não havia outra tinta no mundo o poeta usou do seu próprio sangue. Não dispondo de papel, ele escreveu no próprio corpo. Assim, nasceu a voz, o rio em si mesmo ancorado. Como o sangue: sem foz nem nascente. (Lenda de Luar-do-Chão). (COUTO, 2003, p. 219).

Guerras calladas

Hoy es el día de la pobreza. La pobreza no estalla como las bombas, ni suena como los tiros. De los pobres, sabemos todo: en qué no trabajan, qué no comen, cuánto no pesan, cuánto no miden, qué no tienen, qué no piensan, qué no votan, en qué no creen. Sólo nos falta saber por qué los pobres son pobres. ¿Será porque su desnudez nos viste y su hambre nos da de comer? Galeano (2012, p.329)

Dedico este trabalho, a todos trabalhadores do mundo que, no arrendamento dos seus sonhos, escoar da vida no suor cotidiano de seus corpos, na esperança que escorre por entre os dedos de suas mãos hipotecadas e a exaustão de seus nervos na luta por sobrevivência, produzem e reproduzem a riqueza social, as condições materiais de nossa existência; a história, e o futuro, aqueles que ao buscar a dignidade pelo trabalho veem escamoteados sua humanidade. E, em particular, a todas as mulheres do planeta que por milhares de anos e hoje, padecem quando resiste a desigualdade salarial, quando sua voz é abafada, sua opinião escarnada pelo discurso hormonal, e dentre inúmeras distorções, testemunham seus corpos controlados, torturados e violados nessa trama social machista, no entanto, esses corpos que abrigam almas cicatrizadas ou não, apresentam-se resistentes e poderosos, em razão de ser animados de dentro para fora, repletos de amores e dores, desejo e medo, silêncio e gritos, violação e superação, e bailam na sinfônica da existência produzindo música e poesia, fúria e paixão, os corpos que sentem e fazem sentir.

AGRADECIMENTOS

Desenha-se nesse instante de vida um momento de pausa ... o derradeiro instante em que vencemos o ultimo desafio na intenção de concluir essa etapa de formação. Pausamos nossas mentes das pressões e nos permitimos sentir. E o sentimento que invade esse instante é o amor suave e a gratidão. Um sonho realizado.

Agradeço aos meus filhos, Allan, João e Thais. Somos uma equipe lembra? Antes por me provocarem um amor tão intenso e seguro, que desejei mudar o mundo para abriga-los. Devo tudo a vocês. Aprendemos muito juntos, e sobretudo a lutar e a amar. Allan meu admirável guerreiro, a cada dia minha gratidão aumenta, por você validar minha guerra, paz, luta e pausa. João sou grata por você desafiar-me continuamente a enxergar outra dimensão da realidade que não me é comum. Thais, minha guerreira e companheira, quanta saudade... não foi simples compartilhar o espaço acadêmico com você, mas foi um tempo maravilhoso... rico em aprendizagem. Devo essa conclusão a você... Vocês são a minha realização. Riso e dor, luz e poesia, sonhos e esperança. VIDA. Com a voz embargada, os olhos úmidos, e a alma escorrendo pelos dedos, digo a vocês que tanto amo, OBRIGADA.

Ao meu amor companheiro, por compreender e apoiar-me nesse percurso, por acreditar e apostar tanto em mim, que muitas vezes, chego mesmo a acreditar que sou como você me vê. Por ser meu abraço quando tenho dúvidas ou me contorço de saudades, por ser o riso, quando posso ser confusa e atrapalhada, por ficar quando sinto medo, por acreditar quando tenho tantas dúvidas, por se ausentar quando necessito, e retornar quando já não suporto.

Agradeço a você Toninho, pelo carinho, e por entender minha ausência. A minha irmã July por compreender minhas ausências e a pequena Sofia que chegou no meio dessa formação. Amo vocês. Ao meu primo “irmão” Marquinhos por não ter desistido de mim, a minha amiga Luciana, por compreender e aceitar minhas ausências, por todo o incentivo e por vibrar nas conquistas, e a Maria Eduarda minha afilhada que reserva um lugar cativo em sua vida onde posso até me ausentar, mas ao retornar esse lugar sempre está arrumado à minha espera. A minha amiga Marines por acreditar em mim, por existir na minha vida, por ser quem é. Aos amigos poetas, a Lilian, a Fernanda Luz. Meu querido e amado Richard, e doce guerreira Giulia, todos vocês estiveram ao meu lado no momento que mais precisei, foram minhas pernas, meus braços, meu colo, meu remédio, meu retorno, acreditaram que eu

conseguiria juntar minha alma do chão, controlar meu corpo e retornar a vida, acreditaram mais, apostaram que retornaria meus estudos...e concluiria essa etapa. Minha eterna gratidão.

A Universidade federal de Santa Catarina, esse espaço de encantos e desencantos, chegadas e partidas, lutas, e desafios... aprendizado, amigos, paixão e rebeldia... intensas contradições. Debates e aprendizado... sonhos, angústias, medo, alegrias, lágrimas e abraços compartilhados. A Nati, Jane, Andryelle, Antônia, risos, abraços, lágrimas e parceria. Ao Mauri por suas preciosas contribuições. Aos professores que teceram esse caminho, a Mirella que apontou e deu o tom do caminho, significou a caminhada, encanto e luz, vida, riso e dor, amor e saudade, melodia, grito, doçura e guerra, poesia e saudade... abraço, abrigo e referencial. Ao Prof. Jaime por me devolver o prazer dos estudos, por suas aulas magníficas e inspiradoras, ao Claudemir por ser incrivelmente generoso por partilhar seu conhecimento e humanidade, por ser esse profissional comprometido com a luta da classe trabalhadora, pelas inúmeras orientações, reflexões e conversas no campo de estágio, enriquecendo e validando, o importante momento de aprendizado no processo de estágio. Ao Ricardo Lara, amigo camarada, por acompanhar toda a caminhada, abrindo espaços de aprendizado, diálogos fecundos, por acreditar e não me deixar desistir, um porto seguro. A Dilceane por iluminar esse processo, por ter sido muito mais que minha supervisora acadêmica de estágio, por fazer toda a diferença, por ser tão incrivelmente competente, e doce, por ter aceito a orientação desse trabalho, por me impulsionar e acreditar, quando eu já não poderia. Por tornar possível o alcance dessa etapa. Devo muito a você.

Agradeço a Mirella Rocha e Beatriz Paiva por aceitarem o convite de compor a banca de defesa e avaliação desse trabalho, honrando-me com seus inestimáveis conhecimentos.

RESUMO

SEKI, Tereza Cristina Mitsuo. **As disputas em torno do orçamento público federal: Capital Financeiro, Dívida Pública e o Novo Regime Fiscal.** Trabalho de conclusão de curso (graduação em serviço social). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017, 90.p.

O estudo buscou desvelar as formas como o fundo público é apropriado pelo capital rentista, por meio de mecanismos estruturados pelo próprio Estado em detrimento de sua utilização para as políticas sociais, onde o mesmo opera como coadjuvante no sistema de acumulação em prejuízo da classe trabalhadora. Para alcançar este objetivo, o estudo está assentado na pesquisa bibliográfica e na análise crítico-dialética, no sentido de compreender o Estado capitalista, suas leis, suas medidas e sua institucionalização no atual contexto histórico-institucional financeiro rentista, no qual a prioridade tem sido o ajuste fiscal para garantir o pagamento pontual das obrigações do Estado para com os credores relativos à dívida pública. A metodologia do estudo procurou cobrir os interesses que capturam o Estado contemporâneo sob o domínio do capital rentista. Parte-se da constatação da importância da compreensão do processo de arrecadação e composição dos gastos do Orçamento Federal da União, para a correta análise do financiamento das políticas sociais na atual conjuntura da ordem social brasileira. No percurso que embasa teoricamente a pesquisa empírica ressalta-se a concepção histórica e dialética do Estado, fundamentalmente determinado pela estrutura classista da sociedade sob a ordem do capital. A fim de desvelar os mecanismos utilizados pelo governo, e pelo Capital, consideramos analisar alguns dos elementos que incidem no processo de arrecadação a partir de impostos e tributos, que constituem o fundo público, as decisões e interesses que compõem os gastos, e como esses refletem a correlação de forças existentes na disputa pela riqueza socialmente produzida, discutindo a relação entre Dívida Pública, rentismo, crise do capital, e o discurso falacioso do governo atual, com a implementação da Emenda Constitucional N. 95, acompanhado por reformas(contrarreformas) que vem a reforçar a apropriação do fundo público pelo capital em prejuízo aos direitos sociais, agudizando a exploração da classe dominada, caracterizando -se como bárbaro desmonte e retrocesso social, incidindo diretamente nos direitos sociais duramente conquistados pela classe trabalhadora.

Palavras-Chave: Capital Financeiro; Dívida Pública; Orçamento; Novo regime Fiscal; Políticas Sociais.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Incidência Tributária	45
Gráfico 2: Impostos que incidem na população de baixa renda	46
Gráfico 3: Desonerações instituídas em bilhões 2010 – 2018	49
Gráfico 4: Perda de arrecadações a cada ano, valor em bilhões	49
Gráfico 5: Dívida Consolidada do Governo Federal (% do PIB): 1913-	54
Gráfico 6: Credores da Dívida Interna	56
Gráfico 7: Orçamento Geral da União Executado	59
Gráfico 8: Evolução da Dívida Pública em % do PIB de 1978 a 2017	60
Gráfico 9: Gasto com juros % PIB: Comparação com outros países	60
Gráfico 10: Lucro dos bancos em bilhões:1996 – 2015	61
Gráfico 11: Despesas financeiras X despesas primárias: 2016 – 2017	74
Gráfico 12: Despesas financeiras: 2016 – 2017 em Bilhões	74
Gráfico 13: Despesas primárias: 2016 – 2017	75
Gráfico 14: Orçamento Geral da União por Função: 2016 – 2017	76
Gráfico 15: Corte orçamentário: Função Direito e Cidadania e Política Social: 2016-2017	76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Títulos das Apólices Imperiais - 1902, 1910, 1911, 1920 e 1946	53
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal
ASPS	Ações e serviços públicos em Saúde
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBGE	Instituto Brasileiro de Estatísticas
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INESC	Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais

IOF	Imposto sobre operações de Crédito, Câmbio e Seguros
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPVA	Imposto sobre propriedade de veículos automotores
IR	Imposto de renda
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PAI	Programa de Ação Imediata
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição.
PIB	Produto interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Plano Plurianual
PROUNI	Programa Universidade para todos
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RADIS	Revista Comunicação e Saúde
RCL	Receita Corrente Líquida
RMI	Regime de metas de inflação
SELIC	Sistema Especial de liquidação e Custódia
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.
SRF	Secretaria da Receita Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A RELAÇÃO DO CAPITAL COM O ESTADO	19
1.1 O Estado como expressão política da dominação burguesa	20
1.2 O modo de produção capitalista, a atuação estatal e a mundialização do capital..	24
2 O FUNDO PÚBLICO NO BRASIL: A DISPUTA PELA RIQUEZA SOCIALMENTE PRODUZIDA	35
2.1 Fundo público e reprodução do capital	36
2.2 Composição do Orçamento da União via impostos e tributos.....	44
2.3 Transferência de Renda para o sistema financeiro via dívida pública em detrimento das políticas sociais.....	52
3 O REGIME FISCAL E SUA FUNÇÃO PARA O CAPITAL.....	63
3.1 Lei de Responsabilidade Fiscal	64
3.2 O “Novo Regime Fiscal” do Governo Brasileiro: a Emenda Constitucional N. 95/2016	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS.....	88

INTRODUÇÃO

Os estudos realizados ao longo da formação inicial, debates acadêmicos, o processo do estágio curricular obrigatório I e II no Núcleo de Educação Permanente do SUAS da Secretaria de Assistência Social do município de Palhoça/SC, onde a participação nas oficinas introdutórias (2016.2 e 2017.1) nos permitiram ter contato com os profissionais que operam na política de Assistência Social, seus dilemas cotidianos, somados aos debates com os supervisores de campo e acadêmico, nos levaram a sucessivos questionamentos sobre as especificidades que vem assumindo o padrão de acumulação capitalista brasileiro nesta nova fase do capitalismo mundial, iniciada no final dos anos 1960 e início dos anos 1970.

Tais questionamentos articulam-se aos direcionamentos das políticas fiscais e econômicas no Brasil pós-1990, que impactam diretamente no financiamento das políticas sociais, a partir de progressivos cortes orçamentários, e promovem o paradoxo: o mesmo movimento que promove a retração nas políticas sociais, também amplia a demanda por elas. Portanto, sensíveis a estas questões, que condicionam a vida de milhões de brasileiros, apreendemos algumas pistas que denunciam as prioridades reais do Estado, permeado por disputas existentes entre as diferentes classes e frações de classes na apropriação da riqueza socialmente produzida e, em particular, do orçamento público. Nesse sentido, acompanhamos o discurso governamental apologético do ajuste fiscal, como enfrentamento a crise orçamentaria do Estado, e assistimos as medidas implementadas pela Emenda Constitucional N. 95 que subordina os direitos sociais a lógica orçamentária, tornando nulo os preceitos constitucionais de 1988 conquistados pela luta da classe trabalhadora.

As relações sociais oriundas do processo de produção e reprodução capitalista determinam a totalidade da vida social, dão formas as consciências, emolduram a cultura, assim como determinam historicamente os conflitos na relação capital trabalho. Nesse sentido Marx e Engels (2009) explicam:

A produção das ideias, das representações, da consciência, está em princípio diretamente entrelaçada com a atividade material e o intercâmbio material dos homens, linguagem da vida real. O representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens aparece aqui ainda como direta exsudação do seu comportamento material. O mesmo se aplica à produção espiritual como ela se apresenta na linguagem da política, das leis, da moral, da religião, da metafísica etc. de um povo. Os homens são os produtores das suas representações, ideias etc., e precisamente os homens condicionados pelo modo de produção da sua vida material, pelo seu intercâmbio material e o seu desenvolvimento posterior na estrutura social e política. MARX E ENGELS (2009, p. 31)

Entendemos que os espaços ocupacionais do assistente social estão inseridos nessa totalidade, e a instrumentalidade é determinada e deve ser compreendida nas condições objetivas e subjetivas de intervir na realidade, e apreender o significado social da profissão. Essa apreensão exige ao profissional um exercício sociopolítico que deve ser balizado em um referencial teórico que lhe propicie mediar da singularidade ao universal, na compreensão das determinações, contradições que agudizam os desafios cotidianos, assim como sua condição de trabalhador assalariado. de acordo com Iamamoto (2009, p. 46):

[...] dentre os quais: exigência de rigorosa formação teórico-metodológica que permita explicar o atual processo de desenvolvimento capitalista sob a hegemonia das finanças e o reconhecimento das formas particulares pelas quais ele vem se realizando no Brasil, assim como suas implicações na órbita das políticas públicas e consequentes refrações no exercício profissional.

Iniciamos esse estudo partindo do pressuposto de que o fundo público é apropriado pelo capital financeiro por meio de mecanismos estruturados pelo próprio Estado em detrimento de sua utilização para as políticas sociais, e que o mesmo opera como coadjuvante no sistema de acumulação em prejuízo da classe trabalhadora.

Nessa esteira, o estudo visou compreender e desvelar os mecanismos utilizados pelos operadores do mercado financeiro para concentrar a riqueza socialmente produzida, e as disputas existentes no processo do gasto público, no atual estágio do capital rentista e como essa dinâmica impacta duplamente as políticas sociais, assim como demonstrar como a dívida pública se constitui um importante mecanismo de apropriação do fundo público pelo capital e como a forma assumida por este capital tem, entre outros resultados, prejudicado os orçamentos do fundo público, o que compromete a manutenção das políticas públicas sociais. Nesse particular, destacam-se os direitos sociais, que embora tenham sido estabelecidos na Constituição de 1988, vêm sendo constrangidos no âmbito dessa nova fase do capitalismo financeirizado.

A apreensão das determinações que configuram a crise contemporânea se constitui em elemento imprescindível para se analisar os processos políticos advindos das transformações societárias presentes e que proporcionam um redesenho do papel do Estado e, por sua vez, uma reconfiguração das políticas sociais.

Na atual conjuntura, a classe trabalhadora além de assistir a seus direitos civis e políticos serem cerceados, e sofrerem repressões violentas a toda e qualquer manifestação de resistência, testemunham as determinações austeras do Estado em favor de reforçar os interesses que beneficiam a rentabilidade do capital.

Nesse contexto, defendemos a validade de se aprofundar o conhecimento em torno das decisões governamentais, alicerçadas em uma perspectiva crítica, como o Novo Regime Fiscal, e sua estreita relação com o sistema da Dívida, afim de desvelar a realidade que permeia o financiamento das políticas públicas sociais e seu desfinanciamento, como na conjuntura atual.

Considerando que a análise do “equilíbrio” orçamentário não se reduz ao econômico, partindo da concepção de que a realidade social, abrange todos os aspectos da vida humana em sociedade, o fundo público também nos aparece como uma relação social, e expressa, como exposto por Oliveira (2009), um espaço de lutas entre classes, onde os processos decisórios incorporam o jogo político, no qual aparecem privilégios de classes, de ordenação burguesa, respostas as lutas da classe trabalhadora, e o ordenamento da forma assumida pelo capital em cada momento histórico.

A relevância deste trabalho se justifica na medida em que busca colaborar com a leitura crítica da condição das políticas sociais no Brasil, por meio do estudo de sua dimensão orçamentária, visto que, é por meio do financiamento que as políticas públicas se materializam institucionalmente, portanto, sem financiamento não há efetivação das políticas públicas. Um outro elemento é que a composição da arrecadação e distribuição do Fundo Público envolve decisões políticas e econômicas do país, e nesse sentido carece de ser problematizada e discutida pela categoria profissional do Serviço Social que luta em defesa da classe trabalhadora.

O financiamento público constitui-se um tema desafiador no interior da gestão das políticas públicas diante das novas configurações em que se coloca o Estado brasileiro. É por meio do Os recursos públicos são alocados em fundos específicos, que possuem uma legislação aplicada e exigências em sua operacionalização, bem como, retratam, enquanto unidade orçamentária, o caráter dado pela gestão pública à efetivação de direitos. A pertinência desta investigação consiste em evidenciar uma temática que. No âmbito acadêmico, especificamente, pode favorecer o desvelar crítico da atual política econômica adotada no país, dando visibilidade, através de uma atitude investigativa, a dimensão política da gestão das políticas públicas, tornando-se, portanto, necessária ao debate na sociedade brasileira que é marcada por profundas desigualdades e desdobramentos do capitalismo especulativo.

A importância de se desvelar os fenômenos que determinam a dinâmica orçamentária coaduna com as afirmações de Iamamoto (2009) quando a autora apontava a subordinação

dos direitos sociais, as determinações que permeiam os Orçamentos da União, Estados e Municípios, assim como esses mesmos direitos sociais legalmente instituídos na Constituição federal de 1988, também são condicionados e até mesmo subvertidos, em razão da lógica que permeia o Fundo Público.

Estudiosos afirmam que a abrangência da Emenda Constitucional N. 95 alcança todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira, integrantes do Orçamento Fiscal. As determinações da EC 95 que se configura em um Novo Regime Fiscal instituído em dezembro de 2016, incidem na limitação das despesas primárias de um exercício ao valor do ano anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que significa o congelamento das despesas no patamar do ano de 2016 pelos próximos 20 anos. Este novo regime fiscal terá duração de 20 anos, contados a partir de 2017, com a possibilidade de alteração, pelo Executivo, no método de correção dos limites a partir do 10º exercício de vigência. Cabe ressaltar que os gastos primários são os gastos do governo para prover bens e serviços públicos à população (saúde, educação, rodovias, por exemplo), além dos gastos necessários para a manutenção da estrutura do estado. São classificadas como obrigatórias ou discricionárias.

Compreendemos que a questão metodológica é primordial para elucidar os caminhos escolhidos e técnicas eleitas na construção do conhecimento sobre qualquer objeto de pesquisa, e, para além, expressa as lentes do pesquisador. Isto porque a transformação da realidade exige a sua profunda compreensão, que por sua vez só é possível a partir de análises fundamentadas teórica e empiricamente. Nessa esteira, podemos afirmar que a escolha do método é uma escolha política. No estudo proposto elegemos o referencial teórico-metodológico do materialismo histórico e dialético, que nos permitiu estabelecer as conexões e sucessivas aproximações da realidade do objeto do estudo. O enfoque do estudo foi qualitativo, porque a dimensão que pretendemos evidenciar, embora apareça em determinados momentos em dados financeiros e contábeis, são representações de escolhas que determinam condições sociais específicas em que estamos inseridos e historicamente determinados. Esta escolha de método condiciona nossa relação com as categorias analíticas, cujas escolhas emergiram no decorrer da análise e possibilitaram as sucessivas aproximações do objeto em estudo, com a finalidade de desvelar sua materialidade.

Para procedermos à análise do Orçamento da União, no primeiro capítulo apresentamos breves apontamentos sobre a relação que o capital estabelece com o Estado e algumas das formas de sua intervenção política, social e econômica no desenvolvimento

histórico do modo de produção, conformando as condições nas quais se deu a emergência das políticas sociais e sua generalização, apontando, para tanto, a condição que assume o fundo público no processo de reprodução ampliada do capital, permeado por forças antagônicas que se expressam na expansão do capital.

A segunda parte apresentamos o fundo público e seu papel no âmbito do capitalismo, com a finalidade de contribuir para uma análise um pouco mais aprofundada sobre a dívida pública e seu impacto na composição dos gastos orçamentários da União, onde por meio de mecanismos estruturados, inclusive, pelo próprio Estado em favor da valorização desses capitais, transfere imensos montantes de recursos (riqueza socialmente produzida), para o favorecimento dos interesses do capital. É fundamental destacar que esse movimento ocorre em detrimento da destinação de recursos públicos para políticas sociais, assim, o Estado acaba por operar como coadjuvante no sistema de acumulação em prejuízo da classe trabalhadora. As consequências societárias são de longo alcance nessa dinâmica, e resulta na redução dos empregos, acirramento da vulnerabilidade da classe trabalhadora, na intensificação da desigualdade social, entre outras. Em nosso entendimento, trata-se de uma forma política paradoxal: retrai as políticas sociais, ao mesmo tempo que provoca a ampliação da necessidade pelas mesmas.

Evidenciamos alguns elementos que confirmam a hipótese do fundo público ser apropriado em favor da reprodução e acumulação do capital e como essa dinâmica se agudiza no atual estágio do capital mundializado rentista. A questão tributária e as estratégias da classe dominante que permeia a arrecadação e a não arrecadação, evidenciaram a superexploração da classe trabalhadora, a partir de tributação regressiva onde a maior carga tributária incidi no consumo e serviços, o que significa que onera mais a classe trabalhadora. Nessa direção, agudizando a desigualdade social já dada nas estratégias de arrecadação, o montante de recursos da arrecadação que compõem a riqueza socialmente produzida, vem sendo destinado pela União para o pagamento da dívida pública, que chega a ocupar quase metade do total de recursos executado pelo mesmo

Nesse sentido, os estudos de Chesnais (1996; 2005), nos aponta que os mercados financeiros abrangem bem mais do que os espaços econômicos da sociedade, e que não são apenas espaços políticos, eles se configuram como espaço social e determinam a direção de todos os aspectos da vida em sociedade. E imprimem na vida social, sua razão de reprodução no antagonismo de classes, exploração da força de trabalho e desigualdades sociais. O autor nos traz especificidades da atual fase do capitalismo sob dominância financeira, onde os

interesses do capital portador de juros intensificam as disputas dos recursos do fundo público, e que se determina na transferência de recursos da esfera produtiva, para a esfera dos rendimentos, e essa dinâmica cria os mecanismos facilitadores desse processo.

A materialidade desses mecanismos tem a Dívida Pública como um instrumento privilegiado, defendido por Fattorelli (2010) em seus estudos ao longo da última década, como um sistema da dívida, que impõem interesses e privilégios classistas na dinâmica orçamentária. Nesse sentido, a compreensão da natureza do fundo público ganhou relevância nesse estudo, assim como o sistema da dívida, nos auxiliou a nos aproximarmos da dinâmica do capital rentista, ao elucidarmos o favorecimento da classe rentista e sua lucratividade, em meio a grave crise do capitalismo mundial, com rebatimentos de enormes proporções na vida nacional.

No terceiro capítulo discutimos a relevância da legislação fiscal na proteção e garantia da saúde desse sistema apontado anteriormente. De acordo com Fattorelli (2013)

A legislação econômica e fiscal desde o plano Real, tem sido implementada a fim de garantir ao capital portador de juros nacional e internacional tranquilidade para sua valorização, imprimindo poder e privilégios aos credores da dívida. Tal poder congrega grandes bancos privados e suas respectivas holdings, organismos financeiros internacionais – principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, agências qualificadoras de risco, bancos centrais e de desenvolvimento, entre outros agentes. Sua atuação é marcada por operações consideradas secretas, muitas vezes em paraísos fiscais; falta de transparência; proteção sob o escudo do sigilo bancário; modificação de normas contábeis para atender interesses, entre outros privilégios. (FATTORELLI, 2013, p. 13).

Nos esforçamos em evidenciar que os ajustes fiscais aparecem no processo histórico da dinâmica do capital como estratégias de superar as crises estruturais cíclicas inerentes ao sistema capitalista. Nesse sentido, a autora (2013, p.17) nos aponta como exemplo, o que ocorreu na crise de 2008 nos EUA. Ela a descreve como a crise da “ausência de controle e limite para a produção de derivativos sobre operações já derivadas de outras, em cadeia”. E que esse quadro de fratura no sistema, promoveu o aumento da especulação e a criação da bolha especulativa.

Ao problematizar os impactos que o Novo Regime Fiscal acena na dinâmica das políticas públicas sociais, estudamos os orçamentos executados de 2015 e 2016, onde os mesmos já refletem os cortes e as perdas no orçamento das políticas sociais e nos indicam a situação crítica imposta à classe trabalhadora, assim como foi possível evidenciar o lugar que as políticas públicas sociais e a classe trabalhadora ocupam na disputa pelo fundo público.

As conclusões são introdutórias, em razão da complexidade do tema, e as limitações que cabem no formato em que se realizou os estudos, carecendo de continuidade e

aprofundamento. Entretanto, ainda que parciais os resultados acenam que vem ocorrendo desde a abertura política no país um verdadeiro ataque aos direitos sociais historicamente conquistados. Nesse sentido, concluímos, que estamos vivendo um momento crítico, que se assemelha ao estado de exceção¹, como colocado por Oliveira no Blog da Boitempo:

O direito universal sempre teve um quê de mentira deslavada: ele não serve realmente aos pobres, aos trabalhadores, àqueles que devem obedecer e deixar-se explorar. Na sociedade em que os meios de produção são propriedade privada, a polícia, os juízes, os funcionários, tratam o proprietário de um jeito, e o que só possui “seus músculos e nervos” de outro. Mas, como se isso não bastasse, no cerne do Estado de direito, está a previsão de que o direito pode ser oficialmente suspenso. (OLIVEIRA,2013)

Os cortes orçamentários, por meio das chamadas medidas de ajuste, revelam as disputas em torno do fundo público, a ampliação da valorização do capital e retração no investimento em políticas sociais, o que redimensiona os desafios cotidianos profissionais.

Nesse sentido, o debate sobre o orçamento e as disputas que o permeiam tornam-se essenciais para que possamos dimensionar as forças que precisamos enfrentar, e as possibilidades a serem construídas afim de construir uma nova sociabilidade livre de desigualdades, e injustiças sociais.

¹ O conceito de estado de exceção tem origem jurídica precisa e aponta para um fenômeno social muito específico: a suspensão do Estado de Direito através do direito. A ideia geral da exceção é que é preciso suspender a constituição em momentos de crise e que, portanto, tal suspensão deve ser legal, apesar de inconstitucional (o que, obviamente, é um contrassenso – mais um entre muitos dos que são necessários para o funcionamento dessa máquina de moer gente que é o capitalismo) (OLIVEIRA ,2013)

1 A RELAÇÃO DO CAPITAL COM O ESTADO

O capital está para além de uma relação econômica, pois o mesmo organiza toda a vida social, fundado na contradição e embate de suas classes essenciais, assim sendo ele se constitui como relação social. A contradição essencial desse modo de produção se expressa na riqueza socialmente produzida e na desigualdade de sua distribuição.

A essência do modo de produção capitalista está na relação antagônica historicamente determinada entre capitalistas, possuidores do dinheiro e dos meios de produção e os trabalhadores assalariados que vendem sua força de trabalho tal como se vende qualquer mercadoria.

No momento em que a força de trabalho se converte em mercadoria, segundo Netto (2009) emerge a possibilidade de “mercantilizar o conjunto das relações sociais”. A relação de compra-e-venda extrapola, assim, sua mediação de até então (restrita a objetos e coisas). Em outros termos, a sociedade capitalista “universaliza a relação mercantil” como a única possível; trata tudo como objeto de compra e venda, incluindo aí, a própria relação entre os seres humanos.

As contradições entre interesses de classes que compõem a sociedade, baseadas em uma estrutura social determinada pela divisão social do trabalho, originou uma forma de poder, materializada no Estado, que tem a capacidade de dominar grupos e indivíduos e manter sob controle, seus antagonismos.

O modo de produção capitalista se funda na relação de exploração do trabalho pelo capital, e essa dinâmica não se resume a uma mera relação de poder entre burguesia e trabalhadores, ele está para além disto, constituindo o capital como uma forma historicamente peculiar de controle do metabolismo social tal como apresenta Mészáros (2008, p. 59):

Vivemos sob condições de uma desumanizante alienação e de uma subversão fetichista do real estado de coisas dentro da consciência (muitas vezes também caracterizada como “reificação”) porque o capital não pode exercer suas funções sociais metabólicas de ampla reprodução de nenhum outro modo.

Nessa direção com a finalidade de explicar a relação entre o Estado e a propriedade econômica dos meios de produção, estamos de acordo com Mascaro (2013, p.17) quando afirma que:

O Estado, tal qual se apresenta na atualidade, não foi uma forma de organização política vista em sociedades anteriores da história. Sua manifestação é especificamente moderna, capitalista. Em modos de produção anteriores ao capitalismo, não há uma separação estrutural entre aqueles que dominam economicamente e aqueles que dominam politicamente: de modo geral, são as mesmas classes, grupos e indivíduos – os senhores de escravos ou os senhores

feudais – que controlam tanto os setores econômicos quanto os políticos de suas sociedades. [...] no capitalismo, no entanto, abre-se a separação entre o domínio econômico e o domínio político. O burguês não é necessariamente o agente estatal. As figuras aparecem, a princípio, como distintas. Na condensação do domínio político em uma figura distinta da do burguês, no capitalismo, identifica-se especificamente os contornos do fenômeno estatal (MASCARO, 2013, p. 17).

Nesse sentido destacamos com o autor (2013) que a separação do poder político e a propriedade dos meios de produção ocorreu no embate da produção capitalista contra o antigo regime. Entretanto, se de um lado o detentor da propriedade econômica evita apropriar-se do exercício do poder político estatal, por outro não se aparta do mesmo.

O Estado como uma forma geral de poder político de dominação de classe assume a capacidade organizativa política e institucional dos interesses do capital enquanto classe, ou seja, “nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa, ou seja, contra outros Estados e burguesias, como internamente, para garantia mútua da sua propriedade e dos seus interesses” (MARX; ENGELS, 1984, p. 101).

Concordamos que para a compreensão do Estado como poder de classe, é necessário apreender a relação entre o Capitalismo e o Estado, que de acordo com Mascaro (2013, p. 111) essa relação é estabelecida a partir da penetração do econômico no político, e há uma reciprocidade estrutural nessa dinâmica. E afirma: *“Tanto a economia capitalista não existe sem uma forma política estatal correspondente quanto esta, só pode existir nas condições de reprodução econômica capitalista”*.

Ainda de acordo com o autor;

A relação entre economia e política, no capitalismo, não se estabelece e se reitera de modo automático, nem pode ser pensada como uma derivação lógica de todos os seus termos, tampouco se apresenta como portadora de funcionalidades necessárias. A articulação entre o nível econômico e o nível político das sociedades capitalistas apresenta variações, contradições, conflitos e rupturas. (MASCARO, 2013, p. 111)

Nessa direção nos alicerçamos nos estudos de Marx que fundamentou em sua obra “O Capital” a lógica de reprodução capitalista e os elementos necessários à sustentação (financiamento) da forma que assume o Estado e, principalmente, as funções econômicas que desempenha neste modo de produção. Nos apresentou as formas de sociabilidade que estruturam as relações de exploração, domínio de classes e os antagonismos inerentes nestas.

1.1 O Estado como expressão política da dominação burguesa

O sistema capitalista constituiu-se como um sistema econômico, político e social, baseado nas relações entre duas classes antagônicas, os proprietários dos meios de produção e os proprietários

da força de trabalho. É fundado na apropriação da mais valia ²pelos proprietários dos meios de produção (classe dominante), produzida pelo trabalhador assalariado (classe dominada) proprietário da força de trabalho, ou seja, em relações contratuais entre o capitalista (comprador da mercadoria força de trabalho) e o trabalhador (vendedor da mercadoria força de trabalho).

De acordo com Trindade (2006)

A forma salário é a condição econômica mais importante para o desenvolvimento das relações jurídicas burguesas, na medida em que o estabelecimento definitivo de relações contratuais que na forma guardam a igualdade de contraposição entre indivíduos portadores de valor de troca semelhantes, cuja disponibilidade do valor de uso para o intercâmbio se dá na forma de mercadoria, confere ao capitalismo e à expropriação da mais-valia uma aparente legitimidade universal. (TRINDADE, 2006, p. 11)

O capital configura-se, segundo Mészáros (2008, p. 96), como um sistema que não tem limites para sua expansão e “[...] é uma forma incontrolável de controle sócio metabólico”. Ele se converte num modo de sócio metabolismo incontrolável devido às suas fraturas e dos defeitos estruturais que estão presentes desde o início do sistema do capital.

Na intenção de descrever o sistema sócio metabólico do capitalismo, Mészáros define que o núcleo constitutivo desse sistema é formado pelo “tripé” Capital, Trabalho e Estado. E que para além de fundamentais, esses elementos são constituídos materialmente e estão inter-relacionados.

[...] dada a inseparabilidade das três dimensões do sistema do capital, que são completamente articulados – capital, trabalho e Estado –, é inconcebível emancipar o trabalho sem simultaneamente superar o capital e também o Estado. Isso porque, paradoxalmente, o material fundamental que sustenta o pilar do capital não é o Estado, mas o trabalho, em sua contínua dependência estrutural do Capital [...]. Enquanto as funções controladoras vitais do sociometabolismo não forem efetivamente tomadas e autonomamente exercidas pelos produtores associados, mas permanecerem sob a autoridade de um controle pessoal separado (isto é, o novo tipo de personificação do capital), o trabalho enquanto tal continuará reproduzindo o poder do capital sobre si próprio, mantendo e ampliando materialmente a regência da riqueza alienada sobre a sociedade (MÉSZÁROS, 2006, p. 16).

De acordo com Mészáros (2006), o Estado surge necessariamente, da divisão da sociedade em classes sociais e da luta inerente aos conflitos resultantes do antagonismo entre elas, que historicamente resultou da divisão social do trabalho. Nesse sentido, o capital promove ações corretivas cada vez que detecta aspectos defeituosos de controle, e é nesse momento, em que se forma o Estado moderno em sua figura mais rigorosa em termos econômicos que, complementando a estrutura totalizadora de comando político do capital,

² A mais valia é o valor criado pelo trabalho assalariado acima do valor de sua força de trabalho, o qual o capitalista se apropria, é o trabalho não pago ao trabalhador.

constitui-se como única estrutura corretiva que possui compatibilidade com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico. Mas, bem lembra o autor, que a sua função é apenas corrigir até certo ponto aquela falta de unidade e os antagonismos, o controle não deve eliminá-los. Desta forma, o seu surgimento se dá precisamente com a finalidade de conciliar as oposições entre as classes emergentes, se colocando aparentemente em uma posição acima, externa, aos interesses das mesmas.

Marx e Engels compreenderam o Estado como uma expressão política da dominação da classe burguesa, capaz de garantir uma ordem que reproduza as relações materiais e sociais capitalistas. Em a Ideologia Alemã, os autores colocam que a burguesia consegue organizar-se nacionalmente alcançando o aparelho de Estado, e a partir disso consegue difundir seus interesses particulares enquanto interesse universal assegurando a propriedade privada. O Estado preserva os interesses coletivos dessa classe e não representa o bem-comum. Assim a análise do Estado capitalista requer a necessária interação com a lógica de acumulação desse sistema.

Nesse sentido, assinalam que:

O Estado não é, pois, de forma alguma, um poder imposto à sociedade de fora para dentro; tampouco é “realização da ideia moral” ou a imagem e realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes, um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar. [...], no entanto, a fim de que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder, aparentemente acima da sociedade, tem-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, surgido da sociedade, mas colocado acima dela e cada vez mais se alienando dela, é o Estado [...] Na medida em que o Estado surgiu da necessidade de conter os antagonismos de classe, mas também apareceu no interior dos conflitos entre elas, torna-se geralmente um Estado em que predomina a classe mais poderosa, a classe econômica dominante, a classe que, por seu intermédio, também se converte na classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida (MARX ;ENGELS, 1983, p. 195-6).

Nessa esteira, Mascaro (2013) procura distinguir o que precisamente distingue a forma política estatal:

Ao contrário de outras formas de domínio político, o Estado é um fenômeno especificamente capitalista. [...] Estado se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca das mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada. [...]. Daí a dificuldade de se aperceber, à primeira vista, a conexão entre capitalismo e Estado, na medida em que, sendo um aparato terceiro em relação à exploração, o Estado não é nenhum burguês em específico nem está em sua função imediata. A sua separação em face de todas as classes e indivíduos constitui a chave da possibilidade da própria reprodução do capital: o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho (MASCARO, 2013, p.18 - 19).

Nessa esteira o autor nos indica:

A busca pela compreensão das estruturas sociais, dos institutos, instituições deve-se dar no plano da materialidade econômica. Outrossim, não se deve reduzir a forma política às suas instituições, em que pese a sua correlação estrutural. Não são as instituições políticas que determinam a forma política, e sim justamente o contrário: “Tal forma política é que cria, aproveita, afasta, reforma, transforma ou reconfigura instituições sociais, muitas já existentes e outras novas, aglutinando-se à forma necessária de reprodução da vida social que vai se instalando” (MASCARO, 2013, p. 31).

No exercício processual para compreensão da crise econômica que se instaurou na América Latina e se arrasta até os dias atuais, é preciso superar a falsa dicotomia Estado/mercado. Nessa direção retomamos Mészáros que ao fazer a crítica a ideologia dominante que exalta o Estado como uma instituição superior, reforça as bases do pensamento de Marx e Engels:

[O Estado] é apresentado como a encarnação do princípio da legitimidade, ao lado da pretensão de que esta legitimidade emana diretamente das Inter determinações dos interesses dos indivíduos ‘racionalis’. A verdade prosaica de que o Estado na verdade não é a encarnação do ‘princípio da legitimidade’, mas das relações de poder prevaletentes, e que não é constituído a partir das decisões individuais soberanas, mas em resposta aos contínuos antagonismos de classe, permanece oculta sob o véu da impressionante fachada teórica da ideologia dominante (MÉSZÁROS, 2004, p. 493, grifos do autor).

O Estado capitalista, nas suas diferentes configurações conjunturais, cumpre um papel estrutural ao procurar viabilizar a exploração do trabalho assalariado pelos detentores do capital, por meio da apropriação pelos capitalistas do valor criado pelos assalariados, mediante a relação social estabelecida no processo de produção.

Ao discutir o papel do Estado, Mandel (1982), concluiu que uma das principais funções do Estado capitalista é criar as condições gerais da produção, que não podem ser asseguradas diretamente pelas atividades privadas dos proprietários dos meios de produção. Tal função relaciona-se:

[...] diretamente com a esfera da produção, e, assim, [procura] assegurar uma mediação direta entre a infra e a superestrutura. Esse domínio funcional do Estado inclui essencialmente: assegurar os pré-requisitos gerais e técnicos do processo de produção efetivo (meios de transporte ou de comunicação, serviço postal, etc.); providenciar os pré-requisitos gerais e sociais do mesmo processo de produção (como, por exemplo, sob o capitalismo, leis e ordens estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário); e a reprodução contínua daquelas formas de trabalho intelectual indispensáveis à produção econômica, embora elas mesmas não façam parte do processo de trabalho imediato (o desenvolvimento da astronomia, da geometria, da hidráulica e de outras ciências naturais aplicadas no modo de produção asiático e, em certa medida, na Antiguidade; a manutenção de um sistema educacional adequado às necessidades de expansão econômica do modo de produção capitalista, etc.) (MANDEL, 1982, p. 334).

De acordo com Trindade(2006) essa força legitimadora instituída na forma de Estado fundamentada em uma consciência jurídica, esforça-se em ocultar seu caráter de classe, aparecendo como um mediador, cabe ressaltar que o antagonismo e a desigualdade de classes que conseqüentemente se materializa em exploração de uma sobre outra, ou o enriquecimento de uma condicionado ao empobrecimento da outra, natureza das relações de produção capitalista, são desconsideradas por esse poder instituído na e pela classe dominante na forma Estatal. Nesse sentido o autor nos apresenta uma razão que contribui para nossa compreensão da essência desse poder.

[...]Como agente central para manutenção das relações capitalistas de produção, o Estado encobre parcialmente o conflito latente existente na relação capital-trabalho e, ao mesmo tempo, legitima a relação de exploração, por meio da imposição das regras positivas do direito de propriedade. De outro, a essência do Estado é a de ocultar a exploração e, principalmente, sufragar a legalidade e legitimidade dessa relação. Daí se derivam os princípios do direito e da segurança da propriedade. A ação coercitiva do Estado provém deste pressuposto, e sua maior ou menor capacidade repressiva será diretamente proporcional às condições necessárias de se impor e manter a propriedade privada dos meios de produção e, fundamentalmente, assegurar a regularidade dos fluxos de produção e apropriação cumulativa da mais-valia. (TRINDADE,2006, p. 11)

As mudanças sócio históricas produzidas nesse sistema de dominação, tencionam o Estado a novas configurações de regulação. O Estado aparece de distintas formas, como expressões de momentos da organização política do domínio econômico sob o capital, o que exige a recriação sempre crescente de condições ampliadas à reprodução capitalista.

As determinações políticas e jurídicas que dão forma ao Estado estão intrinsecamente relacionadas com a correlação de formas e a capacidade de a classe dominante avançar em sua dominação e seu conteúdo é determinado pelas relações sociais de produção. Nessa direção, podemos afirmar que o Estado brasileiro é de caráter burguês, quando as relações e as regras de propriedade capitalistas são as formas dominantes.

Nesse sentido percebemos duas singularidades do Estado burguês, ele garante a propriedade privada e a segurança da saúde reprodutiva das classes dominantes, promovendo e assegurando sua legitimação.

1.2 O modo de produção capitalista, a atuação estatal e a mundialização do capital

A partir dos apontamentos sobre a relação que o capital estabelece com o Estado, apresentados anteriormente, a proposta desse segundo item é de nos aproximarmos dos

elementos que constituem os fundamentos do Estado no contexto do capitalismo, de modo a nos aprofundarmos nas formas que este assume na particularidade do contexto atual e suas implicações para a política social. Nos propomos a fazer uma breve contextualização a respeito do desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista e do pensamento econômico hegemônico a respeito da atuação estatal na economia e nas políticas sociais.

A análise do Estado é basilar para compreender os determinantes do orçamento e do financiamento das políticas sociais, uma vez que a característica que ele assume dentro do sistema capitalista será balizador para compreender a maneira pela qual as políticas sociais são articuladas dentro do país.

Nessa direção, Behring e Boschetti (2011) assinalam que o grau de desenvolvimento do capitalismo, e suas estratégias de acumulação, somados ao papel do Estado na regulação, financiamento e implementação das políticas sociais são elementos essenciais à análise das políticas sociais, uma vez que não se pode explicar a origem, o desenvolvimento e a materialidade dessas políticas sem a articulação delas com a política econômica e com a luta de classes.

O caminho trilhado pelo capitalismo, a partir da introdução do gene do capital, passou por uma longa marcha para chegar ao período maduro do capitalismo financeirizado. Sinteticamente podemos elencar quatro fases na cadeia de amadurecimento desse sistema imbricado com a reprodução dos modos de produção. O capitalismo comercial - mercantil, o industrial, o monopolista e o financeiro(rentista).

Nesse sentido, nos apropriamos dos estudos de Netto e Braz (2008), onde nos remete a transição do feudalismo para o sistema capitalista. Os autores colocam que a complexa crise do feudalismo, resultante de múltiplos processos que abrangem desde aspectos econômicos até as lutas de classes, e o advento da Revolução Burguesa, materializada por meio de diferentes processos que convergiram no surgimento da nova ordem social, trazem consigo o primeiro estágio do modo de produção capitalista, designado como capitalismo comercial ou mercantil, estágio esse que teve na sua primeira fase o processo denominado por Marx de acumulação primitiva.

A acumulação primitiva segundo Marx (1996) consiste em:

[...] o processo que cria a relação-capital não pode ser outra coisa que o processo de separação do trabalhador da propriedade das condições de seu trabalho, um processo que transforma, por um lado, os meios sociais de subsistência e de produção em capital, por outro, os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva é, portanto, nada mais do que o processo de separação entre produtor e meio de produção. Ele aparece como “primitivo” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, 1996, p. 340).

O processo que originou o trabalhador assalariado, teve no Estado seu aparato legal, que Marx (1984, p. 275-277) denominou como uma Legislação sanguinária, ao descrever o modo como esse processou se consumou.

[...] os que foram bruscamente arrancados de seu modo costumeiro de vida não conseguiam enquadrar-se de maneira igualmente súbita na disciplina da nova condição. Eles se converteram em massas de esmoleiros, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por forças das circunstâncias. [...] assim, o povo do campo, tendo sua base fundiária expropriada à força e dela sendo expulso e transformado em vagabundos, foi enquadrado por leis grotescas e terroristas numa disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado, por meio do açoite, do ferro em brasa e da tortura.

Nas tramas tecidas pelo mundo burguês, o trabalhador além de ser expropriado da terra e de seus instrumentos de trabalho, que configurou na captura de seus meios de subsistência, foi violentado em sua humanidade, onde seu corpo e dignidade foram hipotecados (privatizados), em prol dos interesses protegidos por leis, já aparece nesse sentido o poder da classe dominante instituído no aparelho estatal, que fundavam a propriedade privada.

Em paralelo ao desenvolvimento da prática comercial, a classe dominante (proprietária dos meios de produção) irá formular ideologias próprias, as quais nessa fase, comungavam com os interesses do povo. A outra, ainda não tendo alcançado seu auto reconhecimento, não tem por base uma organização enquanto classe. Temos, portanto, caracterizada de forma sintética a fase respectiva ao capitalismo comercial.

A formação e a expansão do modo de produção capitalista no mundo, no decorrer dos séculos, implicaram em um aumento dos meios de acumulação primitiva, de maneira a permitir uma caracterização do sistema capitalista em diferentes períodos sob diferentes modelos. É possível afirmar que o capitalismo se confunde entre suas fases, e o que modifica é o centro do processo de alocação do recurso, onde se situa a base da acumulação do capital.

Retornando ao contexto histórico, pós da Revolução Burguesa em 1789, o contexto político muda, pois agora os burgueses estarão no poder. Porém, sua anterior afirmação em relação às massas deixa de ser defendida em prol dos seus próprios interesses. Neste momento, há então a manifestação clara do antagonismo existente entre essas duas classes, soma-se a esse processo histórico a Revolução Industrial, nesta se dará o desenvolvimento da grande indústria e uma grande expansão do comércio. É nesta segunda fase capitalista compreendido como capitalismo clássico, que as classes fundamentais e antagônicas passam a

se desenvolver política e estrategicamente, assim como ocorre a acentuação da concentração de capital nas mãos da classe dominante.

De acordo com os estudos de Dobb (1976) apud Costa (2007):

O desenvolvimento deste sistema introduziu necessidades que se tornaram orgânicas e inerentes ao homem das sociedades capitalistas, como a cunhagem de moeda, a letra de câmbio, a prática de crédito e a criação de instituições bancárias que promoviam a circulação de capitais. Entre as influências poderosas que promoviam a acumulação burguesa estavam o crescimento das instituições bancárias e o aumento dos empréstimos feitos pela Coroa e da dívida estatal. (DOBB, 1976, p. 135 apud COSTA 2007, p. 07)

Nessa direção o autor, aponta que em relação ao sistema da dívida, os estudos de Marx consideram que a dívida pública se tornou:

A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usuária. 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 do Estado fez prosperar as sociedades por ações, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em uma palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia (MARX, 1996, apud COSTA (2007, p. 09).

Ao compreendermos que no período de acumulação clássica, a dívida pública permitiu a classe dominante recursos para investir na esfera produtiva, através de empréstimos, realizados nas instituições bancárias, que Marx denominou como sociedades especulativas, aonde foi possível a aquisição de meios de produção, e com isso a expansão, exploração da classe assalariada e acumulação do capital, e ainda que as instituições bancárias detinham então títulos públicos avalizados pelo Estado, obtendo privilégios, por serem possuidores de capital de empréstimos, e desde os primórdios, o Estado se configura como credor, a partir dos títulos públicos emitidos, não é distante a compreensão de que a dinâmica descrita por Marx, perpetua até os dias atuais, com algumas configurações novas, mas preservando os privilégios a favor do capital.

Nesse sentido Dobb apud Costa (2007) afirma que:

O Estado sustentou maciçamente o esforço de desenvolvimento da produção manufatureira e do comércio mundial, de modo que sob sua proteção formou-se a burguesia mercantil. [...] A ascensão desta classe, tendo por base o compromisso mercantilista, promoveu a política: de defesa em relação aos concorrentes estatais, de expansão comercial e colonial, de desenvolvimento da produção, de autofinanciamento dos gastos do Estado. O sistema mercantil foi um sistema de exploração regulamentado pelo Estado e executado por meio do comércio, que desempenhou papel importantíssimo na adolescência da indústria capitalista: foi

essencialmente a política econômica de uma era de acumulação primitiva (DOBB, 1971 *apud* COSTA, 2007, p. 11).

No movimento de expansão e acumulação do capital, percebemos que o capitalismo concorrencial ao se determinar, revelou classes antagônicas, e seu caráter exploratório promotor de desigualdades, assim, como sua priori em expandir e reproduzir, nesse sentido, a classe dominante avança em suas formas de organização, exploração e refinamento dos meios de produção. Nesse sentido, impelidos por sua necessidade de expansão e reprodução, o capitalismo avança adentrando na era industrial, diante dos avanços tecnológicos, e a expansão do comércio internacional, as mercadorias nessa fase são produzidas em larga escala. Nesse contexto, foi formado o capital mundializado. O capitalismo industrial do século XIX de acordo com Dobb (1976) *apud* Costa (2007)

[...] registrou variações nas estruturas das indústrias, nas relações sociais, no volume de produção e na extensão e variedade do comércio, e caracterizou-se por uma nova conjuntura econômica. Uma era de transformação técnica que proporcionou um aumento de produtividade do trabalho e da produção junto com a mecanização das fábricas, além de uma crescente dependência em relação ao capital. O progresso técnico permitiu um impulso próprio na especialização maior das unidades de produção, na divisão do trabalho das equipes humanas, na produtividade crescente da mão-de-obra, na circulação da mercadoria e na concentração da propriedade do capital (DOBB, 1976, *apud* COSTA, 2007, p. 22).

Nessa direção Costa (2007) coloca que a industrialização estava centrada na produção de bens de consumo, fornecimento de acessório e utensílio para a sociedade, bens de capital para a construção de novas indústrias, empreendimentos de transporte e equipamentos urbanos. Porém, o consumo não acompanhou a prosperidade da produção, logo as fábricas entraram em um processo de acirramento da concorrência por perda de mercados e baixa de lucros.

O debate sobre o Estado ampliado posto por Virgínia Fontes (2010) oferece alguns elementos que auxiliam na compreensão da relação entre Estado e classes sociais, na medida em que recoloca a problemática referente ao Estado e à sociedade civil no âmbito das formas ampliadas de dominação.

O refinamento da análise Gramsciana do Estado, em sua estreita articulação com os aparelhos privados de hegemonia, permite analisar processos distintos e imbricados. O primeiro, a importância da ampliação do Estado e da constituição de uma extensa rede de associatividade para a consolidação do capitalismo no período monopolista. Embora em Gramsci essa reflexão partisse sobremaneira dos embates entre classes, sua argúcia permite analisar também as modalidades interburguesas de associatividade e de organização, através de aparelhos privados de hegemonia que, em geral resultando de conflitos ou divergências no interior da classe dominante, precisam espalhar-se para além dos limites estreitos da própria classe, envolvendo de maneira educativa e formadora setores subalternos e ampliando o Estado, no sentido de conter distintos projetos burgueses (FONTES, 2010, p. 139-140, *apud* SEKI, 2014).

No sentido de explicar o comprometimento do Estado com o capital, os autores afirmam que para o capital se efetivar na idade do monopólio requereu mecanismos do Estado, ou seja, os conflitos acirrados nesta fase foram transferidos para o interior do aparelho estatal, onde sua ação foi ampliada e conseqüentemente, o Estado assumiu uma forma mais complexa, para gerir o desenvolvimento, e expansão do capital.

Entre as funções econômicas diretas que são assumidas pelo Estado se incluem a sua inserção como empresário nos setores não rentáveis, a assunção de (grandes) empresas capitalistas em dificuldades, a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, e os subsídios fiscais e garantias concedidas pelo Estado a determinados grupos, enquanto as funções indiretas dizem respeito às compras realizadas pelo poder público junto a esses mesmos grupos, os investimentos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e os gastos com investigação e pesquisa, além da elaboração de planos de médio e longo prazo de planejamento de investimentos como forma de racionalização da organização econômica. (NETTO, 2011, p. 26).

Por outro lado, o Estado também precisa legitimar-se politicamente, incorporando outros protagonistas sócio-políticos, por meio da generalização e institucionalização dos direitos sociais, o que contribuiu para garantir o consenso que assegura sua atuação em favor do capital. Sendo dessa forma, tensionado por forças políticas antagônicas, que o Estado passa a ser responsabilizado pelo enfrentamento das sequelas da denominada questão social, por meio das políticas sociais.

Vale ressaltar que a concretização das políticas sociais é decorrente da luta de classes e da capacidade de mobilização da classe trabalhadora. Como afirma Netto (2011), as políticas sociais não se originaram naturalmente do Estado burguês, como algo dado espontaneamente sem conflitos e contradições, no período do capitalismo monopolista.

[...] não há dúvidas de que as políticas sociais decorrem fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde por antecipações estratégicas. Entretanto, a dinâmica das políticas sociais está longe de esgotar-se numa tensão bipolar – segmentos da sociedade demandantes/Estado burguês no capitalismo monopolista. De fato, elas são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos. (NETTO 2011, p. 29).

No caso brasileiro, onde o país está situado na periferia do sistema capitalista, portanto, apresenta características próprias de desenvolvimento das relações sociais capitalistas, em virtude de sua trajetória histórica e formação.

De acordo com Ianni (1992), o que tornou a revolução burguesa brasileira singular é a sua realização pelo alto, na qual modificavam-se aos poucos os arranjos de poder e as relações dos setores dominantes com os populares e do Estado com a sociedade, de forma que nada se transformasse substancialmente, sem grandes fenômenos de convulsão social aparente, mas se

desdobrando como um processo seguro, demorado e desigual, continuando fortes as heranças do período colonial e da época monárquica, altamente determinadas pelas relações externas.

Nesse sentido Behring e Boschetti (2011), afirma que a inserção do Brasil na dinâmica do mercado mundial, desde o período de sua colonização, se deu pelo seu caráter de subordinação e dependência ao mercado mundial, apesar da alteração histórica das condições dessa relação – Brasil Colônia, Império e República. Sua formação social é caracterizada pela heteronomia e pela dependência. Após a independência do país, o espírito burguês é aflorado. No entanto, as possibilidades e os limites do mercado doméstico na esfera socioeconômica são dados por uma economia voltada aos países centrais.

Existe uma particularidade no modo em que o liberalismo é absorvido pelas elites nacionais, no qual as autoras Behring e Boschetti (2006) descrevem como sendo:

[...] a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo status desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre o público e o privado (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 73).

Ocorre nesse sentido, uma articulação entre formas específicas de controle econômico, que resultam de acordos firmados entre as potências capitalistas mais influentes, com a finalidade de obter o controle dos mercados, e assim diminuir a concorrência e aumentar os lucros em escala mundial.

De acordo com Netto e Braz (2008), a partir desses acordos os grandes monopólios

[...] realizam uma espécie de partilha econômica do mundo, dividindo entre si os territórios que objetivam subordinar aos seus interesses de acumulação. Consolidase, então, a hierarquização entre os países, em que os mais desenvolvidos passam a estabelecer as relações de domínio e exploração sobre os países em desenvolvimento. Esses acordos firmados entre as empresas monopolistas visam reduzir a concorrência entre os monopólios, porém não a eliminam, mas sim estabelecem limites temporários a ela (NETTO; BRAZ, 2008, p. 182).

Conforme Prado Jr. (1977) em meio à expansão internacional do capitalismo europeu e norte-americano, o imperialismo passou a intervir no Brasil ao tê-lo como produtor de matérias-primas e gêneros alimentares de exportação, o que fez com que a economia brasileira se especializasse na produção de artigos de exportação, enquanto demonstrava (ao longo de todo o século XIX e já também no início do século XX) uma insuficiência na capacidade produtiva de artigos demandados no atendimento das necessidades internas, tendo inclusive que adquirir no exterior artigos alimentares básicos para o consumo interno. A intervenção imperialista também se expressava por meio das atividades auxiliares e complementares da produção voltada à exportação, como o seu próprio financiamento e o

transporte das mercadorias, que envolvia a construção de estradas de ferro, aparelhamento portuário, navegação marítima, entre outros setores pelos quais o capitalismo estrangeiro adentrava na economia brasileira.

De acordo com Netto (2009) na idade do monopólio o capital para efetivar-se com êxito necessitou de mecanismos de intervenção extra econômicos, sendo o Estado à instância responsável por essa intervenção que incide diretamente na organização e no interior da dinâmica econômica. E é nesse sentido que as políticas do Estado são organicamente capturadas pela política econômica. E os conflitos antagônicos produzidos pela lógica do capital são impelidos para o interior do Estado.

Nesse sentido Magalhães (2017) afirma que:

Entre as funções econômicas diretas que são assumidas pelo Estado se incluem a sua inserção como empresário nos setores não rentáveis, a assunção de (grandes) empresas capitalistas em dificuldades, a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, e os subsídios fiscais e garantias concedidas pelo Estado a determinados grupos, enquanto as funções indiretas dizem respeito às compras realizadas pelo poder público junto a esses mesmos grupos, os investimentos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e os gastos com investigação e pesquisa, além da elaboração de planos de médio e longo prazo de planejamento de investimentos como forma de racionalização da organização econômica. (MAGALHÃES, 2017, p. 63).

Ao mesmo tempo, o Estado tencionado pela luta dos trabalhadores, e pelos interesses da classe dominante, traz para seu interior a responsabilidade pela questão social, e imprimi decisões e legalidades através de políticas públicas sociais com a dual intenção, por um lado ao atender parte das requisições da classe trabalhadora, ameniza os conflitos, e por outro, acaba por proteger o capital quando se responsabiliza pela manutenção da força produtiva.

Nessa direção Mandel (1982) nos ilumina com suas considerações:

Outra característica dessa época foi uma ampliação geral da legislação social que ganhou impulso particular no período imperialista. Em certo sentido tratou-se de uma concessão a crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela super-exploração. A tendência à ampliação da legislação social determinou por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha que absorver uma porcentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do estado do capital monopolista. (MANDEL, 1982, p. 339)

Ainda de acordo com o autor, o capitalismo no período pós-guerra, experimentou uma “onda longa com tonalidade expansionista”, que foi assegurada pela superexploração da classe trabalhadora, que promoveu a alta taxa de mais-valia e da taxa de lucro, gestando

acumulação de capitais que, por sua vez, propiciou o desenvolvimento da terceira revolução tecnológica, resultando no aumento da mais-valia relativa e dos superlucros dos monopólios.

Nesse sentido o autor afirma:

Essa expansão tinha dado um impulso poderoso a um novo avanço das forças produtivas, a uma nova revolução tecnológica. Propiciou um novo salto para a concentração de capitais e a internacionalização da produção, as forças produtivas ultrapassando cada vez mais os limites do Estado burguês nacional [...]. A divisão internacional do trabalho no seio do conjunto dos países imperialistas progrediu fortemente. Do ponto de vista da organização do capital [...], isso se traduz pelo desenvolvimento das empresas multinacionais, cada uma delas produzindo mais valia simultaneamente em vários países. Tais empresas atuaram no início da era imperialista essencialmente no setor de matérias-primas. Sua esfera de atividade se estende hoje a quase todos os setores da indústria de transformação propriamente dita. A internacionalização da produção, que, no regime capitalista, toma necessariamente a forma de uma concentração e de uma centralização internacionais do capital sempre mais avançada, resiste cada vez mais às tentativas de os Estados imperialistas nacionais aplicarem com sucesso uma política anticíclica, cujo alcance continua limitado, no essencial, às fronteiras nacionais. (MANDEL, 1990, p. 11-12).

Concordamos com as afirmações de Netto (2012) quando discorre sobre a crise do capital, e aponta que para além de sua profundidade e dimensão, a crise acirra as contradições inerentes ao modo de produção capitalista em si, ao passo que se aprofundam em suas dimensões social, estatal e mesmo produtiva, e consolida uma hegemonia improdutiva e especulativa de capitais fictícios. Apresenta-se uma espécie de ciclo vicioso, onde não há espaços de investimento produtivo com liquidez solúvel; e dominação financeirizada que pressiona as contas públicas, o trabalho e economia material. Essas contradições, ao se materializarem em crises cíclicas do capital, nos apresentam os limites da sociabilidade do capital, que se reproduz, com cada vez maiores dificuldades, no contexto da barbárie. E em meio a todo esse processo, as políticas sociais, elemento material que implica dialeticamente na reprodução ampliada do capital e na reprodução das condições de vida da classe trabalhadora, sofre importantes modificações na sua conformação, expressam os interesses do capital e as necessidades dos trabalhadores nas correlações de força no interior do aparelho Estatal.

De acordo com Chesnais (1996, p. 15), o que qualifica a mundialização como a mais recente fase de desenvolvimento capitalista é que, apesar de persistirem aspectos das fases anteriores, o sentido e o conteúdo da acumulação de capital e os seus resultados são bem diferentes. Essa fase, universalizou determinados instrumentos de gestão territorial, que fortaleceram os interesses do capital e impuseram novas formas de concentração monetária, como os fundos de pensão, os fundos de aplicação financeira e os mercados futuros. Esses mecanismos passaram a ser considerados como instituições importantes para fins de regulação do regime de acumulação e conduziram às mudanças nas formas de relação entre as empresas

e remuneração dos empregados, além de os Estados nacionais, por meio de seus recursos orçamentários transferirem a riqueza do sistema produtivo para a esfera financeira. O autor distingue três processos no âmbito da mundialização financeira, ainda que reconheça seu entrelaçamento: a desregulamentação monetária e financeira, a desintermediação e a abertura dos mercados financeiros internacionais.

Conforme Behring (2008) apud Costa (2007), a chamada mundialização atinge três formas institucionais: os mecanismos de gestão da relação salarial; o mercado como gestor da moeda e a redução da capacidade de intervenção dos Estados.

[...] O capitalismo financeiro engendrou uma configuração mundial com dominância ao capital fictício, desde os anos 60, de maneira mais explícita do que aquela que prevalecera durante a internacionalização da era monopolista. Sendo que, no final do século XIX, já presenciávamos uma participação do capital bancário na expansão industrial, porém este ainda não era o foco e o determinante da inserção das lógicas capitalistas. O capitalismo financeiro de fato surgiu quando a riqueza privada passou a materializar-se, crescentemente, em capital fictício³ (ações ou títulos em geral) ao invés de ativos produtivos (máquinas, equipamentos, etc.). (COSTA, 2007, p. 15).

Nesse cenário, são as instituições financeiras e seus operadores que tomam as principais decisões que impactam na distribuição da riqueza socialmente produzida e que determinam as prioridades da destinação dos recursos orçamentários dos Estados. Estes por sua vez, passam a cumprir o papel de garantir a rentabilidade do capital na esfera financeira. E a dívida pública converteu-se num dos principais instrumentos utilizados pelos Estados para viabilizar a rentabilidade do capital por meio da transferência da riqueza da esfera produtiva.

De acordo com Carcanholo e Nakatani (1999) Marx considerou os títulos da dívida pública como uma forma típica de capital fictício. Esses títulos diz o autor, representam pura e simplesmente, um direito de apropriação sobre parte da receita pública proveniente, em boa medida, dos impostos a serem cobrados.

Esses títulos de dívida (refere-se à dívida pública), emitidos em troca de capital originalmente emprestado e há muito tempo despendido, essas duplicatas em papel do capital destruído, servem de capital para os respectivos possuidores, na medida em que são mercadorias vendáveis e por isso podem ser reconvertidos em capital (MARX, 1980:548 apud CARCANHOLO (1999, p. 296).

Desta forma, parcelas cada vez maiores do fundo público têm sido destinadas prioritariamente para atender o apetite insaciável do mercado financeiro em detrimento da maioria da população trabalhadora, na medida em que escasseiam os recursos públicos

³ Forma de capital, expressa em títulos ou ativos financeiros, que obtém rendas financeiras, reais ou fictícias, mediante negócios especulativos (COSTA, 2007, p. 15).

destinados às políticas sociais, minimamente necessárias a sobrevivência da classe trabalhadora, dentro dessa ordem social burguesa. Nessa direção discutiremos no próximo capítulo os mecanismos que operam na disputa pela riqueza socialmente produzida.

2 O FUNDO PÚBLICO NO BRASIL: A DISPUTA PELA RIQUEZA SOCIALMENTE PRODUZIDA

Nesse capítulo exploraremos alguns elementos introdutórios para compreensão da mediação orçamentária das políticas sociais, partindo da hipótese de que o capital portador de juros se apropria da riqueza socialmente produzida, afim de garantir sua reprodução e como essa dinâmica estrutural tenciona o orçamento das políticas sociais. E essa apropriação, se dá a partir de mecanismos estruturados pelo Estado a favor da reprodução do capital.

A riqueza nacional é objeto de disputa entre diferentes interesses da classe trabalhadora e do capital, portanto, sua análise precisa ser entendida em meio a realidade contraditória inerente ao modo de produção capitalista. É necessário considerar a correlação de forças existentes nessas relações da sociedade burguesa, Nacional e Internacional, ou seja, a renda produzida socialmente é disputada por diferentes capitais: capitais individuais e entre ramos da produção, disputas na esfera do capital industrial, capital comercial, capital monetário, e a trama rentista.

De acordo com Marx (1996b, p. 286)

[...] considerando o produto anual de uma nação, constituído por todo o capital investido naquele período determinado, ou seja, o capital constante, o capital variável e a mais-valia, se descontarmos o valor relativo à reposição do capital constante utilizado para a produção, o que resta refere-se à renda/receita bruta ou renda/receita nacional, ou seja, a distribuição básica da sociedade expressa em capital variável/ salário e mais-valia que formam o valor novo produzido no referido ano. Nessa divisão da renda nacional ocorre o conflito central entre as classes sociais antagônicas do capitalismo: a luta do trabalho para ampliar o valor do trabalho necessário, reduzindo, por conseguinte, o valor relacionado ao trabalho excedente e, ao contrário, a luta do capital para ampliar a mais-valia, reduzindo o valor do trabalho necessário. O resultado dessa luta de classes determina a distribuição da renda nacional.

Nessa direção, é necessário considerar que tanto a origem dos recursos, quanto o destino dos gastos, estão intrinsecamente relacionados na forma como a sociedade se organiza, e a correlação de forças existentes em cada momento histórico.

No século XXI, por conta do capitalismo mundial predominantemente financeirizado, a disputa política das classes antagônicas e suas frações pelo fundo público ocorre na esfera estatal, principalmente em dois momentos fundamentais: na definição da tributação e na composição dos gastos públicos. De acordo com Filho (2016)

Qualitativamente falando, essa disputa busca, de alguma forma, compensar as perdas ou ampliar os ganhos conquistados no âmbito da luta social entre as diferentes classes e frações de classes, realizada em torno da riqueza produzida. O fundo público, dessa maneira, se expressa como mais um espaço público da luta social. A defesa de uma tributação progressiva ou regressiva recoloca a disputa entre as classes fundamentais do capitalismo no âmbito estatal de forma significativa. Por outro lado, a definição dos gastos públicos entre aqueles voltados para a ampliação

do salário indireto e aqueles destinados à reprodução do capital expressam o mesmo conflito de interesses, porém processado na área da execução dos recursos públicos. Se tal dinâmica descreve, em termos gerais, a luta entre as classes fundamentais na esfera estatal, ela não esgota os conflitos existentes, pois, do ponto de vista do capital, as diferentes frações buscarão, por um lado, independente do resultado da disputa entre as classes fundamentais, reduzir sua participação na ponta da tributação e ampliá-la no lado oposto, na dimensão relativa ao gasto público (FILHO, 2016, p. 336).

2.1 Fundo público e reprodução do capital

Os estudos de Marx, nos ilumina a compreender que o capital deve ser apreendido como um conjunto com múltiplas determinações, um movimento permeado por contradições e conflitos inerentes a luta de classes. Nesse sentido para compreender sua reprodução, o livro *Grundrisse* (2011, p. 59) de Marx apud Osório (2012, p. 37) sinaliza que:

Em todas as formas de sociedade, é uma determinada produção e suas correspondentes relações que estabelecem a posição e a influência das demais produções e suas respectivas relações. É uma iluminação universal em que todas as demais cores estão imersas e que as modifica em sua particularidade.

Nessa direção Osório (2012, p. 37-65) afirma que é no estudo da reprodução do capital que encontramos as ferramentas que nos permitem a compreensão das disputas de classes, seus conflitos e contradições, onde o movimento do capital, imprime historicamente suas marcas na composição e destino das riquezas socialmente produzidas. De acordo com o autor, para a análise da reprodução do capital é necessário estudar o conjunto de capitais que disputam entre si, pois estes nos fornecem as pistas a respeito da força diferenciada entre os capitais e suas vantagens, por aqueles que por padrões determinados se constituem como eixos de acumulação. De acordo com o autor, a produção capitalista tem sido uma busca incessante da valorização do capital. Portanto, não pode ser assumida apenas como um processo de produção, e sim reprodução.

Além de gerar de maneira recorrente novos valores, a produção capitalista gera, ao mesmo tempo, as condições sociais e materiais para que tal reprodução possa ser levada a cabo :donos do capital, em um extremo, e possuidores de força de trabalho, no outro, estabelecendo os agrupamentos humanos básicos e as relações sociais que tornam possível aos meios de produção se defrontar com os trabalhadores do capital. (OSÓRIO, 2012, p. 63)

A lógica capitalista de acordo com o autor, não permite que o ciclo se reproduza de maneira continua sobre as mesmas condições técnicas, visto que o capital ao transformar mercadorias em dinheiro, promove o ciclo de reprodução ao mesmo tempo que alimenta suas contradições, nessa esteira Marx descreveu que a força produtiva, quanto mais se desenvolve,

mais entra em conflito com a base sobre a qual repousam as relações de consumo, visto que , para que se consolide a acumulação de riqueza, faz se necessária a ampliação da pobreza.

Nesse processo contraditório ocorrem as crises cíclicas inerentes a esse sistema e estas acabam por propiciar o restabelecimento de novas condições para rentabilidade do capital, renovando seu ciclo reprodutivo e suas contradições econômicas e sociais.

Nesse sentido os estudos de Mészáros (2006;2009,2010) nos auxiliam a compreender o movimento do capital e suas inerentes crises, onde o autor nos aponta que o século XX foi acometido por diversas crises, que denominou como crises cíclicas inerente ao sistema capitalista, inerentes porque são originárias do próprio modo de produção capitalista, e promovem fraturas no próprio sistema. Entretanto, Mészáros na abertura da Conferencia do II Encontro de São Lázaro, na Universidade Federal de Salvador (2011)⁴, abriu o debate com o tema: Crise estrutural necessita de mudança estrutural e sinalizou que experimentamos hoje, uma crise estrutural com características específicas que atingem nosso tempo histórico, e que se manifesta em quatro aspectos principais:

(1) seu caráter é universal, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc. (2) seu alcance é verdadeiramente global(no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises no passado); (3) sua escala de tempo é extensa, contínua, se preferir, permanente-, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na “administração da crise” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia. Seria extremamente tolo negar que tal maquinaria existe e é poderosa, nem se deveria excluir ou minimizar a capacidade do capital de somar novos instrumentos ao seu já vasto arsenal de autodefesa contínua. Não obstante, o fato de que a maquinaria existente esteja sendo posta em jogo com frequência crescente e com eficácia decrescente é uma medida apropriada da severidade da crise estrutural que se aprofunda. (MÉSZÁROS, 2011, p. 02-03).

De acordo com Alves (2011) Manuel Castell (1979) descreveu a crise do capitalismo como decorrente de seu próprio modo de extração de mais-valia. Ou seja, a incapacidade para realizar suas mercadorias ou produzir valor a partir da imensa coleção de mercadorias

⁴ No dia 13 de junho de 2011, aniversário de 70 anos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas em Salvador na Bahia, ocorreu o II encontro de São Lázaro, ocasião em que István Mészáros, proferiu a abertura da Conferencia apresentando sua interpretação da atual crise do capitalismo. O título de sua conferência foi “*Crise estrutural necessita de mudança estrutural!*”

Disponível:<https://grupospartakus.files.wordpress.com/2011/06/conferencia_meszaros.pdf> Acesso em: novembro de 2017.

acumuladas como riqueza abstrata, que desequilibra o modo de produção capitalista e configura sua crise como crônica.

Nessa esteira o autor referencia Castell (1979)

O descenso das taxas de lucros origina um excedente de capital, porque o crescimento do capital acumulado, graças à crescente extração de mais-valia, encontra cada vez menos possibilidades de investimentos que conduzam a uma rentabilidade adequada. Disto reviva um descenso do investimento produtivo que provoca uma diminuição de emprego e a conseqüente redução dos salários pagados pelo capital. Ao diminuir os salários, cai, paralelamente, a procura, provocando uma crise na venda das mercadorias previamente armazenadas. Produz-se, assim, uma crise de superprodução, já que a capacidade produtiva não pode ser absorvida pela procura solvente existente, resultado das restrições à procura derivada do descenso dos investimentos. A incapacidade para realizar suas mercadorias faz com que o capital detenha sua produção, generalizando-se a paralisação e a depressão dos mercados. Dado que a produção capitalista somente está interessada na criação de valores de uso na medida em que sejam o suporte de valores de troca, a economia somente se reativará quando a paralisação em massa originar salários muito baixos, quando a falência de muitas empresas tiver desvalorizado o capital fixo e quando o Estado intervier ou se produzir um acontecimento inesperado (uma guerra, por exemplo) que incremente substancialmente os mercados e permita o investimento rentável de capital. (CASTELLS, 1979, apud ALVES, 2011, p.16).

A crise estrutural do capital de acordo com Alves, é composta por um complexo de tendências e contra tendências contraditórias que impossibilitam qualquer sombra de desenvolvimento de um sistema civilizatório. Neste sentido, Alves (2011, p. 17)

O movimento de afirmação e negação da produção e realização do valor contidas nas mercadorias se acelera com a contradição candente entre o desenvolvimento das capacidades produtivas do sistema produtor de mercadorias em virtude das notáveis mudanças tecnológicas ocorridas com a III Revolução; e a incapacidade relativa para realizar suas mercadorias em virtude do nível de procura solvente existente. Por isso, criar novos mercados tornou-se tarefa crucial para o sistema produtor de mercadorias.

Nessa direção ainda de acordo com o autor, há uma contradição crucial do capitalismo global, a produção de valor está aquém das necessidades acumulativas de valorização da massa de capital-dinheiro acumulada pelas corporações industriais:

[...] uma massa “x” de capital-dinheiro investido na produção, requer uma extração “y” de mais-valia. Ora, nas últimas décadas, “x” cresceu absoluta e relativamente; enquanto “y” só cresceu absolutamente (o que explica a interversão, no plano fenomênico, da mais-valia relativa em mais-valia absoluta). O que significa que a extração de valor cresceu numa progressão aritmética, enquanto as necessidades sistêmicas de valorização da massa de capital-dinheiro cresceram numa progressão geométrica, o que explica a vigência do “lucro fictício” como categoria capaz de explicar as necessidades sistêmica irrealizada. Deste modo, constituiu-se uma “fenda” de instabilidade financeira de onde surgem recorrentes “bolhas especulativas” que marcam a dinâmica de acumulação de valor fictício no capitalismo global. (ALVES, 2011, p. 25)

Esse é um traço estrutural que irá marcar o capitalismo mundial no século XXI, e afirma o autor que embora haja inúmeras tentativas de regulação política por meio das

intervenções estatais, a crise de valorização tem a tendência de devorar cada vez mais o fundo público, que consiste na massa de mais valia social, capturada pelo Estado político, e apropriada pelo capital privado para sanar sua crônica insensatez financeira. Nessa esteira exemplifica a dívida pública nos países capitalistas centrais, depois da crise de 2008, que avança sob o fundo público.

Nesse sentido Chesnais (1996) descreve as particularidades das formas desse capital que se acumula sem sair da esfera financeira, através de juros, especulação e integração de financeirização de mercados nacionais e internacionais. Essa configuração do capital é o que o autor denomina como a priori a mundialização do capital e em seus estudos analisou as consequências de uma finança mundializada e seus impactos econômicos, políticos e sociais que determinam o caráter da crise contemporânea.

O estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira. Seu veículo são os títulos (*securities*) e sua obsessão, a rentabilidade aliada à liquidez, da qual Keynes denunciara o caráter antissocial, isto é, antitético ao investimento de longo prazo. Não é mais um Henry Ford ou um Carnegie, e sim o administrador praticamente anônimo (e que faz questão de permanecer anônimo) de um fundo de pensão com ativos financeiros de várias dezenas de bilhões de dólares que personifica o novo capitalismo de fins do século XX (CHESNAIS, 1996, p. 14-15).

Consideramos que esse modo de configuração do modo de acumulação capitalista que beneficia instituições financeiras, sejam as instituições bancárias ou investidores institucionais (fundos de pensão, seguradoras, fundos mútuos, *private equity*), diz respeito aquilo que Chesnais (2005) denomina como acumulação financeira, entendida como

[...] a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços (CHESNAIS, 2005, p. 37).

Partimos do pressuposto que, além dos lucros não reinvestidos, também o orçamento público é apropriado pelo capital financeiro sob a forma de lucro, por meio de mecanismos estruturados, inclusive pelo próprio Estado em favor da valorização desses capitais.

Nesse sentido Mészáros (2009) descreveu um sistema metabólico do capital entre Estado, Capital e trabalho, ou seja, as estratégias para vencer as crises implicam em ajustes determinados pelo mercado, (nacional e internacional) que encontram no Estado os mecanismos políticos para implementação dos ajustes fiscais que incidem na classe trabalhadora, necessários para manter a saúde do capital.

Para tanto, um desses mecanismos são as dívidas públicas, que transferem imensos montantes de recursos do fundo público para o fundo de acumulação de capitais

hegemonizados pela finança. Fundamental destacar que esse movimento ocorre em detrimento da destinação de recursos públicos para políticas sociais; assim, o Estado acaba por operar como coadjuvante no sistema de acumulação em prejuízo da classe trabalhadora.

Evidenciamos que as grandes corporações, como os bancos, seguem lucrando bilhões em meio a uma grave crise do capitalismo mundial, com rebatimentos de enormes proporções na vida nacional nos quais os mecanismos utilizados pela financeirização, que destrói economias e políticas públicas sem produzir e sem criar valor, tecnologias e empregos, atingem em cheio os trabalhadores, que acabam sendo duplamente explorados: no trabalho mal remunerado⁵ e pelas elevadas taxas de juros.

De acordo com Pina (2017)

[...] os bancos se mantiveram como o setor que mais lucrou no Brasil em 2016. Ainda segundo os dados da Economatica, as instituições financeiras acumularam aproximadamente R\$ 48,6 bilhões no ano passado. Apesar de uma queda de R\$ 1,7 bilhão, o Bradesco lidera a lista das empresas mais lucrativas, com R\$ 21,6 bilhões. Entre os 20 maiores lucros do Brasil, ainda aparecem o Banco do Brasil (R\$ 8 bilhões), Santander (R\$ 5,5 bilhões), BB Seguridade (R\$ 4 bilhões) e BTG Pactual (R\$ 3,4 bilhões).

À despeito das taxas de lucros das instituições bancárias, dos fundos de investimentos, das seguradoras e dos fundos de pensão, a indústria brasileira parte do setor produtivo demonstra sinais de forte contração. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a indústria brasileira em 2016 apresentou retração de 7% em relação aos índices da atividade industrial de 2006 (MARTINS, 2017). Portanto, no contexto da crise internacional vem se intensificando particularidades como essa, relativas à estrutura social brasileira, cujo resultado pode ser parcialmente visto nos mais de 13,3 milhões de brasileiros desempregados em agosto de 2017 (OLIVEIRA, 2017) ou no aumento drástico da informalidade no trabalho.

⁵ De acordo com Marini (2000): são três os mecanismos em que são negadas aos trabalhadores as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho. [...] É necessário observar além disso que, nos três mecanismos considerados, a característica essencial está dada pelo fato de que se neguem ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: nos dois primeiros casos, porque ele é obrigado a um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando-se assim seu esgotamento prematuro; no último porque se retira dele inclusive a possibilidade de consumir o estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal. Em termos capitalistas, estes mecanismos (que além disso se podem dar e normalmente se dão, de forma combinada) significam que o trabalho se remunera por baixo de seu valor e correspondem, então, a uma superexploração do trabalho. (MARINI, 2000, p. 125-126)

Ao estudar o movimento do capital e suas crises, evidenciamos que a classe dominante ao enfrentar as crises, se apropria de mecanismos estratégicos para salvar a lucratividade do capital, como descrito por Paniago (2008)

Como um conjunto de medidas políticas, econômicas e sociais que visam tirar o capitalismo da crise e criar as condições necessárias para a recuperação da lucratividade da ordem global do capital. Essas mesmas medidas realizam objetivos diversos, a depender de quais interesses de classe procuram proteger. De um lado, observa-se uma série de medidas voltadas para a recuperação do lucro dos capitalistas, e de outro, como a contrapartida necessária à situação de crise da lucratividade, imposições restritivas e autoritárias sobre a classe trabalhadora, cujo resultado é a degradação da sua qualidade de vida e de trabalho (PANIAGO, 2008, p. 2).

Em relação a reprodução do capital na contemporaneidade, centrado no capital especulativo, Nakatani (2006) afirma:

A dinâmica da dominância financeira contemporânea centrada no capital especulativo e parasitário aponta para crises financeiras recorrentes, pois a reprodução ampliada do capital na esfera puramente financeira exige continuamente uma punção crescente sobre a mais-valia gerada na esfera produtiva, ou seja, aumento contínuo na taxa de exploração da força de trabalho que encontra limites objetivos determinados pelo próprio desenvolvimento das forças produtivas. O resultado desse processo é a necessidade imperiosa de desvalorização do capital fictício acumulado cujo desenlace é retardado pela intervenção do Estado que contribui ativamente, através da dívida pública, na manutenção desse capital fictício. (NAKATANI, 2006, p. 14)

De acordo com Netto (2005)

Na tradição teórica que vem de Marx, está consensualmente aceite que o capitalismo, no último quartel do século XIX, experimenta profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica econômicos, com incidências necessárias na estrutural social e nas instancias políticas das sociedades nacionais que envolvia. Trata-se do período histórico em que ao capitalismo concorrencial sucede o capitalismo dos monopólios, articulando o fenômeno global que especialmente a partir dos estudos leninianos, tornou se conhecido como o estágio imperialista (NETTO, 2005:19).

No estágio imperialista descrito por Lenin (2003) o capitalismo assume características específicas que o autor considera como seu estágio superior.

1) A concentração da produção e do capital, atingindo um grau tão alto de desenvolvimento que cria os monopólios, os quais desempenham papel decisivo na vida econômica; 2) A fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, sobre a base deste “capital financeiro”, da oligarquia financeira; 3) A exportação do capital, diversamente da exportação de mercadorias, adquire uma significação particularmente importante; 4) Formam-se as uniões monopolistas internacionais de capitalistas, que dividem o mundo entre si; 5) Termina a divisão territorial do mundo entre as maiores potências capitalistas. (LENIN, 2003, p. 253)

Estudiosos como Chesnais afirmam que a fase atual do capitalismo é marcada por uma crescente separação entre o crescimento do setor financeiro em relação ao crescimento do

setor produtivo, o que contribui no avanço do processo de autonomização das formas particulares do capital, isso possibilita à forma capital-dinheiro acumular riqueza fictícia sem ter que passar pela produção material.

Nesse sentido ao descrever o perfil parasitário do capital, Netto e Braz (2008) fazem considerações:

O que vem se passando no capitalismo contemporâneo é o fabuloso crescimento (em função da superacumulação e da queda da taxa de lucros) dessa massa de capital dinheiro que não é investida produtivamente, mas que succiona seus ganhos (juros) da mais-valia global - trata-se, como se vê, de uma sucção parasitária. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 231-232).

De acordo com Chesnais (1996), essa formação de capital fictício se dá na transferência do excedente produzido pelo trabalho para a esfera financeira, e tem na dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento), e nas políticas monetárias e fiscais associadas, um dos mecanismos mais importantes para essa finalidade. Entretanto, cabe ressaltar que:

O capital que se valoriza na esfera financeira nasceu – e continua nascendo – da esfera produtiva. Assumiu, no começo, ou a forma de lucros (lucros não reinvestidos na produção e não consumidos, parte dos lucros cedida enquanto juros ao capital de empréstimo) ou a forma de salários e rendas agrícolas que foram depois objeto de punções mediante impostos ou que sofreram a forma moderna de usura dos “créditos de consumo” ou, finalmente, de quarenta anos para cá, a forma dos salários adiados depositados em fundos privados de pensão cuja natureza vai se modificando assim que penetram a esfera financeira e se tornam massas, buscando a máxima rentabilidade. (CHESNAIS, 1996, p. 21).

Nesse sentido Mészáros (2009) coloca que os Estados nacionais objetivando sustentar as formas assumidas pelo capital, e vencer suas crises, cria mecanismos cada vez mais complexos, que determinam a distribuição da riqueza socialmente produzida, favorecendo cada vez mais as prioridades da classe dominante em detrimento da classe que produz a riqueza, agudizando o caráter desumano e explorador dessa ordem social.

Nessa direção discutiremos no capítulo 03 sobre a Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui um novo regime fiscal, limitando os gastos primários, como um referencial para clarificar os interesses da classe dominante, as disputas em razão do orçamento da União e as estratégias articuladas pelo capital tendo o Estado como coadjuvante, no atual estágio de desenvolvimento do país, e apreendermos a dimensão das perdas dos direitos sociais que nos acenam na atual conjuntura.

[...] O Brasil é um exemplo de como a bonança de alguns tem, sim, a ver com a exploração de outros. [...] e como isso se cristaliza nas ações do governo: por exemplo, são retirados recursos da educação pública (como com a Emenda Constitucional 95) e por outro lado são beneficiados grandes produtores rurais devedores de impostos de contribuição previdenciária sobre a receita bruta

proveniente da comercialização da produção rural, o que dá aos ruralistas brasileiros um perdão de dívidas de aproximadamente R\$ 17 bilhões (OLIVEIRA, 2017).

Essas questões foram postas ainda mais em relevo nas circunstâncias reunidas no pós-impedimento da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), condição indispensável para que a classe dominante alinhasse o conjunto das políticas sociais às diretrizes do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº. 95, de 15 de dezembro de 2016), sob a batuta política econômica do governo golpista de Michel Temer (2016-Atual).

Nessa esteira Salvador (2010) afirma que no capitalismo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. Portanto, configura-se como um espaço político antes de ser econômico. E os recursos do fundo público são essenciais na reprodução e manutenção das relações capitalistas, assim como na garantia do contrato social, e nesse sentido, ocupa um lugar relevante na determinação da ordem societária.

[...] o orçamento público é um espaço de luta política e, portanto, de disputa por recursos. [...] no período de liberalização comercial e financeira, sobretudo após o Plano Real, de julho de 1994, a acumulação rentista ocorre em novas bases institucionais e em ambiente econômico marcado pela baixa inflação e elevadas taxas de juros, sob a égide do pensamento neoliberal. Esse novo desenho institucional assegurou que os ganhos inflacionários dos bancos fossem substituídos por resultados provenientes de aplicações em ativos vinculados à dívida pública. A partir do Plano Real, a composição das receitas institucionais financeiras que anteriormente dependiam dos ganhos com *floating* foi substituída por operações ativas de tesouraria: aplicações interfinanceiras de liquidez e títulos de valores mobiliários, ou seja, aplicações em títulos da dívida pública (SALVADOR, 2010, p. 355).

Sensibilizadas pelo momento em que a vida nacional encontra-se mergulhada, propomos neste estudo analisar as razões e os modos pelos quais os capitais, e particularmente, suas frações financeirizadas isto é, os capitais sob a hegemonia dos capitais portador de juros e fictício buscam apropriar-se dos recursos do orçamento público federal e convertê-lo sob a forma de lucros, incluindo, entre outras: formas de arrecadação de tributos, desonerações e isenções tributárias, dívida pública, e, também, na própria composição dos gastos públicos, no contexto do Novo Regime Fiscal (2016).

Antes de discutirmos a composição dos gastos do fundo público, principalmente a partir do Novo Regime fiscal, que expressa as disputas existentes, os interesses de classe, e seu favorecimento para a saúde do capital em detrimento da classe explorada, é necessário salientar, que a desigualdade nesse processo de acesso à riqueza, já se expressa nas estratégias que se processam nas arrecadações dos recursos, passando pelas não arrecadações, como

desonerações, isenções, paraísos fiscais que conformam a dinâmica posta pelas decisões e interesses políticos que incidem sobre o Orçamento da União.

2.2 Composição do Orçamento da União via impostos e tributos.

O Orçamento da União é composto pela soma de impostos e tributos, apropriados pelo Estado, de forma direta e indireta, a partir do processo de produção e circulação de mercadorias e com isso é composto pelo excedente oriundo do trabalho despendido na produção.

Tal apropriação se dá basicamente de duas formas: uma parcela vem da mais valia produzida e recai sobre os donos do capital e a outra consiste em parte do trabalho necessário, parcela do salário pago pelos trabalhadores na forma de impostos, sobretudo indiretos. (BRETTAS, 2011, p. 17).

De acordo com Salvador (2010) a classe dominante imprime formas cada vez mais complexas na expropriação da classe trabalhadora e descreve que a exploração do trabalho é agudizada pela desigualdade na arrecadação tributária. O autor afirma que o recolhimento de impostos e tributos nos aparece como uma ação técnica desprovida de interesses políticos, econômicos e sociais. Entretanto, ao constatar que o sistema tributário brasileiro concentra sua incidência sobre bens e serviços, justamente os que oneram os trabalhadores e a população de baixa renda, e apresenta baixa arrecadação sobre renda e patrimônio, é possível afirmar que as decisões que permeiam o processo tributário expressam interesses políticos da classe hegemônica.

[...] as alterações nas leis e regulamentos tributários após a Constituição Federal de 1988 fizeram com que fosse transferido para a renda do trabalho e para a classe trabalhadora o ônus tributário. Isto porque no Brasil predomina a maior tributação por meio de impostos indiretos, que incidem de forma majoritária sobre a renda dos trabalhadores assalariados. [...] no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde a apenas 7%. A tributação sobre renda e patrimônio (impostos diretos) é extremamente baixa no país e, assim, a burguesia paga cada vez menos impostos. Com isso, o sistema tributário brasileiro tem agravado a concentração de renda no país (SALVADOR, 2010, p. 215).

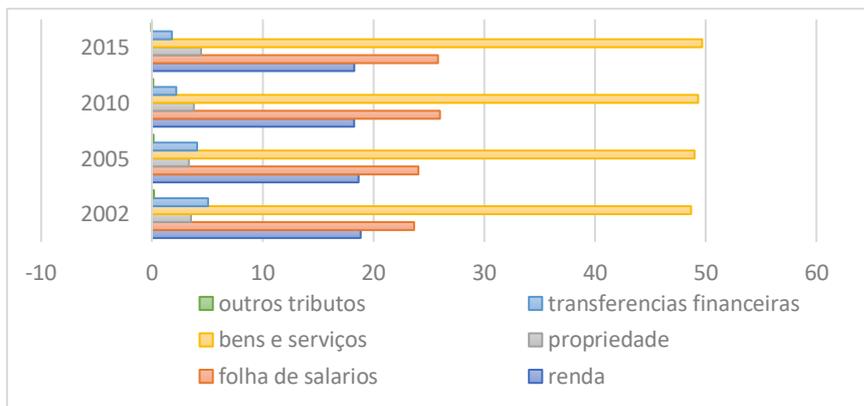
Em relação a expansão da carga tributária brasileira das últimas décadas observamos os dados referenciados por Goulard (2017) que reafirmam os estudos de Salvador (2010)

A carga tributária bruta no Brasil aumentou exponencialmente ao longo das últimas décadas, passando de 27% do PIB, em 1995, para 34% em 2015. E, diferentemente dos países membros da OCDE, em que a parcela da tributação que recai sobre bens e serviços é residual e há maior peso da tributação sobre renda e patrimônio, no Brasil aproximadamente metade dos tributos incide sobre bens e serviços, o que, proporcionalmente, onera mais a renda dos mais pobres (GOULARD, 2017).

A argumentação sobre o alto índice tributário na realidade brasileira em si, comparada a outras realidades, não seria relevante se analisada de forma fragmentada, portanto, é necessário desvendar outros elementos que justifiquem a desigualdade e as injustiças promovidas neste alto valor tributário,

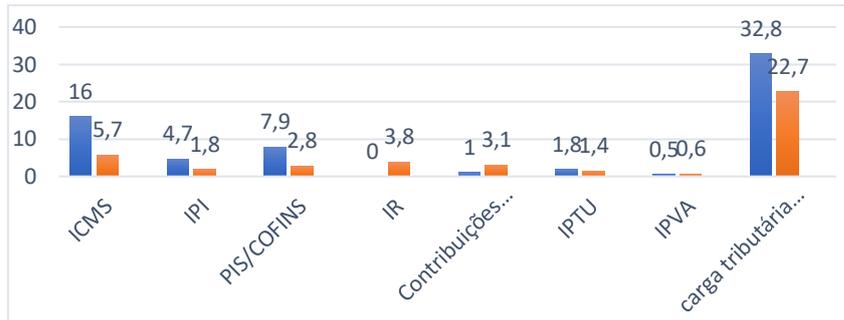
Essas argumentações são corroboradas pelos dados do gráfico 1, extraídos da Secretaria da Receita Federal (SRF), relativos as arrecadações entre 2002 e 2015, onde é possível verificar a incidência dos impostos diretos e indiretos, onde aproximadamente metade dos tributos incide sobre bens e serviços, o que proporcionalmente onera mais a renda dos mais pobres

Gráfico 01: Incidência Tributária



Fonte: Receita federal
Elaboração própria

Os estudos de Salvador (2016) publicados na Carta Capital demonstram como a maior carga tributária incide sobre a classe mais vulnerável e os denomina como regressivos. O imposto indireto e regressivo é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cobrado pelos estados, que representa um quinto da carga tributária brasileira, o relatório da Oxfam Brasil, *A distância que nos une: Um retrato das desigualdades Brasileiras*, publicado em 2017, salienta que os 10% mais pobres destinam 32% de suas rendas para pagar impostos; enquanto os 10% mais ricos pagam somente 21% de impostos. (OXFAM, 2017, p. 48).

Gráfico 02: Impostos que incidem na população de baixa renda

Fonte: Dados Tesouro Nacional (2017)
Elaboração própria

O que caracteriza a regressividade dos impostos é o fato de ter uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando as pessoas que ganham menos. E o que os denomina como impostos indiretos são os que incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, e são pagos majoritariamente pela classe trabalhadora.

É possível afirmar que os impostos indiretos são pagos em sua totalidade pela classe trabalhadora, quando evidenciamos que os donos dos meios de produção repassam suas cotas tributárias para os produtos de consumo, ou seja, mesmo que tenhamos impostos pagos pelos donos dos meios de produção, esses são repassados ao consumidor introduzidos nos preços dos produtos.

Nesse sentido Oliveira (2009) chama esse processo de “fetiche” do imposto: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas este, incorporado à estrutura de custos da empresa, na verdade é repassado aos preços. Essa afirmação é defendida por Salvador (2010) quando diz que o trabalhador arca direta e indiretamente com o ônus dos impostos e tributos.

Outro debate que nos leva a questionar a composição dos impostos na realidade brasileira é o que levanta Fernandes (2013), sinalizando que o trabalhador com carteira assinada, tem mensalmente a retenção de imposto de renda sobre seu salário, o que nos instiga a questionar o conceito de renda, considerando que o trabalhador precisa pagar com sua renda(salário) a alimentação, os remédios, o aluguel, educação, transporte, saúde, água, luz, saneamento básico e outros gastos mais para sobrevivência, o que não é considerado no modelo de Declaração de Imposto de Renda Anual posto pela Receita Federal, e quando alguma dessas despesas são consideradas sofre os limites instituídos pelo sistema da Receita, que não contemplam a totalidade dos gastos.

Ainda de acordo com os dados de Fernandes (2013) no que diz respeito à regressividade, o IPVA incide em veículos automotores, entretanto, isenta, jatos, helicópteros, iates e lanchas, configurando um quadro de exploração tributária da classe trabalhadora. Outro dado que reforça a injustiça tributária é o fato de, num país com forte presença de latifúndios, a cobrança do ITR ser irrisória: apenas 0,01% do PIB.

[...] os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,01% e 22,5%, conforme o prazo e o tipo de aplicação, o que privilegia os rentistas. Essa situação evidencia que, em pleno século XXI, tributamos mais fortemente as rendas derivadas do trabalho. Isso ocorre porque a atual legislação não submete à tabela progressiva do imposto de renda, os rendimentos de capital e outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores à do imposto que incide sobre a renda do trabalho (SALVADOR, 2017)

Agravando o cenário das desigualdades tributárias, há um outro mecanismo que potencializa os privilégios da classe dominante em relação a incidência dos ônus tributários, onde ao tempo que alimenta seus lucros, na mesma proporção, reduz o financiamento das políticas públicas. Nessa direção, o INESC, em abril de 2017, publicou a notícia: o que podemos fazer para acabar com os paraísos fiscais?

Um paraíso fiscal é um país ou território que tem sigilo bancário quase absoluto, baixa ou nenhuma tributação e que permite que corporações e pessoas muito ricas se utilizem de artifícios como elisão e evasão fiscal para pagarem menos impostos, por meio da transferência de renda ou ativos de um determinado país para o paraíso fiscal. [...] A elisão fiscal, apesar de não ser ilegal, é imoral. Ocorre por meio de um planejamento tributário agressivo, fazendo uso de brechas nas leis para dar vantagens indevidas às empresas, com o apoio de consultorias, especialmente de escritórios de Direito Tributário, que costumam cobrar grandes valores pela assessoria. Já a evasão ou sonegação fiscal é crime e consiste em realizar procedimentos que violam a lei ou um regulamento tributário com o objetivo de suprimir ou reduzir tributos. (INESC, 2017)

Esses paraísos fiscais conforme a publicação do INESC (2017) são hoje um dos principais instrumentos para que corporações multinacionais e os super ricos evitem se compromissar com os impostos e pratiquem a sonegação de seus tributos. Isso resulta em menos recursos para os países onde esses tributos deixam de ser pagos e consequentemente o orçamento é reduzido devido à sonegação e evasão fiscal, o que soma na limitação da capacidade de financiamento de políticas e serviços públicos essenciais, que promovem direitos e cidadania.

Quando pensamos que cada real perdido para um paraíso fiscal, configura-se em menos um real para investimento em políticas públicas, que deveriam contemplar o direito a formação, ao acesso as unidades de saúde, a um transporte público acessível, ao saneamento básico a população, a proteção e segurança da classe trabalhadora, dimensionamos as perdas e entendemos que quanto mais receitas perdidas mais se agudiza as desigualdades sociais.

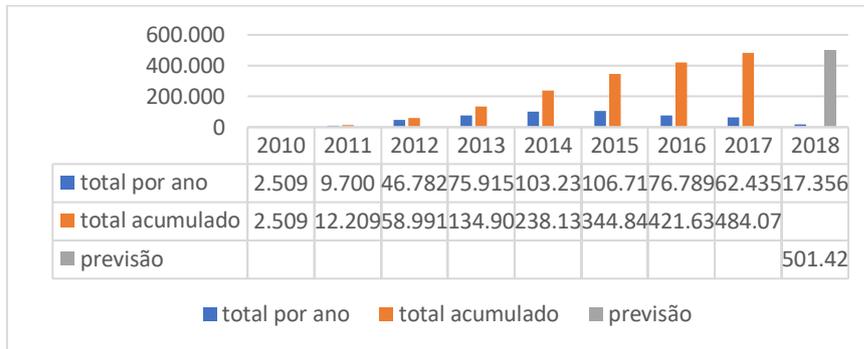
A quantia estimada na perda de arrecadação segundo os dados publicados na notícia do INESC (2017) nos revela a dimensão das perdas orçamentárias que esse mecanismo promove no Orçamento da União, de acordo com a Tax Justice Network, estima-se que entre US\$ 21 trilhões e US\$ 32 trilhões estão escondidos em contas de paraísos fiscais, sendo que a maior parte desse dinheiro nunca foi taxada e que para conseguir fazer uso dos paraísos fiscais, corporações multinacionais e os super ricos, em parceria com advogados tributaristas, contadores, banqueiros, lobistas, montaram um esquema internacional sofisticado para reduzir os tributos devidos sobre seu lucro, renda e fortuna.

A classe privilegiada por esse sistema, além de sonegar impostos, exploram infraestrutura e instituições públicas, ao fazer uso das rodovias, portos, aeroportos, e outras, construídos pelo Estado; e ainda exploram os trabalhadores com a paga de salários cada vez mais baixos.

O atual sistema de elisão e evasão fiscal faz a riqueza de um país, fluir do fundo público para o privado, sendo então escondida em paraísos fiscais. Isso promove uma grande distorção na economia, enfraquece a democracia e priva as pessoas de terem seus direitos adequadamente financiados por meio de políticas e serviços públicos tão essenciais a uma existência com dignidade. INESC (2017)

Outro mecanismo que impacta o sistema tributário são as chamadas desonerações fiscais, que hoje de acordo com (PIERRY, 2017) somam R\$ 284 bilhões ao ano. Esse valor deixa de entrar nos cofres públicos anualmente para oferecer benefícios a alguns segmentos da economia, que tem isenções ou reduções de imposto. A fim de exemplificar esse mecanismo, a manutenção da Zona Franca de Manaus, custa R\$ 25,6 bilhões ao ano, pelo fato das empresas instaladas naquela região recolherem menos impostos que outras em outros territórios. Soma-se a esse contexto as entidades sem fins lucrativos que custam aos cofres públicos a perda de R\$ 24 bilhões, decorrentes de isenções de impostos e contribuições. Outro elemento são os benefícios para o setor automotivo que custam outros R\$ 3 bilhões. Outro dado interessante, em razão do horário eleitoral gratuito, deixa-se de arrecadar R\$ 320 milhões ao ano, ao considerar os acordos de desoneração fiscal estabelecidos com as redes de comunicação.

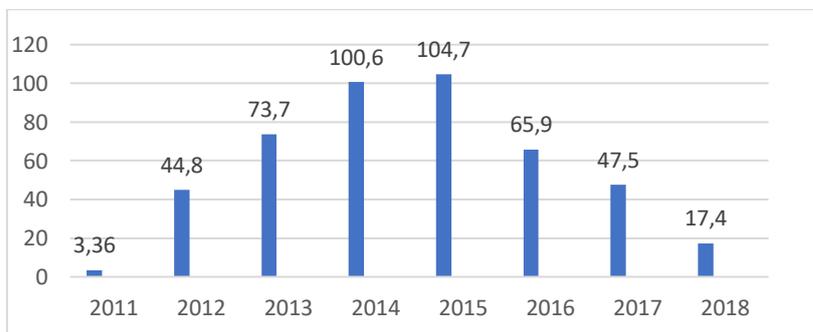
No sentido de dimensionar as perdas orçamentárias dos últimos oito anos, construímos o gráfico abaixo que apresenta os valores anuais, a soma acumulada ano a ano e a previsão para 2018.

Gráfico 03: Desonerações instituídas em bilhões 2010 - 2018

Fonte: Receita Federal
Elaboração própria

De acordo com a matéria publicada na revista radis 150 - direitos sociais: desoneração fiscal em (2015), quando o governo em dezembro de 2014, assinou a lei que tornou permanente a chamada desoneração da folha de pagamentos, 56 setores da economia tiveram a extensão de um benefício que representou a perda de r\$ 21,6 bilhões para a seguridade social em 2015. A lógica da estratégia do governo é diminuir os encargos sobre o setor empresarial e estimular a competitividade da economia brasileira o que na prática, as desonerações impactam as contribuições sociais e, somadas, geraram a diminuição de r\$ 102,5 bilhões no orçamento a ser gasto com saúde, previdência e assistência social somente em 2015.

Os dados da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (ANFIP) revelam que o valor que deixou de ser arrecadado com as contribuições sociais foi maior que o orçamento federal da Saúde para o mesmo ano (R\$ 85 bilhões).

Gráfico 4: Perda de arrecadações a cada ano, valor em bilhões

Fonte: Receita Federal
Elaboração própria

Conforme publicado pôr Stevanim⁶, na matéria: O que está por trás da renúncia e desoneração tributária na revista RADIS ⁷nº150: Direitos sociais: Desoneração Fiscal, Saúde coletiva UFPE, em março (2015:12), a lei 12.546 soma-se a outros estímulos do governo privilegiando o setor empresarial, e nessa direção aponta que a renúncia de recursos do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que são fontes estratégicas de dinheiro para as três áreas da Seguridade (Saúde, Previdência e Assistência Social), ou seja, impactam diretamente nos recursos dessas políticas sociais, pois são contribuições direcionadas especificamente para as políticas citadas anteriormente. Outro fator que duramente compromete a vida do trabalhador, é que essas renúncias e desonerações são isentas de condicionalidades de contrapartida, o que lhes impõe um caráter de favorecimento classista e político, além de escamotear recursos previdenciários, no sentido de que o empregador é isentado do pagamento da parcela do empregado junto à previdência.

Mais uma vez, o discurso do governo é falacioso, além de não ter gerado ampliação de vagas de trabalho, segundo estudos realizados pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2017), as desonerações tributárias adotadas a partir de 2009, prejudicaram o financiamento das políticas sociais. Somente no primeiro mandato do governo Dilma, as desonerações representaram uma retirada de R\$ 60 bilhões das contribuições sociais da seguridade social, que inclui os recursos para a previdência, assistência social e saúde.

As duas modalidades, renúncia e desoneração fiscal, impactam no financiamento das políticas sociais, e comprometem a garantia dos direitos sociais, abrindo mão de recursos Orçamentários, além de conceder privilégios ao setor privado.

De acordo com Grazielle David ⁸(2017) o tributo não é um mal em si, pois tem um propósito de atender às demandas sociais e garantir o financiamento das políticas sociais. O tributo serve para financiar as necessidades da população, para organizar um Estado, para

⁶ Luiz Felipe Ferreira Stevanim exerce a função de jornalista no programa RADIS - comunicação e saúde, vinculado à escola nacional de saúde pública Sérgio Arouca (ensp/Fiocruz). É membro do grupo de pesquisa em políticas e economia política da informação e da comunicação (PEIC/u).

⁷ A revista é fruto de um programa nacional e permanente de jornalismo crítico e independente em saúde pública, iniciado em 1982, na Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP). A publicação é enviada para mais de 70 mil assinantes em todos os municípios do país. Sua assinatura é gratuita, em sintonia com o princípio constitucional de que “saúde é direito de todos e dever do Estado. (FIOCRUZ) site da revista: <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/>

⁸ Grazielle Custódio David é mestre em Saúde Coletiva (Economia da Saúde UnB), especialista em Orçamento Público, em Direito Sanitário (Fiocruz) e em Bioética (UnB). Sua linha de pesquisa é Avaliação do Orçamento Público e de Políticas Públicas, com ênfase para a saúde. No INESC, é assessora política e trabalha com os temas de análise orçamentária e justiça fiscal.

garantir infraestrutura, para permitir inclusive a economia fluir, a movimentação econômica, e garantir direitos. Entretanto, quando visualizado em sua dinâmica tanto a arrecadação desigual entre as classes sociais, quanto o lugar privilegiado do destino dos recursos, identifica-se que uma parcela considerável da receita pública é direcionada para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, beneficiando os setores do capital parasitário financeiro, e detrimento ao investimento social via políticas sociais. Desse modo, o favorecimento do capital, via tributação, se dá por inúmeras frentes, em diversas e perversas direções. Esse modelo tributário brasileiro é favorável à grande indústria, grande comércio, setor exportador, principalmente a agroindústria, que possui isenção, dispensando de contribuir para a previdência social (ANFIP, 2008), acarretando grande elevação da carga tributária para todo o vasto setor de serviços.

Nesse sentido, nos esforçamos em demonstrar que a injustiça e desigualdade que permeia a alta carga tributária brasileira permeadas pelas questões até aqui discutidas revelam que o trabalhador arca com a maior parte dos ônus tributários e contribuições, entretanto, essa é apenas uma parte da realidade, e nesse sentido avançamos os estudos.

O imposto sobre as grandes fortunas, previsto na Constituição Federal de 1988, nunca foi regulamentado, ficando fora de todas as propostas de Reforma Tributária no Congresso. As tributações de renda e propriedade nunca ocuparam destaque na agenda nacional e nos projetos de Reforma Tributária, após 1988.

Entretanto, neste campo de forças e arranjos desiguais, somados ao insaciável e voraz apetite, o capital ainda se apropria dos parques recursos da seguridade social, protegidos por mecanismos legais, onde o Estado desvincula (DRU) 30% do orçamento da seguridade social, com vistas à composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida.

De acordo com Brettas (2013) esses mecanismos legais a que nos referimos contribuem para fortalecer o padrão neoliberal de acumulação capitalista no Brasil, inserindo o país no circuito da financeirização em um novo patamar. São instrumentos para viabilizar uma alteração no perfil do gasto público mais adequado às exigências da acumulação rentista. A esses mecanismos somam-se os esforços em promover o ajuste fiscal, reforçando a austeridade vivenciada desde os anos 1990. A preocupação com o ajuste fiscal é uma constante no contexto da hegemonia rentista e o seu foco principal é garantir na relação entre receitas e despesas do orçamento federal, as margens para a manutenção do sistema da dívida pública.

O debate sobre os ajustes fiscais será abordado no terceiro capítulo.

2.3 Transferência de Renda para o sistema financeiro via dívida pública em detrimento das políticas sociais

A fim de entender a dinâmica contemporânea do capital, onde o crescimento espetacular das transações financeiras fez do capital portador de juros o centro das relações econômicas e sociais, nos alicerçamos nos estudos de Chesnais (1996), que afirma que vivemos num tempo marcado pelo predomínio da valorização do capital na esfera financeira, por meio de operações de empréstimos e da compra e venda de ações e de outros títulos financeiros. No entanto, tal processo de valorização se nutre da esfera produtiva, onde entendemos a classe trabalhadora como produtora de valor. Entretanto, espoliada do acesso ao produto de seu trabalho, quando o excedente é destinado por mecanismos estruturados pelo capital para a esfera financeira.

A dívida pública apresenta-se como um dos mecanismos mais poderosos utilizados pela classe dominante na transferência dos recursos públicos para a valorização do capital na esfera financeira. Nesse sentido é fundamental clarificar que a dívida Pública sofreu modificações no processo histórico do movimento do capital, e acompanhou as determinações do mesmo, assim como assume especificidades nos países centrais e periféricos.

Ao referenciar as origens da Dívida Pública Brasileira, Silva (2009) afirma que a mesma se confunde com a origem do Estado:

No Brasil a dívida nasce já no período colonial e, muitas vezes, era ocasionada por empréstimos pessoais dos governantes. Contudo, os déficits se intensificam entre 1801 e 1821 quando D. João VI se estabeleceu em terras brasileiras, junto com sua corte. Posteriormente, o período do Império trouxe novas dificuldades financeiras e o conseqüente aumento da dívida. Com a independência do Brasil, em 1822, oficialmente nasce o país com ainda mais dívidas deste processo (SILVA, 2009, p. 54).

Nessa direção, sem nos aprofundarmos, elencamos a síntese dos períodos históricos da dívida pública brasileira até o final do século XX:

18: O Brasil, como nação, já nasceu com dívidas. O Imperador Pedro I pediu empréstimo externo para cobrir dívidas da colônia.
 1829: Ainda na época do Império, houve a primeira renegociação da dívida externa brasileira, que foi chamado de empréstimo ruinoso, para pagar débitos vencidos.
 1858: Da independência até o fim da Monarquia, o Brasil contraiu 17 empréstimos em bancos ingleses, para quitar débitos antigos.
 1864-70: A Guerra do Paraguai trouxe mais dívidas para o país. De novo com a Inglaterra, que forneceu os navios e os empréstimos para bancar o conflito.
 1898: O governo Campos Sales faz a primeira renegociação da dívida da República, reunindo num só crédito todos os empréstimos a vencer.
 1931: A primeira moratória brasileira foi anunciada na capa do "New York Times".
 1937: O Estado Novo de Getúlio Vargas suspendeu o pagamento dos serviços de todos os empréstimos por três anos.

1959: Juscelino Kubitschek rompeu com o Fundo Monetário Internacional (FMI), ficando fora do circuito financeiro mundial. O Fundo não aceitava os níveis da inflação brasileira.

1973 a 1980: O governo militar sustentou o milagre econômico tomando empréstimos abundantes. Com a crise do petróleo, a dívida externa disparou, para cobrir o rombo na balança comercial. O país importava 85% do petróleo que consumia.

1983: Com as reservas negativas, o governo informa aos credores que passará a pagar apenas os juros: não mais o principal de sua dívida externa.

1984 a 85: Durante esse período, o Brasil assinou vários acordos com o FMI, mas nunca cumpriu as metas fixadas nas cartas de intenção. O termo waiver (perdão) ficou conhecido no noticiário econômico. Nessa época, a fama do fundo entre os brasileiros piorou muito, diante das exigências do organismo para se renegociar a dívida, que arrojava a economia.

1987: O governo Sarney interrompe unilateralmente o pagamento dos juros da dívida, mantendo só o principal (US\$ 2 bilhões).

1995- Plano Real - a dívida começou a apresentar trajetória forte de elevação, o que pode ser explicado pela conjugação de alguns fatores, dentre eles: a rígida política monetária da época, a qual acarretou uma taxa real de juros média no período extremamente elevada; o reduzido superávit primário, que se apresentava até negativo para alguns entes de governo; e a política de propiciar maior transparência às contas públicas, reconhecendo vários passivos que antes se encontravam disfarçados, como, por exemplo, o programa de saneamento das finanças estaduais e municipais e a capitalização de alguns bancos federais. De fato, nessa segunda metade da década de 1990, a DP em mercado cresceu em média, em termos reais, à taxa de 24,8% a.a.

1998: Com a âncora cambial e a abertura econômica, as importações elevam o déficit comercial. Somado ao déficit das contas públicas e à crise da Ásia, o Brasil recorre de novo ao FMI, e assume o compromisso de ajuste externo, aumentando exportações. (ZILLOTTO (2011).

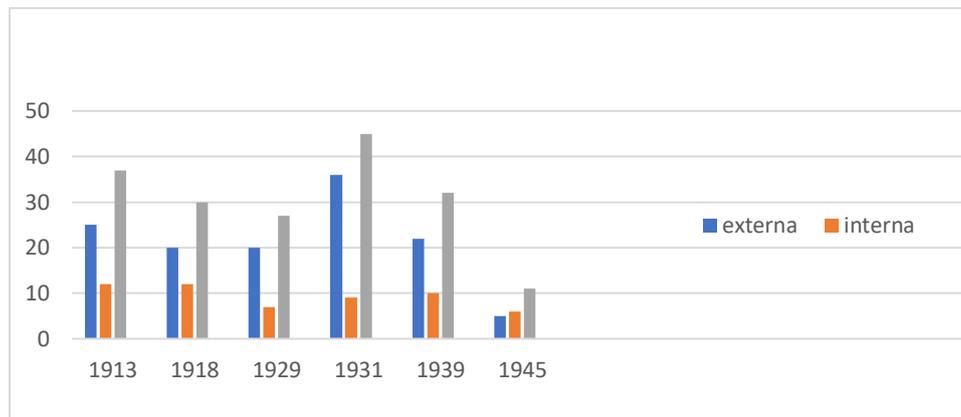
A título de curiosidade ilustrativa, expomos algumas imagens dos primeiros títulos públicos: apólices imperiais de 1902, 1910, 1911, 1920 e 1946.

Figura 1: Títulos das Apólices Imperiais - 1902, 1910, 1911, 1920 e 1946



Fonte: <http://www.ocaixa.com.br/artigos/apolices.htm>

De acordo com os estudos de Goldsmith (1986: 205) a configuração da dívida pública no processo de industrialização do país apontava para uma dinâmica muito diferenciada dos tempos atuais. Até o fim da década de 30 a dinâmica da dívida pública estava concentrada na dívida externa. O que percebemos no gráfico abaixo.

Gráfico 5: Dívida Consolidada do Governo Federal (% do PIB): 1913 - 1945

Fonte: Goldsmith (1986, p. 205)

Elaboração própria

Os estudos de Marx (1984) apontam que a dívida pública sempre desempenhou um papel importante no processo de acumulação do capital. Ao referenciar a acumulação primitiva, o autor afirma que a dívida pública se tornou uma das mais enérgicas alavancas da acumulação, ao lado da pilhagem colonial, do tráfico de escravos, da apropriação privada de terras comunais e do protecionismo.

O papel da dívida pública como alavanca de acumulação, considerada por Marx, em grande medida permanecem válidas no capitalismo contemporâneo, ainda que tenha incorporado uma nova configuração. Entendemos que durante a chamada acumulação primitiva a dívida pública era uma alavanca para impulsionar as atividades produtivas, na atualidade a dívida pública converteu-se em poderoso instrumento para garantir a rentabilidade do capital na esfera financeira.

Os Estados são capturados pelo mercado com a finalidade de garantir a rentabilidade do capital e a dívida pública adquiriu um papel essencial nessa nova modalidade de acumulação. De acordo com BRETTAS (2013):

A questão que está posta a partir da década de 1970, com a intensificação dos fluxos financeiros, é a utilização da dívida para alimentar os circuitos de valorização do capital portador de juros. Mais especificamente, em 1979, a elevação da taxa de juros estadunidense consistiu num ponto de inflexão na utilização da dívida pública como um importante mecanismo de garantia das margens de rentabilidade do capital e de fortalecimento desses detentores [dos títulos] da dívida, os quais passam a se constituir como parcela significativa da aristocracia financeira que se formou nesse período (BRETTAS, 2013, p. 111).

Nessa direção, de acordo com Ziliotto (2011 *apud* FRANÇA, 2017)

A década de 1960 se destaca pelo início da evolução recente da dívida pública brasileira. Logo nos primeiros anos desta década, o Brasil enfrenta uma crise industrial, com queda acentuada do volume de investimentos e redução da taxa de crescimento da renda. Como consequência, a oferta de crédito ao setor público foi

extinta, interna e externamente, e as sucessivas crises cambiais exigiam constantes renegociações com os credores. Neste contexto, ocorreu o golpe militar de 1964 (...) O novo governo tomou uma série de medidas, dentre elas a reformulação do Sistema Financeiro Nacional (SFN), com a criação do Banco Central do Brasil (Bacen) e do Conselho Monetário Nacional (CMN). Além disso, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) promoveu importantes mudanças fiscais e monetárias. A partir do PAEG, o governo passou a emitir Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) para financiar a Dívida Pública Interna, a fim de conter a inflação crescente e proteger os investidores (ZILLOTTO, 2011 *apud* FRANÇA, 2017, p. 1238).

Esses mecanismos estruturados pelo capital apresentam enormes contradições, ao mesmo tempo que aquecem a valorização do capital não o isenta de crises, que de acordo com Mészáros (2009), a crise instalada em 2008, nos países centrais não podem ser descritas como conjunturais e circunscrita ao sistema financeiro. Para o autor, a crise é estrutural, pois em suas diferentes manifestações revela-se na existência de uma barreira que ameaça o próprio processo de valorização do capital. E, nesse sentido, no atual estágio de desenvolvimento capitalista, a classe dominante, ao buscar alimentar o ciclo de valorização do capital, intensifica as consequências destrutivas de uma produção voltada exclusivamente para a auto reprodução do capital o que coloca em risco o futuro da humanidade e da própria sustentabilidade do capital.

Nessa direção BRETTAS (2013) descreve que essa dinâmica dos mercados já havia sido percebida por Marx (1989).

A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, comerciantes e fabricantes particulares lhes proporcionam o serviço de um capital caído do céu. Mas, além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com os títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em suma, o jogo de bolsa e a moderna bancocracia. (MARX, 1989, v. 2, p. 873).

O crescimento cada vez mais acentuado da esfera financeira, em ritmos que superam o crescimento do produto interno bruto, permitem que instituições financeiras como bancos, seguradoras e fundos de pensão comandem a destinação do orçamento público Federal. E nesse sentido, a apreensão dos mecanismos de funcionamento do mercado financeiro internacionalizado é uma condição necessária para compreender as ações postas em prática pelo Estado e os desdobramentos de tais ações em relação à concepção, implementação e financiamento das políticas sociais.

De acordo com Fattorelli (2012) o Brasil é um exemplo da crescente destinação de recursos do fundo público para a esfera financeira. Em seus estudos afirma, em conformidade com outros autores que nortearam esse estudo, como Chesnais (1996), Salvador (2010) Brettas (2013) e Behring (2008), que a dívida pública é um mecanismo que permite aos

credores do Estado se apropriar da riqueza produtiva, por meio do saque da receita de impostos dos Estados Nacionais.

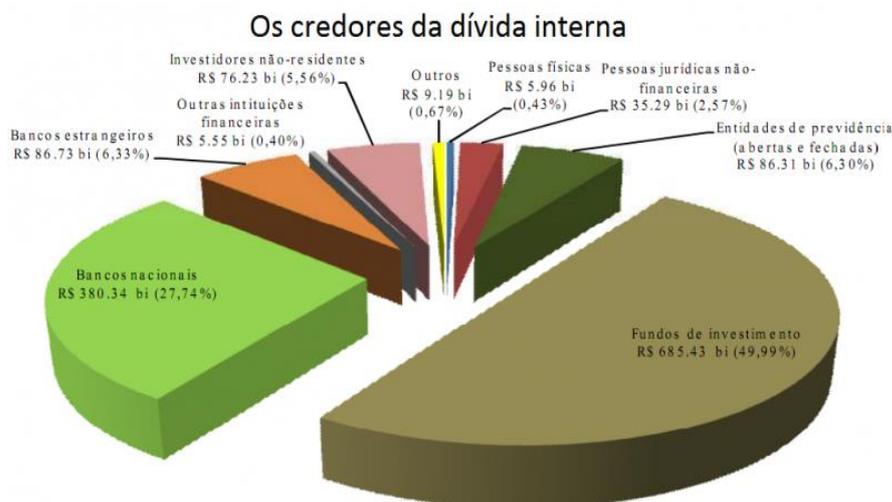
Ademais, segundo a autora, permite que o grande capital representado pelos bancos, fundos de pensão, seguradoras e fundos de investimentos detentores dos títulos da dívida pública ao se apropriarem de parte dos impostos arrecadados pelo Estado, se apropriam de parte do trabalho excedente da mais-valia extraída dos trabalhadores e também de parte do trabalho necessário dos salários dos trabalhadores quando são extraídos os excedentes das famílias e de atividades econômicas que são transferidos às classes rentistas.

O que confirma essa afirmação é a própria estrutura tributária permeada por suas distorções, quando o maior ônus tributário incide na classe trabalhadora. Fattorelli (2012) conclui que a remuneração dos credores da dívida pública, dos *rentiers*, é feita à custa do desmantelamento das conquistas sociais, através do desfinanciamento das políticas sociais.

De acordo com Netto (2013) os grandes capitalistas e o grande patronato, seus estrategistas e executivos transnacionais, que ocupam o topo da pirâmide da estratificação são as classes menos estudadas. E afirma:

É legítimo afirmar que, independentemente de modificações e diferenciações internas (com novos conflitos e novas vias de ingresso em seus círculos – de que o “caso Bill Gates” é exemplar), os portadores do grande capital veem estruturando uma oligarquia financeira global, concentradora de um enorme poderio econômico e político. De fato, trata-se de um microscópico universo pessoal, que controla o conjunto das riquezas sociais e exerce uma determinante ação planetária que inclusive ladeia as instâncias democrático-formais consagradas no Estado de direito – controle e ação que, como o demonstra a experiência dos últimos anos, têm introduzido na cena pública um componente corruptor outrora impensável. (NETTO, 201, p. 15)

Gráfico 6: Credores da Dívida Interna



Fonte: <https://jornalggn.com.br/comment/132733#comment-132733>

De acordo com Netto (2013) existem grupos de monopólios que comandam o capital em setores específicos a nível mundial, e o autor cita esses grupos em nota de rodapé em seu artigo *Uma face Contemporânea da Barbárie*:

Dados reunidos em matéria do Brasil de Fato (São Paulo, ano 4, nº. 160, março/2006) mostram que grupos de monopólios comandam, em escala mundial, os seguintes setores: biotecnologia (Amgen, Monsanto, Genentech, Serono, Biogen Idec, Genzyme, Applied Biosystems, Chiron, Gilead Sciences, Medimmune); produtos veterinários (Pfizer, Merial, Intervet, DSM, Bayer, BASF, Fort Dodge, Elanco, Schering-Plough, Novartis); sementes (Monsanto, DuPont, Syngenta, KWS Ag, Land O'Lakes, Sakata, Bayer, Taikki, DLF Trifolium); agrotóxicos (Bayer, Syngenta, BASF, Dow, Monsanto, DuPont, Koor, Sumitomo, Nufarm, Arysta); produtos farmacêuticos (Pfizer, Glaxo Smith Kline, Johnson & Johnson, Merck, Astra Zeneca, Hoffman-La Roche, Novartis, Bristol-Meyers Squibb, Wyeth); alimentos e bebidas (Nestlé, Archer Daniel Midlands, Altria, Pepsico, Unilever, Tyson Foods, Cargill, Coca-Cola, Mars, Danone).

A mesma concentração verifica-se no circuito de distribuição, com redes comerciais de amplitude mundial, onde os grupos dominantes são: Wal-Mart, Carrefour, Metro AG, Ahold, Tesco, Kroger, Costco, ITM Enterprises, Albetson's e Edeka Zentrale. [...] Dois exemplos desses movimentos: na indústria automobilística, as 50 empresas que existiam no mundo, em 1964, em meados dos anos 1990 não eram mais que 20 (das européias, que eram cerca de 40, só restaram 7); na passagem do século XX ao XXI, menos de 300 bancos (e corretoras de títulos e ações) controlavam as finanças internacionais. (NETTO,2013, p. 14)

Objetivando garantir os privilégios dos credores, por meio da política econômica e fiscal, Fattorelli (2013), afirma que na década de 90 (implementação do plano real⁹) foi sendo construído um aparato legal que favorece o sistema financeiro, e conseqüentemente o Sistema da Dívida, quando esse opera por meio de:

[...] um conjunto de normas legais nacionais que tem garantido prioridade absoluta à remuneração dos detentores de títulos da dívida brasileira por meio de elevadas taxas de juros, favorecendo especialmente o crescimento contínuo do estoque da própria dívida pública mediante a emissão continuada e até inconstitucional de dívida para pagar grande parte desses elevados juros (FATTORELLI, 2013, p. 44).

Nesse sentido afirma a autora, que no processo de implementação da Constituição Federal de 1988, reabertura “democrática brasileira”, ao tratar as determinações do orçamento da União, já se amparou legalmente um tratamento diferenciado para as despesas com a dívida pública, em relação às demais despesas da União. De acordo com a Constituição Federal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...] § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: [...] II — indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os

⁹ O plano Real, lançado em 28 de fevereiro de 1994, foi um plano influenciado pelas ideias do economista inglês John Maynard Keynes e pelas experiências hiperinflacionárias europeias (da primeira metade do século XX), mas que contou com uma questionável administração de economistas brasileiros e com as (des)orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI). (Carta Capital, 2014). Disponível: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/20-anos-depois-quem-sao-os-donos-do-plano-real-407.html>> Acesso em :novembro de 2017.

provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: [...] b) serviço da dívida (BRASIL, 1988).

E prossegue nessa direção colocando que a Constituição Federal, em seu art. 166 (§ 3º, II, —b)), trata de forma diferenciada os gastos com a dívida pública, excetuando-os da regra geral aplicada aos demais gastos públicos. A Constituição Federal determinou que, no caso das emendas relativas ao projeto de lei do orçamento anual ou os projetos que modifiquem a lei orçamentária anual para garantir o pagamento dos juros e encargos da dívida pública, não é necessário indicar a fonte de recursos para garantir o pagamento de tais despesas. Entretanto, qualquer outra proposta de gasto ou investimento que represente ônus financeiro ao orçamento da União, por maior relevância social que represente, deve obrigatoriamente indicar as fontes de recursos necessárias à liquidação da despesa.

Existe um privilégio legalizado constitucionalmente que garante os gastos com a Dívida pública, e a essa questão, como afirma Fattorelli (2013):

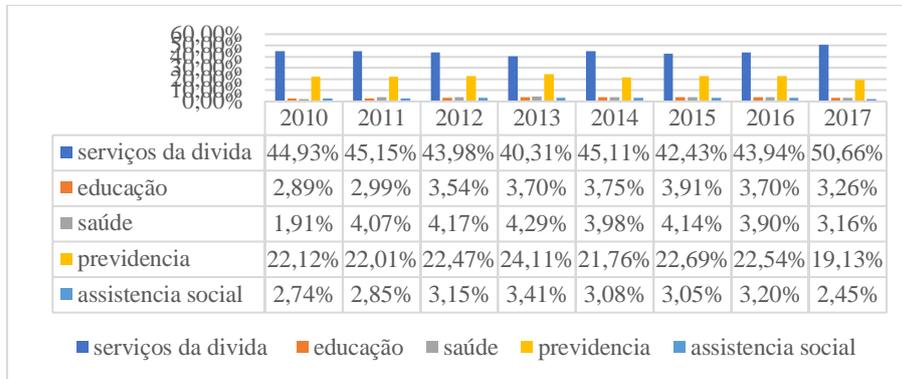
É devido ao privilégio inserido no art. 166, § 3º, II, _b’ da Constituição que o Banco Central eleva as taxas de juros (sob a justificativa de conter a inflação, por exemplo) e gera a necessidade de mais recursos para pagar tais juros, sem a preocupação de indicar de onde sairão os recursos para tanto: o remédio aplicado tem sido emitir dívida [títulos] para pagar dívida (FATTORELLI, 2013, p. 45).

No sentido de mensurar o *quantum* do orçamento da união é capturado pelo “sistema da dívida”, como denomina Fattorelli (2012), e evidenciar as despesas com políticas sociais. A autora vem se debruçando em estudos orçamentários ao longo dos últimos anos e implementou um núcleo denominado “Auditoria Cidadã” um espaço de pesquisas, debates, grupos de estudos, e divulgação desses conhecimentos, onde sua proposta além de conscientizar a sociedade sobre o quanto perdemos com o sistema da dívida e seus impactos sociais, aponta inúmeras irregularidades nesse sistema o que a impele a luta pela realização de uma auditoria do sistema da dívida. Onde a mesma insistentemente pontua estar prevista na própria Constituição Federal vigente.

Os dados obtidos a partir dos seus estudos, nos traz pistas importantíssimas acerca da correlação de forças entre as diferentes classes sociais da formação econômico-social brasileira, além de servir como munição para as lutas e uma referência para a definição de pautas e reivindicações. Os dados da composição dos gastos orçamentários da União executados nos últimos oito anos expressa as progressivas perdas de investimento nas políticas sociais, esse dado, torna-se ainda mais relevante se o associarmos a dinâmica do crescimento populacional, e suas demandas somadas as perdas salariais, o desemprego estrutural, as inúmeras reformas implementadas pelos governos, as crises políticas, sociais e

econômicas, o poder de compra de insumos básicos incompatível com a renda da classe trabalhadora, e outras.

Gráfico 7: Orçamento Geral da União Executado

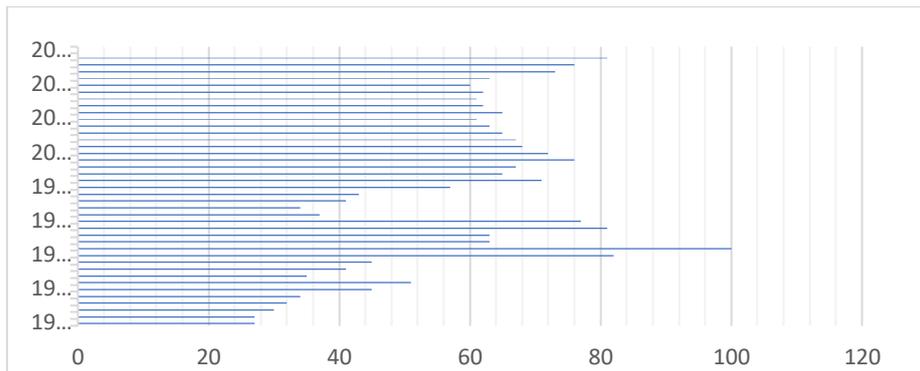


Fonte de dados: Auditoria Cidadã
Elaboração própria

Quando comparamos o comprometimento do PIB, com outros países, assim como o montante que destinam ao pagamento de suas dívidas, os números não nos revelam a realidade se a leitura for parcial, ou fragmentada. Faz-se necessária inúmeras mediações para que seja revelado a realidade dos países periféricos e particularmente nesse caso estudado, a situação brasileira nesse contexto. Alguns fatores são relevantes nessa análise, como nossa condição de economia dependente¹⁰, as desigualdades sociais, os ajustes fiscais, as estratégias de favorecimento da classe dominante em relação as desonerações, isenções e paraísos fiscais, o quantum do Orçamento é investido em políticas públicas sociais, o valor pago pelo salário, a configuração do trabalho na realidade brasileira, sua segurança, e agrava-se o fato de que Brasil possui a maior taxa de juros a nível mundial, nos acordos de empréstimos desses títulos públicos.

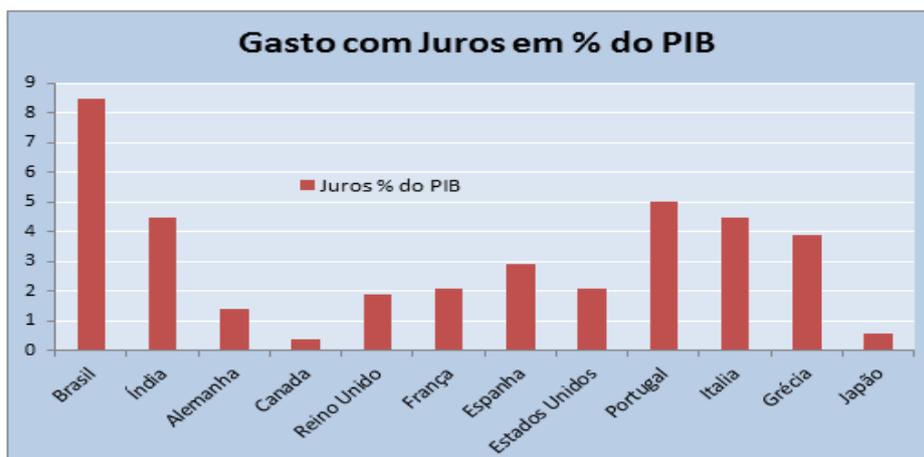
Os dados abaixo descrevem a evolução da dívida e o comprometimento do PIB de 1978 a 2017 na realidade Brasileira.

¹⁰ A dependência econômica referida, de acordo com Marini, configura-se em uma subordinação econômica dos países periféricos aos países centrais. Ver Ruy Mauro Marini: Dialética da dependência (2000)

Gráfico 8: Evolução da Dívida Pública em % do PIB de 1978 a 2017

Fonte de dados: Arthur Solow Terraço Econômico (2016)
Elaboração própria

O gráfico seguinte confirma a taxa elevada de juros em relação aos outros países.

Gráfico 9: Gasto com juros % PIB: Comparação com outros países

Fonte: Terraço econômico
Elaboração: Gustavo Tasso (2016)

Nesse segmento, de acordo com o economista Tasso (2016)

O Brasil é o país que possui a maior conta com juros da dívida. A Grécia, país que passou por uma das mais graves crises fiscais dos últimos tempos possui uma relação dívida/PIB de 177%, isto é quase o triplo da brasileira. Entretanto, o gasto com juros no caso grego está em aproximadamente 3,9 % do PIB. A situação é ainda mais complicada, se compararmos o gasto com juros entre Brasil e Japão. Enquanto que o país mais endividado do mundo com relação dívida/PIB de incríveis 246 % paga apenas 0,6 % de juros. (TASSO,2016, terraço econômico.)

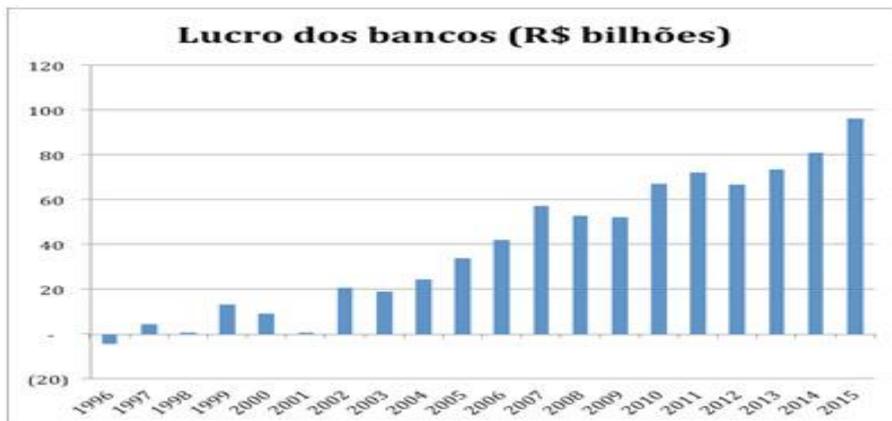
Além dos fatores citados anteriormente, de acordo com Fattorelli (2016) são capturados do Orçamento Federal centenas de bilhões de reais, destinados a remunerar a sobra de caixa dos bancos, que a autora classifica como operações questionáveis denominadas “compromissadas” que já superam R\$ 1 trilhão.(...) Outros bilhões de reais do orçamento federal são destinados a compensar as perdas dos contratos de swap cambial nos últimos anos

relacionadas as políticas do Banco Central, onde todos os prejuízos do Banco Central são transformados em dívida pública.

Alimentando o sistema da dívida, como aponta os estudos de Fattorelli (2012), são transformados em “dívidas públicas” montantes bilionários de dívidas privadas, dívidas prescritas e até passivos de bancos. A autora denomina a dívida como fraudulenta e justifica afirmando que nesse sistema da dívida existe diversas ilegalidades, ilegitimidades e até fraudes que já foram comprovadas inclusive, por Comissões do Congresso Nacional, e essas fraudes acompanham todo o processo histórico da dívida.

O gráfico abaixo demonstra o lucro dos bancos apontados pelo próprio Banco Central:

Gráfico 10: Lucro dos bancos em bilhões:1996 – 2015



Fonte: Banco Central (2016)

Elaboração: Fattorelli (2012)

A despeito das taxas de lucros das instituições bancárias, dos fundos de investimentos, das seguradoras e dos fundos de pensão, a indústria brasileira – parte do setor produtivo – demonstra sinais de forte contração. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a indústria brasileira em 2016 apresentou retração de 7% em relação aos índices da atividade industrial de 2006 (MARTINS, 2017). Assim, crise internacional vem sendo, então, intensificada por particularidades como essa, relativas à estrutura social brasileira, cujo resultado pode ser parcialmente visto nos mais de 13,3 milhões de brasileiros desempregados em agosto de 2017 (OLIVEIRA, 2017) ou no aumento drástico da informalidade no trabalho.

Diante do cenário exposto, corrobora a superexploração da classe dominada quando o atual governo institui um novo regime com a Emenda Constitucional nº 95, onde versa sobre a limitação apenas dos gastos primários, esse é um referencial para desvelarmos as

disputas e estratégias articuladas pelo capital rentista, em consonância com o Estado, e evidenciarmos a dimensão das perdas em direitos humanos sociais que nos acenam.

[...] O Brasil é um exemplo de como a bonança de alguns tem, sim, a ver com a exploração de outros. [...] e como isso se cristaliza nas ações do governo: por exemplo, são retirados recursos da educação pública (como com a Emenda Constitucional 95) e por outro lado são beneficiados grandes produtores rurais devedores de impostos de contribuição previdenciária sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, o que dá aos ruralistas brasileiros um perdão de dívidas de aproximadamente R\$ 17 bilhões (OLIVEIRA, 2017).

As questões discutidas até aqui ganharam relevâncias sem precedências na atual conjuntura, mais precisamente no pós-impedimento da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), condição indispensável para que a classe dominante alinhasse o conjunto das políticas sociais às diretrizes do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº. 95, de 15 de dezembro de 2016), sob a batuta política econômica do governo golpista de Michel Temer (2016-Atual). Nessa direção discutiremos o Novo Regime Fiscal no capítulo a seguir.

3 O REGIME FISCAL E SUA FUNÇÃO PARA O CAPITAL

De acordo com Goularti (2017), a partir da crise fiscal dos anos 1980, que resultou na vitória das ideias de Friedman, estabeleceu-se uma política fiscal de rigidez do fundo público, pois partia-se do princípio de que a inflação e o déficit decorriam do gasto governamental. Unidos por essas lentes que se conservam até os dias atuais, a gestão macroeconômica voltaria para o equilíbrio das contas públicas e contenção de despesas para assim prover a credibilidade e confiança dos agentes econômicos. Dessa maneira, a crise fiscal e financeira dos anos 1980 resultou em sucessivos ajustes fiscais, após o Brasil assinar o acordo com o FMI em 1983.

Nessa esteira o autor afirma que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial foram promovidos ao papel de tutores das políticas econômicas dos países periféricos dependentes. Nessa direção, o FMI se encarrega das negociações relacionadas à taxa de câmbio e ao déficit orçamentário e o Banco Mundial se envolve com o processo de reforma (ou contrarreformas estatais). Assim, desde os anos 1980, o Banco supervisiona a privatização das empresas estatais, a estrutura dos investimentos e a composição dos gastos públicos. Devemos considerar o caráter determinante desses organismos na implementação e orientação dos chamados ajustes fiscais, que promovem a adoção pelos países dependentes, do direcionamento das metas que permeiam a política econômica, assim como a regulação estatal das políticas sociais.

O que nos leva a compreensão de que os ajustes fiscais, desempenham um papel estratégico na finalidade de garantir o pagamento e o sistema da dívida. Nesse sentido, percebemos que os mecanismos eleitos pela classe dominante são constantes e inerentes a lógica de acumulação do capital, entretanto, na década de 1990, como afirma Goularti (2017) a crise adentrou com mais força quando o Brasil aderiu às propostas do Consenso de Washington ¹¹materializado pelo Programa de Ação Imediata (PAI) e o Plano Arida.

¹¹ O Consenso de Washington decorreu de uma série de reuniões entre os dirigentes do FMI, Bird, BID e Tesouro dos Estados Unidos, além de políticos e economistas latino-americanos. A primeira delas, convocada pelo economista inglês, John Williamson, no Institute for International Economics, ocorreu em novembro de 1989. Nela foram debatidos os problemas enfrentados pelos países (inflação e crise econômica). [...]ali foram reafirmados os princípios neoliberais, tal como preconizado pelo governo norte-americano. As diretrizes do Consenso de Washington podem ser subdivididas em dez áreas distintas: disciplina fiscal, racionalismo nos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, reforma cambial, abertura comercial, supressão de restrições ao investimento estrangeiro direto, privatização, desregulamentação e respeito à propriedade intelectual.(GAMA,2011) Disponível em: < <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/consenso-de-washington-intervencao-nos-paises-latino-americanos/60720/>> Acesso novembro de 2017.

E foi a partir desses acordos que o governo brasileiro se comprometeu com determinado programa de ajuste que envolve a disciplina fiscal, liberalização financeira e comercial, desregulamentação e privatização. O leme foi concedido as mãos dos neoliberais, e as medidas que envolvem o controle dos gastos públicos foram progressivamente avançando, sempre permeadas por discursos de déficits e desequilíbrio nas contas, o que nos remete a questionar em que fonte reside esses déficits, o que evidenciamos é que os ajustes fiscais se tornaram o mecanismo fundamental do Plano Real.

Com as velhas receitas do FMI e do Banco Mundial desenhadas nos anos 1980 para que se chegasse ao equilíbrio fiscal, na década de 1990 os monetaristas que conduziram a política econômica aprofundaram com radicalidade o projeto neoliberal, editando um conjunto de leis e decretos de austeridade. Entre eles, destacam-se: i) Decreto n. 21/1991; ii) Decreto n. 475/1992; iii) PAI/1993; iv) Plano Arida/1993; v) Lei n. 9.249/1995; vi) Lei n. 9.430/1996; vii) Lei n. 9.496/1997; viii) Medida Provisória n. 1.602/1997; ix) Lei n. 9.532/1997; x) Decreto n. 2.773/1998; xi) Memorando de Política Econômica/1998; e, por fim, xii) Memorando de Política Econômica/1999.(KONDO,2017)

Nessa esteira é que o governo atual defende a Emenda Constitucional N. 95, somada as inúmeras reformas contra a classe trabalhadora, onde concentrou suas forças na aprovação da recente(contra¹²) reforma trabalhista, e ainda em curso luta pela aprovação da (contra)reforma previdenciária, amparado pelo no discurso de controle dos gastos e déficits orçamentários, entretanto, diante do que estudamos até aqui, somados a percepção de que os cortes orçamentários incidem apenas nos gastos primários, ou seja, na parte que interessa à classe trabalhadora, e em contrapartida, não faz nenhuma referência ao limite no pagamento da dívida, ou negociar o valor dos juros, cortar isenções e desonerações tributárias , ou tributar a renda da classe dominante, assim, entendemos a violenta disputa pelo fundo público impressa em favor do capital. Antes de prosseguirmos na discussão sobre o Novo Regime Fiscal, é preciso considerar um dos mecanismos de proteção do capital rentista na garantia legal de sua reprodução com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

¹² Uma das características da cultura política contemporânea, hegemônica e conservadora, é a radical ressignificação de termos e expressões que trazem consigo uma carga histórica precisa – é o caso da palavra “reforma”, que, ao longo do século XX, sinalizou alguma ampliação ou instauração de direitos. O léxico político da era neoliberal ressemantizou a palavra, utilizando-a para denotar, na realidade, o recorte ou a supressão de direitos – veja-se o caso das “reformas” nos regimes previdenciários; aqui, o que de fato temos são contrarreformas. (NETTO,2013, p. 20)

De acordo com o Tesouro Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, visa a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Em particular, a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, cuja redação é a seguinte:

Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (BRASIL, 1988).

Nesse sentido de acordo com a lei de responsabilidade fiscal, descrita pelo Tesouro Nacional, se caracteriza por

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000) estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro.

As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores.

Entre seus itens está previsto que cada aumento de gasto precisa vir de uma fonte de financiamento correlata e os gestores precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não excedendo o limite permitido e entregando contas saudáveis para seus sucessores.

Um dos mais fortes instrumentos de transparência em relação aos gastos públicos, indicando os parâmetros para uma administração eficiente, a LRF brasileira se inspirou em outros exemplos bem-sucedidos ao redor do mundo, como Estados Unidos e Nova Zelândia (TESOURO NACIONAL, 2000).

Complementado o ponto de partida legal, nessa direção, a Lei Federal n.º 101/2000 afirma que:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela **redução permanente de despesa**. [...] § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. § 6º O disposto no § 1º **não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal** de que

trata o inciso X do art. 37 da Constituição. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado (BRASIL, 2000, apud. ABRAHAM (2016) grifos nossos).

De acordo com Abraham (2016), a lei de responsabilidade fiscal, que esse ano completou 17 anos, não se limitava a dar efetividade à política de estabilização fiscal que se implementava em fins da década de 1990 e início de 2000 ou para regulamentar dispositivos da Constituição Federal de 1988 que demandavam uma lei complementar sobre matérias financeiras. A promulgação da LRF foi instituída para apresentar um novo marco regulatório fiscal no Brasil, baseado no planejamento, na transparência, no controle e equilíbrio das contas públicas e na imposição de limites para determinados gastos e para o endividamento.

O autor argumenta que as fraturas inerentes as leis, vem promovendo interpretações que permitem aos gestores encontrar saídas e contornar as condicionalidades legais, e até mesmo sua inversão, de acordo com seus interesses e vontades políticas.

No site da câmara dos deputados, Gontijo (2017) descreve que na Constituição Federal de 1988, foram instituídos três elementos básicos para o planejamento da composição dos gastos do orçamento Federal, que se constituem em: o Plano Plurianual(PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e se a Lei Orçamentária (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento utilizado para elaborar o plano estratégico do governo para um período de quatro anos, no qual se defini as diretrizes, os objetivos e as metas físicas e financeiras dos programas de governo, por meio de indicadores que facilitem a execução e o acompanhamento. Assim, cada município estabelece seu programa de governo, cada um com as suas respectivas ações, observadas as suas características, vocação econômica, necessidades ambientais e culturais. O período de quatro anos envolve três anos de gestão e um ano de reformulação. A Lei Orçamentária Anual (LOA) representa a aprovação, por parte do Poder Legislativo, de todo o conteúdo do orçamento anual, que é um instrumento de políticas públicas e é integrado à Contabilidade por meio da previsão de receita e da fixação de despesa. Deve ser compatível com os outros instrumentos de planejamento, tais como o PPA e a LDO, materializando as ações do governo em expressões monetárias. E nesse espaço que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que representa o elo entre o PPA e a LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias(LDO): compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (GONTIJO, 2017).

Nesse sentido, a LRF também definiu limites de gastos, uns por meio de um teto máximo e outros por meio de um valor mínimo. Entretanto como afirma Fattorelli (2010) em seus estudos sobre a dívida dos Estados, a LRF mostra sua outra face, em detrimento da transparência e controle fiscal. De acordo com a autora (2010, p87), o denominado programa de apoio reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados(PAF) realizado em cumprimento a acordos prévios com o FMI, foi criada a Lei nº9.496/97 que estabeleceu critérios para a consolidação, assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública imobiliária e outras que especifica, de responsabilidades dos Estados e do Distrito Federal.

Nessa direção FATTORELLI (2010, p. 84 - 85) elenca alguns trechos da Carta de Intenções do FMI datadas de setembro de 1990 a dezembro de 1991 que se evidenciam mecanismos estratégicos da classe dominante em favorecer o sistema da Dívida Pública, assim como promovem a privatização das empresas públicas, em favorecimento da rentabilidade do capital.

18. O Governo lançou um ambicioso programa de privatizações que se destina a liberar recursos fiscais e a promover a eficiência da economia. O primeiro grupo de empresas públicas a serem privatizadas dentro dos próximos três anos inclui 10 firmas nos setores petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes, com um valor preliminarmente orçado em US\$ 15 bilhões líquidos [...] a receita proveniente da privatização será utilizada no resgate da dívida pública.

20. O acesso pelos Estados e Municípios a financiamento junto a bancos nacionais deverá sofrer restrições semelhantes àquelas impostas às empresas públicas federais e esses governos deverão saldar integralmente os juros devidos sobre suas obrigações para com o tesouro.

28. O Brasil brevemente iniciará negociações para a reestruturação da dívida com os bancos comerciais credores a partir de um cardápio de opções incluindo instrumentos de mercado para a redução do principal e do serviço da dívida, bem como outros instrumentos de conversão da dívida a serem empregados em conjugação com nosso programa de privatização. FATTORELLI (2010, p. 84 - 85)

Prosseguindo a análise da Carta de Intenções do FMI, a autora elenca o item 26, onde sinaliza a agudização dos ajustes fiscais nos Orçamentos Estaduais e Municipais.

26. Para facilitar um maior fortalecimento das finanças públicas, em outubro o Executivo submeteu ao Congresso propostas de mudanças institucionais que procuram fazer modificações na distribuição de receitas tributárias entre os governos federal, estadual e municipal para 1992 e 1993, a proibição de novas emissões de títulos de dívida pelos estados e um programa de reestruturação de dívida no qual o governo federal vai assumir as dívidas dos estados em troca de um programa de ajuste de 2 anos que vai facilitar a reestruturação dos gastos dos estados (FATTORELLI, 2010, p. 85).

Nesse sentido, a autora afirma que a Carta de Intenções do FMI promoveu um ambicioso programa de privatizações e cita como exemplo a privatização da maior siderúrgica da América Latina a USIMINAS em 1991. Essas determinações, tem promovido uma intensa

privatização de instituições públicas e comprometido severamente os Orçamentos dos Estados e municípios brasileiros.

A autora (2010, p. 86-93) sinaliza que a carta de intenções foi cumprida a risco pelo governo brasileiro, e se reafirmou seguido pela lei 8727/93 que serviu de base para o estabelecimento da Lei 9.496/97, que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Vale ressaltar que essa lei decorre dos compromissos assumidos com o FMI através das mencionadas Cartas de Intenções no primeiro artigo desta lei ,fica determinada na PAF, dentre outros, que as dívidas públicas mobiliárias dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas; os empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999. [...] para consolidar o compromisso estabelecido com o FMI foi editada, em 2000, a Lei Complementar N. 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

E prossegue afirmando (2014, p. 09-10) que a Lei de Responsabilidade Fiscal se configura como um instrumento implementado pela classe dominante para proteção dos interesses do capital, favorecendo o sistema da dívida na disputa pelo fundo Público.

Esta Lei Complementar veio disciplinar as finanças públicas principalmente para garantir o pagamento da dívida pública. O Capítulo VII – Da Dívida e do Endividamento – dessa Lei engessa a administração pública dos entes subnacionais. Tal procedimento fere de morte o federalismo brasileiro, pois confronta a autonomia determinada pelo “caput” do art. 18 da Constituição Federal: a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. O engessamento promovido pela LRF pode ser comprovado com a leitura do art. 31, onde proíbe a realização de operações de crédito, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; obriga os entes subnacionais a ter resultado primário necessário a recondução da dívida ao limite, sendo que se este for ultrapassado, fica o ente impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado. O controle de qual ente subnacional que ultrapassou o limite fica a cargo do executivo federal e ainda o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. Ou seja: a autonomia dos entes subnacionais na Constituição tornou-se letra morta. A partir da consolidação dos acordos, toda a dívida pública mobiliária interna passa a ser federal. A União atuou como uma Instituição Financeira onde a autonomia do gestor público ficou condicionada a esta “operação bancária”. (FATTORELLI,2014, p. 09-10)

Nessa esteira, o doutor em economia Benayon (2016) publica em janeiro de 2016, no Vio Mundo a matéria: “Brasil paga dívida pública enquanto estados e municípios agonizam”, e afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal, é mais um dos presentes de grego do FMI. Devido ao fato, desta lei obrigar, a União, Estados e Municípios a sacrificar do orçamento, todo tipo de despesas que não o serviço da dívida.

O doutor economista colunista do Brasil Debate, Goularti (2016), em seu artigo: Ajuste fiscal permanente e o terrorismo das elites afirma que a política fiscal brasileira é ineficiente para combater a crise econômica brasileira e aponta:

A austeridade que vem sendo praticada desde a década de 1980, com um interstício heterodoxo nos governos Lula-Dilma, é vista pelo pensamento liberal ortodoxo como condição para manter a confiança dos agentes econômicos. Com a emenda do teto de gastos, ela se torna perene [...ao invés de a política fiscal ser utilizada para dar efetividade à demanda efetiva e se contrapor ao ciclo econômico, como a presente crise, os monetaristas a rebaixam como valor síntese do superávit primário como pressuposto para restabelecer a confiança na solvência da dívida pública em relação ao PIB (GOULARTI, 2016).

Nessa direção nos propomos a discutir a seguir, o Novo regime Fiscal implementado pelo Governo atual, através da Emenda Constitucional N°95/2016, onde percebemos o avanço da classe dominante na disputa pelo fundo público, agudizando a desigualdade na composição dos gastos orçamentários, que além dos diversos mecanismos que se valem no jogo político de privilégios, implementam historicamente, estratégicos programas de ajustes fiscais, que impactam duramente na vida da classe trabalhadora.

3.2 O “*Novo Regime Fiscal*” do Governo Brasileiro: a Emenda Constitucional N. 95/2016

Em 16 de dezembro de 2016, consolidou-se no Brasil a Emenda Constitucional N. 95, implementando o teto para os gastos públicos federais, onde instituiu um novo regime fiscal para vigorar nos próximos 20 (vinte) anos, válidos, portanto, até 2036. A implementação da Emenda citada, em seu processo de votação parlamentar, não se deu sem que ocorressem intensos protestos pela classe trabalhadora, entretanto, todas as resistências não comprometeram sua aprovação final.

MANIFESTAÇÕES OCORREM EM TODO PAÍS PARA DIZER NÃO À PEC 241

Apesar do empenho da grande mídia em rasgar elogios à PEC 241, milhares de brasileiros conhecem o seu conteúdo nocivo em saem às ruas, em diversas cidades, para exigir sua revogação. Conhecida também como PEC do Fim do Mundo, a proposta pretende congelar, durante os próximos 20 anos, investimentos em saúde e educação, retirando da parcela da sociedade que mais precisa, suas mínimas garantias constitucionais. (PORTAL VERMELHO ,12 de outubro de 2016, grifos nosso)

Desde as primeiras horas da manhã, trabalhadores de diversas categorias e os movimentos sociais, em especial as ocupações da UFRGS, formaram barricadas em avenidas e cruzamentos e fortaleceram a paralisação nacional contra a PEC 55, antiga PEC 241. Apesar disso, a Brigada Militar transformou o dia de lutas em dia de guerra. De um lado, eles despejaram bombas, spray de pimenta e balas de borracha. (ESQUERDA ONLINE, 11 de dezembro de 2016)

Nessa terça-feira histórica para o país, em que o Senado aprovou o congelamento dos investimentos em serviços públicos por vinte anos, várias manifestações demonstraram a insatisfação da população com essa e outras medidas que esmagam os direitos sociais, comprometendo as garantias constitucionais pelas próximas décadas. Coincidência ou não, na mesma data, 48 anos antes, a ditadura militar baixava seu mais perverso Ato Institucional, o AI 5, concedendo poder de exceção aos governantes para punirem arbitrariamente os que fossem considerados “inimigos do regime”. (ADUFMAT, 13 de dezembro de 2016)

O que nos conduz a concordar que existe uma conaturalidade estrutural que descreve Streck (2017) entre o golpe militar sofrido em 1964 e o golpe parlamentar de 2016, percebido que ambos são golpes dos donos do poder, do capital, portanto, golpes de classe. Ainda que por mecanismos diferenciados, ambos remetem o país a um Estado de Exceção.

Nesse sentido o autor descreve que o estado de exceção ocorre, quando determinadas leis ou dispositivos legais são suspensos (no sentido de não serem aplicados). Ou seja, alguém com poder põe o direito que acha adequado para aquele e cada caso. Quando se suspende uma lei que trata de direitos e essa suspensão não tem correção porque quem tem de corrigir e não o faz ou convalida a suspensão, é porque o horizonte aponta para a exceção (STRECK, 2017).

Nessa direção, de acordo com Oliveira (2017)

O conceito de estado de exceção tem origem jurídica precisa e aponta para um fenômeno social muito específico: a suspensão do Estado de Direito através do direito. A ideia geral da exceção é que é preciso suspender a constituição em momentos de crise e que, portanto, tal suspensão deve ser legal, apesar de inconstitucional (o que, obviamente, é um contrassenso – mais um entre muitos dos que são necessários para o funcionamento dessa máquina de moer gente que é o capitalismo). Em bom português, pode-se falar de estado de exceção naqueles casos em que a legislação prevê que o indivíduo não pode contar com a legislação para se defender (OLIVEIRA, 2017).

A Emenda Constitucional N. 95 é composta por três artigos: o primeiro deles insere nove artigos (arts. 106 a 114) no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o que revela o caráter temporário das medidas (20 anos); o segundo trata da cláusula de vigência: a Emenda entrou em vigor na data da sua promulgação, ocorrida em 15/12/2016,

tendo sido publicada no Diário Oficial da União do dia seguinte; e o terceiro e último cuidou de revogar o art. 2º da Emenda Constitucional N. 868, de 17/03/2015, que estabelecia os limites mínimos de gastos com ações e serviços públicos de saúde. A seguir expomos como versa os três artigos do Novo Regime Fiscal, de acordo com o INESC.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016: Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

O art. 106, incluído no ADCT, apenas institui o NRF, ao qual fixa a vigência de vinte anos, nesses termos: Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

O art. 108 do ADCT prevê a possibilidade de alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107. Diz o artigo, in verbis: Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

Ao tempo que se limita os gastos primários com a alegação que as despesas primárias são as que mais oneram o Orçamento da União, a economista do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Graziela David, expõe alguns números que nos remetem a reflexões:

No Brasil, a redução dos preços das commodities e a crise política ocasionaram a queda da receita do governo federal, levando a diversos cortes orçamentários a partir de 2015. Na educação, por exemplo, houve uma diminuição de 23,7% dos recursos discricionários – algo em torno de R\$ 9,25 bilhões. Os principais programas afetados foram aqueles voltados para o ensino superior como o Fies (redução de 16%), Pronatec, Prouni e Ciências sem Fronteiras. Na saúde, um corte de 42,7% dos recursos discricionários (R\$ 10 bilhões) atingiu principalmente o PAB (Piso da Atenção Básica) variável, os medicamentos, exames complexos, em cirurgias eletivas e vigilâncias (sanitária, epidemiológica e em saúde). [...] No Brasil, são sonogados cerca de R\$ 450 bilhões anualmente. Há ainda uma Dívida Ativa da União que chega a incríveis R\$ 1,5 trilhão. Deste total, R\$ 252 bilhões já transitaram em julgado, ou seja, estão prontos para serem recolhidos aos cofres públicos(...) as desonerações tributárias crescem ano após ano. Em 2014, foram R\$ 400 bilhões de isenções para determinadas atividades, sem que houvesse transparência sobre os motivos para a concessão do subsídio, nem de seus retornos sociais (DAVI, 2016).

Diante dos elementos expostos e discutidos nesse estudo, percebemos que essa Emenda Constitucional representa um salto de qualidade na hegemonia rentista, porque mais do que estabelecer diretrizes orientando a prioridade ou recomendando o esforço de poupança para o pagamento da dívida, trata-se, agora, de estabelecer um limite bem estreito para o pagamento

das despesas primárias, o que ampliará de forma substantiva o montante de recursos drenados para o capital portador de juros. O governo de Temer busca elevar a um novo patamar os mecanismos de gestão do fundo público. O que vimos nesse estudo é o Estado totalmente comprometido com a política econômica, e fiscal e se descomprometendo com as políticas sociais. Nesse sentido, percebemos as forças da classe dominante amparadas pelo Estado, realizando com plenitude seu projeto social.

Nessa direção, conforme Paiva, Rocha e Carraro (2010, p. 160)

A lógica de absorção do excedente pelo Estado burguês é a própria lógica de acumulação do capital, que em dada etapa do desenvolvimento das suas forças produtivas captura o Estado, como condição necessária à continuidade do processo de acumulação. [...] a análise concreta da política social, portanto, deve levar em conta dois determinantes que condicionam sua materialidade: a participação do Estado no processo de acumulação de capital e a dinâmica da luta de classes. Todavia, realizar as promessas da política social, permeada pela luta de classes, implica a existência de um excedente econômico produzido pelos trabalhadores e, assim, apropriado pelo Estado (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2010, p. 159).

A leitura da realidade social, de acordo com Mariano (2017), muitas vezes coloca que a economia aparece como em estado de recuperação, entretanto, nos perguntamos: recupera-se para qual classe, ou a custo das perdas de qual classe incide essa recuperação.

O novo regime fiscal captura os investimentos destinados a classe trabalhadora e avança contra o projeto constituinte de 1988, e ainda retira como colocado por Mariano (2017), dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Como consequência, o cidadão brasileiro é expropriado do direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias. O que a autora afirma que o teto dos gastos públicos impede o gozo de um direito fundamental universal, pois não há como se promover o desenvolvimento econômico sem o acesso do povo às políticas públicas mais básicas, como a saúde e a educação.

As áreas estratégicas de cortes do atual governo, de acordo com os levantamentos feitos pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) demonstra que o contingenciamento é tão grande que alguns ministérios perderão quase a totalidade dos recursos, como o caso do Ministério das Cidades, que sofreu uma redução de 86% de seus recursos. A pasta é responsável por elaborar políticas públicas de desenvolvimento urbano, habitação e trânsito. Tem entre suas vitrines programas como o Minha Casa, Minha Vida e é encarregado de subsidiar políticas de saneamento básico e de transporte urbano, existem áreas que vão sofrer cortes de magnitude muito elevada, esses cortes tem um caráter seletivo,

e político, determinam o cenário que a ordem societária vigente tem como projeto, fruto de suas finalidades.

Nessa lógica seletiva, a pesquisa e o desenvolvimento científico do país, perderá quase um terço dos seus recursos (27%). O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que mantém bolsas para mais de 100 mil cientistas no país, sofrerá corte de 33%. (INESC, 2017).

Na plataforma DHESCA Brasil, cerca de 40 entidades que a formam, afirmam que o congelamento dos gastos do governo por duas décadas compromete a garantia dos direitos humanos no Brasil e fará o país retroceder exatamente o que avançou nos últimos vinte anos em termos de garantia dos direitos sociais.

De acordo com Mariano (2017):

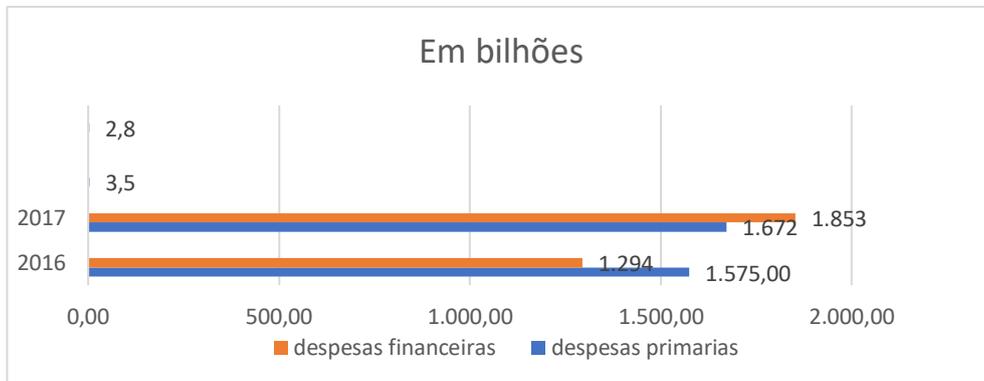
Não deveria ser preciso dizer que isso é inconstitucional, pois atenta contra a lógica princípio lógica da vedação ao retrocesso social, consubstanciada no plano do direito positivo, no rol das cláusulas pétreas constitucionais do § 4.º do art. 60.4 Exemplificativamente, tome-se o total dos R\$ 129,7 bilhões destinados ao orçamento da educação no ano de 2016. Desse valor, R\$ 51,6 bilhões são do piso constitucional de 18%. Deste segundo valor, R\$ 50,5 bilhões são despesas obrigatórias e financeiras, como pagamento de salários de professores e aposentadorias. Com a desvinculação, portanto, a educação pode perder metade do seu orçamento, que é imprescindível para a própria manutenção. A expansão do serviço está vedada, pois implica em aumento de despesa real, a não ser que seja acompanhada de corte em outras áreas. (MARIANO, 2017, p. 263).

Segundo os dados publicados no site valor econômico, estrategicamente a Emenda Constitucional nº 95, limita as despesas primárias de um exercício ao valor do ano anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sendo que podemos verificar que os gastos foram drasticamente reduzidos desde 2015, em diversas áreas, como por exemplo: Em 2015, os investimentos realizados no programa Minha Casa Minha Vida foram de R\$ 20,7 bilhões. Em 2016, o valor foi reduzido para R\$ 7,9 bilhões. Este ano, de janeiro a agosto, os pagamentos feitos por Temer, foram de apenas R\$ 1,8 bi. Ainda segundo o site, nos últimos 4 anos os cortes nos programas chegariam a 96%. O programa Luz para Todos, que visa garantir o acesso da população rural à energia elétrica, teve cortes de 79%. Já o PAA, programa que garante a compra de produção da agricultura familiar, teve uma redução até junho deste ano de 91%, em comparação com 2016.

Conforme os dados do INESC (2017) os efeitos da Emenda Constitucional 95, já são visíveis e negativos. E mais cortes virão, com a meta de superávit primário. Isso porque os gastos sociais estão agora submetidos a um duplo teto: a EC 95 e a meta de superávit primário. Em apenas um ano, de 2016 para 2017, a parte do Orçamento da União comprometida com despesas financeiras cresceu, passando de 45% para 53%, totalizando R\$

1,85 trilhão em 2017, o que equivale a um acréscimo de R\$ 645 bilhões. Em contrapartida, as despesas primárias, apesar de terem tido um aumento de R\$ 77 milhões, encolheram de 55% para 47%.

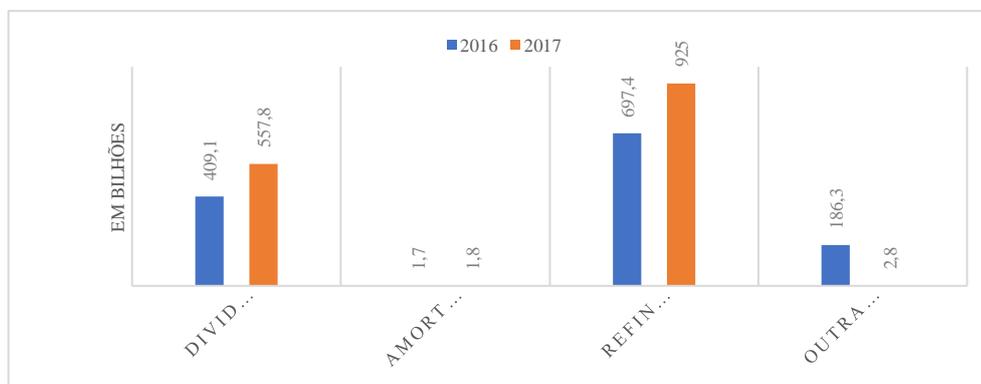
Gráfico 11: Despesas financeiras X despesas primárias: 2016 – 2017



Fonte: INESC
Elaboração própria.

As despesas financeiras são compostas por 4 grandes grupos: refinanciamento da dívida, serviço da dívida, amortização da dívida e outras despesas financeiras.

Gráfico 12: Despesas financeiras: 2016 – 2017 em Bilhões



Fonte: INESC
Elaboração própria.

As despesas primárias, comportam o conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade. São todos os gastos com pessoal, investimentos, custeio da máquina pública etc. Os quatro grandes grupos: 1) as obrigatórias, que são aquelas vinculadas legalmente e que o gestor não tem o poder de utilizar em políticas ou entes distintos daqueles definidos em lei; 2) as discricionárias, que são aquelas que dependem de uma decisão política do governante e são definidas pela Lei Orçamentária Anual; 3) os investimentos de estatais e; 4) as emendas parlamentares individuais.

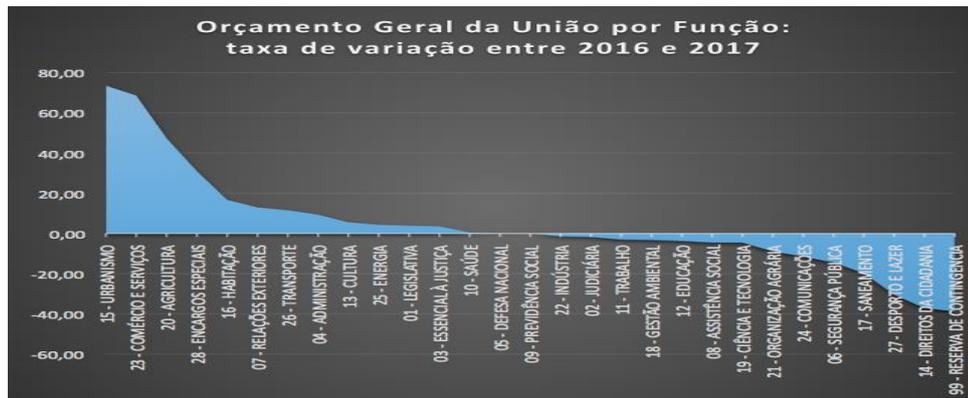
Gráfico 13: Despesas primárias: 2016 – 2017

Fonte de dados: INESC
Elaboração própria.

A Emenda Constitucional 95, de acordo com o INESC (2017), trouxe duas exceções ao teto somente para o ano de 2017: Saúde e Educação. Em relação a Saúde, existia a Emenda Constitucional (EC) n.86/2015, que garantia porcentagem mínima da Receita Corrente Líquida (RCL) a ser investida em ações e serviços públicos em Saúde (ASPS), a qual deveria atingir 15% em 2020. Com a EC 95/2016, esse patamar de 15% da RCL em ASPS foi antecipado para 2017. Contudo, isto não representa avanço uma vez que a partir de 2018 a Saúde entra no teto das despesas primárias e mesmo que a economia cresça não haverá possibilidade de aumento de recursos para a Saúde sem sufocar outra despesa primária, sob um teto bastante restrito.

Apesar de ter havido um aumento de recursos para a ASPS de R\$ 8 bilhões de 2016 para 2017, a fatia das despesas com Saúde no bolo do Orçamento Federal reduziu de 3,93% em 2016 para 3,25% para 2017. Ou seja, ocorreu uma queda de 17% da participação da Saúde no bolo do orçamento da União em 2017. Já em relação a Educação foi garantida em 2017 a destinação do mínimo de 18% do total arrecadado pelo governo. Contudo, a partir de 2018 a Educação entra no teto das despesas primária.

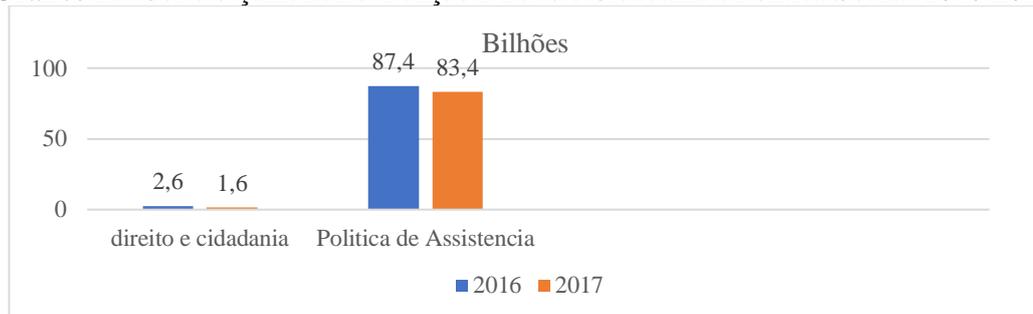
Embora tenha ocorrido aumento de recursos para Educação, já descontados as despesas financeiras e as exclusões, de R\$ 2,8 bilhões de 2016 para 2017, a fatia das despesas com Educação no bolo do Orçamento Federal reduziu de 1,76% em 2016 para 1,42% para 2017. Ou seja: ocorreu uma queda de 19% da participação da Educação no bolo do Orçamento da União em 2017.

Gráfico 14: Orçamento Geral da União por Função: 2016 - 2017

Fonte: INESC (2017)

Elaboração: INESC março de 2017

Nessa direção, os estudos orçamentários do INESC (2017), dos orçamentos de 2016 e 2017, apontam que algumas poucas funções ganharam participação relativa no bolo de recursos em 2017: urbanismo, comércio e serviços, agricultura e encargos especiais. Essas funções explicam o crescimento das despesas discricionárias no orçamento das despesas primárias ressaltados anteriormente. Entretanto, houve significativa redução em outras funções, ainda que pela regra da EC 95 não haja limite específico para função ou programa orçamentário, os dados evidenciam que são aqueles relacionados com as populações em situação de maior vulnerabilidade e com menor poder dentro das estruturas do Estado que mais foram atingidos. Apontam ainda que a função Orçamentária referente a política de Assistência Social, perdeu 4 bilhões do Orçamento Federal, a de direito e cidadania 1 bilhão no mesmo período e ainda, outra ação orçamentária importante do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional para apoio a tecnologias sociais de acesso a água para consumo humano e produção de alimentos na zona rural que perdeu R\$ 279 milhões em 2017, um corte orçamentário de 52,9% em relação ao ano anterior.

Gráfico 15: Corte orçamentário: Função Direito e Cidadania e Política Social: 2016-2017

Fonte: INESC (2017)

Elaboração própria

Segundo Duarte (2017), a previsão dos cortes em alguns programas sociais previstos na PLOA para o próximo ano (2018) chegam a 97%, como no caso da pasta de desenvolvimento social. Se a proposta orçamentária para 2018, que tramita em votação, for mantida, o programa Bolsa Família sofrerá uma redução de 11%, o que segundo Duarte, promoverá a exclusão ao benefício de mais de 800 mil famílias. De acordo com a proposta orçamentária citada, está previsto um corte de 95% aos investimentos referentes a infraestrutura. Segue-se ainda cortes em programas da saúde, educação, segurança pública, turismo, cultura, agricultura, ciência e tecnologia, defesa social e em infraestrutura. Em contrapartida, não encontramos qualquer referência a cortes direcionados ao pagamento do sistema da dívida.

De acordo com o relatório: A distância que nos une da Ong Oxfam Brasil (2017) *apud* DUARTE (2017) revela que os 5% da população mais rica, detém a mesma fatia de renda que os demais 95%. E apenas seis pessoas, possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres.

Esse relatório apresenta alguns outros dados interessantes que retratam as desigualdades sociais, por exemplo, a estimativa de equiparação salarial entre homens e mulheres, que foi colocado que só acontecerá em 2049, (32 anos), um outro dado, é a estimativa de que os negros só receberão o mesmo salário dos brancos em 2089, daqui a 72 anos.

Em relação ao Novo Regime fiscal, Duarte (2017) aponta:

Na prática, esta emenda é uma medida drástica sem precedentes – limita a expansão do gasto social por 20 anos, inviabilizando a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) e da expansão do Sistema Único de Saúde (SUS) e de programas da assistência social, entre outras políticas centrais para o combate à pobreza e às desigualdades no Brasil. Isto ocorrerá justamente em um período durante o qual a população brasileira vai se expandir e envelhecer mais, e em meio a uma grave crise econômica. Limitar gastos sociais significa limitar a redução de desigualdades sociais.

Nesse sentido a Oxfam Brasil acredita que a Emenda do Teto de Gastos é um dos mais graves retrocessos observados no Brasil desde a Constituição, e um largo passo para trás na garantia de direitos.

Ainda de acordo com Duarte (2017) na área de Desenvolvimento Social, o Governo Temer vai praticamente desmontar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com um corte de 97% no orçamento, que passará dos R\$ 2,3 bilhões autorizados em 2017 para R\$ 67,6 milhões em 2018. Na mesma área, o programa de Segurança Alimentar e Nutrição também perderá uma parcela significativa dos recursos, com 75% de redução, migrando dos

R\$ 445,8 milhões aprovados em 2017 para R\$ 119,4 milhões. O programa de Aceleração do Crescimento (PAC) sofrerá o mais duro corte desde que foi criado, em 2007, englobando um conjunto de políticas econômicas planejadas para quatro anos. O comparativo entre o orçamento autorizado em 2017 e o previsto para 2018 aponta uma redução de 95% no PAC. Se no ano passado o Governo autorizou R\$ 36 bilhões em investimentos para o programa que inclui obras de infraestrutura, no próximo ano todo o PAC terá à disposição apenas R\$ 1,9 bilhão.

A proposta do governo para o investimento em educação em 2018, comparada ao ano corrente, propõe uma redução de 42%, em tecnológica (de R\$ 3,7 bilhões em 2017 para R\$ 2,8 bilhões em 2018, redução de 24%) e na educação superior, cujo orçamento do próximo ano será 32% menor, caindo de R\$ 8,7 bilhões para R\$ 5,9 bilhões. Na saúde está previsto um corte de 14%. O orçamento de R\$ 18,7 bilhões aprovado para 2017 passará a R\$ 16,1 bilhões em 2018. O setor de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações sofrerá uma perda de 58%. Pelo menos três programas da agricultura sofreram cortes na proposta orçamentária do Governo. A redução no “Agropecuária Sustentável” é de 57%, o programa “Defesa Agropecuária” perderá 31% do orçamento, da mesma forma será tratado o “Pesquisa e Inovações para a Agropecuária”. Com a redução de 19% no orçamento, o programa passará da rubrica de R\$ 371,7 milhões para R\$ 302,6 milhões. (Dados previstos para o Orçamento Federal 2018)

Conforme avaliação de Magalhães (2017), se de um lado evidenciamos os cortes de recursos que atinge as políticas sociais, de ciência e tecnologia e desenvolvimento urbano, por outro há ampliação de investimentos para o Judiciário e o Congresso Nacional. A título de exemplo, só a Câmara dos Deputados terá um aporte orçamentário 14,9% maior em 2018, saltando de R\$ 5,9 bilhões para R\$ 6,8 bilhões. Tribunal de Contas da União (2,5%), Supremo Tribunal Federal (3,2%), Superior Tribunal de Justiça (7,2%) e Justiça Federal (2%).

A leitura desses dados nos aponta as prioridades vigentes na política que gere nosso Estado, assim como evidencia o cunho político na composição dos gastos do fundo público, reafirmados nos ajustes fiscais.

Nesse sentido compactuamos com Salvador (2010) quando afirma:

O fundo público está presente na reprodução do capital: como fonte importante para realização do investimento capitalista (...). Por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais (...). Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição (...). Por meio de funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura (...). Por uma transferência de recursos sob a forma de juros e

amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes rentistas (SALVADOR, 2010, p. 91).

Diante de todos os ajustes fiscais, e decisões do governo, não encontramos uma medida desfavorável aos rentistas, ou alguma que assegure uma parcela significativa a classe dominada que produz a riqueza social e cotidianamente tem sido violada das condições mínimas necessárias a sobrevivência, ou a própria manutenção da força de trabalho. A mídia tem sido adaptada ao espetáculo, e com os recortes dos seus conteúdos, e seu poder estrategista apresenta e constrói a realidade de acordo com os interesses classista a quem está vinculada, e captura a subjetividade da classe dominada, alienando e hipnotizando afim de produzir pessoas incapazes de reagir ou contestar, afirmando cotidianamente a ideologia da classe dominante. Assim, dando continuidade as reflexões até aqui alcançadas, somos instigados a perceber que o Novo Regime fiscal é só um dos inúmeros mecanismos utilizados pela classe dominante na defesa pela apropriação dos excedentes.

Nas sociedades anteriores à ordem burguesa, as desigualdades, as privações etc. decorriam de uma escassez que o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas não podia suprimir (e a que era correlato um componente ideal que legitimava as desigualdades, as privações etc.); na ordem burguesa constituída, decorrem de uma escassez produzida socialmente, de uma escassez que resulta necessariamente da contradição entre as forças produtivas (crescentemente socializadas) e as relações sociais de produção (que garantem a apropriação privada do excedente e a decisão privada da sua destinação) e do caráter mercantil que reveste obrigatoriamente os valores de uso. A “questão social”, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem nada a ver com os desdobramentos de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade (uma “natureza humana” conclusa, dada para todo o sempre); tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital. Por isto mesmo, a análise teórica marxiana interdita qualquer ilusão acerca do alcance das reformas no interior do capitalismo. (NETTO, 2013, p. 07)

Nesse sentido, os dados do DIEESE soam alarmantes. Enquanto o salário mínimo de setembro de 2017 é de R\$ 937,00, o salário mínimo necessário calculado pela entidade seria, em valores correntes, R\$ 3.668,55. Além disso, como ressalta o Brasil Econômico (2017),

o valor pago pela força de trabalho, aos trabalhadores registrados em carteira de trabalho, em fevereiro de 2016, total de postos com carteira assinada no Brasil era de 39,6 milhões; no mesmo período deste ano (2017), número chegou a 38,3 milhões, referenciando uma queda de 1,3 milhão em um ano, informações divulgadas pelo CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados)

Nessa esteira afirma NETTO (2013:08) *A dinâmica societária específica desta ordem não só põe e repõe os corolários da exploração que a constitui medularmente; como a cada novo estágio do seu desenvolvimento, instaura expressões sociopolíticas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é a sua razão de ser.*

Agravando esse quadro de superexploração da força de trabalho¹³, o governo Temer aprovou a lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que aplica a Reforma trabalhista, considerado como um dos mais perversos desmontes da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essa Lei veio para acabar com a justiça do Trabalho e inviabilizar o acesso do trabalhador à reivindicação de seus direitos. Em relação ao discurso do Governo de que está reforma promoverá ampliação do trabalho, o presidente da ANPT se posicionou contrário denominando o discurso de falacioso, de que essa Reforma ampliara o emprego dos trabalhadores, muito pelo contrário, ele vai aprofundar ainda mais a precarização das relações de trabalho, pois essa reforma traz um cardápio de contratos precários, através de trabalho intermitente, tele trabalho, jornadas de trabalhos ilimitadas, flexibilização, terceirização e outras mazelas.

Nessa mesma esteira, alimentado pelo mesmo discurso falacioso, está em curso, a Reforma da Previdência, na roupagem de que existe um déficit e, portanto, a reforma objetiva garantir o sistema para as novas gerações, a mídia corrobora promovendo o temor da população, inclusive com uma campanha publicitária com dados, no mínimo, controversos. O modelo proposto pelo governo esconde os interesses do capital financeiro e desfavorece a lógica que norteia a previdência pública.

De acordo com David (2017) em 2015, a sonegação chegou a R\$ 500 bilhões, o equivalente a 5 vezes o orçamento da Saúde ou todo o orçamento da Previdência Social. Ao tempo em que se implementa cortes no teto dos gastos primários, há um incentivo as desonerações, e nenhum controle austero em razão de inibir a sonegação e renúncias tributárias.

Concordamos com GOULARTI (2017), quando afirma a distorção da política fiscal, quando ao invés de ser utilizada para concretizar a demanda efetiva e se contrapor ao ciclo econômico, como a presente crise, os rentistas a rebaixam como valor síntese do superávit primário como pressuposto para restabelecer a confiança na solvência da dívida pública em relação ao PIB.

Como evidenciamos nesse estudo, os ajustes fiscais, pregressos, e o atual, constitucionalmente definido até 2036 pela Emenda Constitucional nº 95/2016, são mecanismos estruturados a favor do rendimento do capital, as custas da retração das políticas que se destinam a devolver uma pequena parte da riqueza social a classe que a produz.

¹³ Superexploração do trabalho conceito formulado por Ruy Mauro Marini em sua obra a Dialética da Dependência (1973) e outros artigos como: O ciclo do capital nas economias dependentes (1979) e Acumulação de capital e mais-valia extraordinária (1979) nos apresenta a categoria central para entender o padrão de acumulação e de desenvolvimento capitalista na periferia do sistema mundial.

Nesse sentido, as decisões em torno da riqueza socialmente produzida brasileira, não se realiza em plano econômico, em números, ou medidas mensuráveis, elas residem no complexo jogo político nacional e internacional, dominado pelo capital mundial, na queda de braços internalizada nas classes dominantes, expressa a complexidade nas contradições e conflitos intrínsecos do sistema, e não menos importante a resistência da classe trabalhadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos esse estudo partindo do pressuposto de que o fundo público é apropriado pelo capital financeiro por meio de mecanismos estruturados pelo próprio Estado em detrimento de sua utilização para as políticas sociais, e que o mesmo opera como coadjuvante no sistema de acumulação em prejuízo da classe trabalhadora. Dessa forma, o problema de pesquisa que se colocou estava intrinsecamente relacionado com a instituição da Emenda Constitucional N. 95, em dezembro de 2016, que limita os gastos primários do orçamento da união, é aparece como mais um dos mecanismos que reforça a apropriação do fundo público pelo capital financeiro em prejuízo dos investimentos em políticas sociais. Nesse sentido buscamos compreender e desvelar os mecanismos utilizados pelos operadores do mercado financeiro para concentrar a riqueza socialmente produzida, e as disputas existentes no processo do gasto público, no atual estágio do capital rentista e como essa dinâmica impacta duplamente as políticas sociais, assim como demonstrar como a dívida pública se constitui um importante instrumento de apropriação do fundo público pelo capital e como a forma assumida desse capital tem, entre outros resultados, prejudicado os orçamentos do fundo público, o que compromete a manutenção das políticas públicas sociais.

Nessa esteira Giovanni Alves escreve no blog da Boitempo em agosto de 2016, período em que tramitava em votação a PEC.241/2016, que culminou na Emenda Constitucional nº95, em dezembro de 2016.

O grande assalto ao Fundo Público no Brasil perpetrado pela quadrilha organizada que ocupa hoje o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional, com o apoio da Suprema Corte Constitucional do País (STF), possui como eixo central o PL 257/2016 (em nome da responsabilidade fiscal, precariza-se o serviço público nos Estados); e a PEC 241/2016 (limitação dos gastos públicos em 20 anos, inviabilizando o Sistema Único de Saúde e a Educação Pública Gratuita); além da medida do Ministro da Fazenda Henrique Meirelles de desvincular pensões e aposentadorias dos reajustes do salário-mínimo no Brasil. Ao mesmo tempo, tramita o projeto de desmonte da CLT com a aprovação do PL 4193/2012 que permite que o negociado pelo sindicato tenha validade, mesmo que abaixo dos direitos garantidos por lei (por exemplo, fim do 13º. Salário, das férias remuneradas, da licença-maternidade, etc.); e o PL 30/2015 que propõe a regulamentação da terceirização ampla e irrestrita. Enfim, o choque neoliberal abole, com urgência urgentíssima, de modo sutil e suave (como a noite), a Constituição-Cidadã (a parte dos direitos sociais da Carta Constitucional de 1988); e, ao mesmo tempo, dá um “tiro de misericórdia” na CLT. Nem os militares em 1964 tiveram tanto despudor político. (Alves,2016)

De acordo com o autor a ofensiva reacionária ocorre paralelamente a crise do capitalismo neoliberal, e denomina a crise como reprodutiva em razão das contradições instauradas pela reestruturação financeira após a crise do *subprime*¹⁴ em 2007/2008.

Ao aprofundar a investigação de nosso objeto de pesquisa, na busca das mediações e determinações essenciais, compreendemos que a dívida pública, no contexto das transformações recentes do capitalismo mundial, converteu-se num instrumento de acumulação do capital, especialmente do capital rentista. Nessa esteira buscamos compreender o financiamento das políticas sociais na sua conexão com a política econômica cuja prioridade, desde os anos 1990, tem sido o pagamento dos juros e encargos da dívida pública.

Buscamos compreender como está estabelecida a lei do valor na atual fase do sistema capitalista e o papel assumido pelo Estado no processo histórico social, considerando, ainda que com as limitações do estudo, a razão das especificidades determinadas por ocuparmos as particularidades e agudizações das desigualdades sociais e superexploração do trabalho, inerentes da condição de país dependente, nesse jogo de finanças mundializadas.

Foi possível desvelarmos nesse estudo que para manutenção e ampliação do capital financeiro, a burguesia rentista dispõe de mecanismos diversos e complexos, que historicamente são implementados com a finalidade de proteger interesses privados de classe.

Esse modo de configuração do modo de acumulação capitalista que beneficia instituições financeiras, sejam as instituições bancárias ou investidores institucionais (fundos de pensão, seguradoras, fundos mútuos, *private equity*), diz respeito aquilo que alguns autores, entre os quais destacamos Chesnais (1998;2005), vêm denominando como acumulação financeira, entendida como

[...] a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços (CHESNAIS, 2005, p. 37)

As sucessivas aproximações do nosso objeto de estudo, apreendemos que a dívida pública, no contexto das transformações recentes do capitalismo mundial, converteu-se num instrumento de acumulação do capital, especialmente do capital rentista e que a Emenda

¹⁴ O conceito de subprime tornou-se conhecido ao longo do segundo semestre do ano passado, quando os mercados financeiros foram sacudidos por notícias de elevadas perdas no financiamento de imóveis nos Estados Unidos, o que ameaçou a saúde de importantes bancos e fundos de investimento. Subprime são hipotecas de maior risco ou de segunda linha. Com o excesso de liquidez no mercado internacional nos últimos anos, os bancos e financeiras dos Estados Unidos passaram a financiar a compra de casas a juros baixos para pessoas com histórico de crédito ruim, tendo o próprio imóvel como única garantia. Mas veio a queda nos preços dos imóveis e os bancos ficaram ameaçados de não reaver os empréstimos feitos. (IPEA,2008)

Constitucional nº 95 representa um salto de qualidade na hegemonia rentista. Nesse sentido o governo golpista de Temer elevou a um a um novo patamar os mecanismos de gestão do fundo público e o aprofundamento do projeto das classes dominantes.

Evidenciamos a correlação de forças entre as diferentes classes sociais e os privilégios de classe em torno do Orçamento, ao tempo que a classe trabalhadora arca com a maior parte do financiamento dos gastos e a classe dominante, engendra mecanismos que protegem seus interesses a partir das fontes de incidência tributária, as desonerações, incentivos e paraísos fiscais, e outros, assim como a defesa feroz de uma dívida que Chesnais a caracterizou como ilegítima, Goana como odiosa e Fattorelli fraudulenta.

No processo deste estudo, ao pesquisar e analisar os dados do INESC, DIEESE, Tesouro Nacional, Siga Brasil, Receita Federal, Carta Capital, Boitempo e diversos sites de debates, percebemos os impactos no financiamento das políticas sociais decorrentes dos mecanismos citados. Foi possível ultrapassar o caráter técnico do Orçamento e percebê-los em seu caráter político.

Para além de uma peça técnica, o orçamento deve ser encarado como um instrumento político, quando diz respeito quais são as escolhas feitas, quais são a prioridade do governo, é uma arena de disputa de interesse político e para o assistente social é essencial sua participação nessa arena, seja nos conselhos de direitos, seja no exercício profissional, pois remete a “estabelecer um processo de interlocução entre sociedade civil e Estado, que possa fortalecer iniciativas democratizantes no interior dos aparatos governamentais, favorecendo a construção de alianças em direção a uma nova institucionalidade pública”.(RAICHELIS, 2011, p. 31)

Nessa direção, é fecunda as reflexões de IAMMAMOTO (2009, p. 21) quando descreve o cenário crítico em que se encontra imerso a classe trabalhadora expropriada e super explorada na atual fase do capitalismo rentista, quando levanta a hipótese de ser a questão social determinada por decisões de cunho político.

A hipótese é que na raiz da “questão social” na atualidade, encontram-se as políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo – das instituições e mercados financeiros e empresas multinacionais, enquanto forças que capturam o Estado, as empresas nacionais e o conjunto das classes e grupos sociais, que passam a assumir os ônus das chamadas “exigências dos mercados”. Existe uma estreita relação entre a responsabilidade dos governos, nos campos monetário e financeiro, e a liberdade dada aos movimentos do capital transnacional para atuar, no país, sem regulamentações e controles, transferindo lucros e salários oriundos da produção para se valorizarem na esfera financeira. Esse processo redimensiona a “questão social” na cena contemporânea, radicalizando as suas múltiplas manifestações (IAMMAMOTO, 2009, p. 21).

Dando prosseguimento as suas reflexões a autora afirma, o que evidenciamos nesse estudo, que as decisões políticas em torno da política fiscal e medidas reformistas que agudizam a exploração e expropriação da classe que produz o excedente, são estratégias

engendradas pelo capital para superar suas crises, e nessa direção aponta a necessidade do Serviço social se apropriar do conhecimento da realidade com maior proximidade, elencando as mediações que lhe permita a compreensão do singular ao universal, ou seja, buscar a essência que explica a forma aparente dos fenômenos que se apresentam no cotidiano do exercício profissional. Assim, decifrar a complexidade dos fenômenos na atual conjuntura se configura como um grande desafio para a profissão.

No século XXI, por conta do capitalismo global predominantemente financeirizado, o Fundo Público é mais do que nunca um campo de disputa política das classes sociais antagônicas. A crise do capitalismo neoliberal como expressão tardia da crise estrutural do capital levou o capital financeiro intrinsecamente global, em suas operações nos territórios nacionais, a “capturar” vorazmente o fundo público como elemento contratendencial à queda da taxa média de lucro que opera no plano do mercado global. No plano do mercado global, a lei do valor encontrou um novo território desterritorializado capaz de operar plenamente sem obstáculos o processo contraditório da lei geral da acumulação capitalista. É no plano do mercado global que o movimento contratendencial de financeirização da riqueza capitalista assumiu sua dimensão suprema tendo em vista a plenitude de operação da lei do valor nas condições históricas de crise estrutural da produção (formação) do valor. (Alves, 2016)

Nessa direção defendemos a relevância tanto de iniciar esse estudo, como dar continuidade.

[...] dentre os quais: exigência de rigorosa formação teórico-metodológica que permita explicar o atual processo de desenvolvimento capitalista sob a hegemonia das finanças e o reconhecimento das formas particulares pelas quais ele vem se realizando no Brasil, assim como suas implicações na órbita das políticas públicas e consequentes refrações no exercício profissional. (IAMAMMOTO, 2009, p. 38).

Compactuamos com as afirmações de NETTO (2013) quando descreve o modo de produção capitalista das últimas quatro décadas:

Os últimos quarenta anos, o modo de produção capitalista experimentou transformações de monta, que se refratam distintamente nas diversas formações econômico-sociais em que se concretiza e que exigem instrumentos analíticos e heurísticos mais refinados. Ainda que se registrem polêmicas acerca da natureza e das complexas implicações dessas transformações, bem como do ritmo em que levam o modo de produção capitalista a aproximar-se dos seus limites estruturais, duas inferências parecem-me inquestionáveis: 1ª. nenhuma dessas transformações modificou a essência exploradora da relação capital/trabalho; pelo contrário, tal essência, conclusivamente planetarizada e universalizada, exponencia-se a cada dia; 2ª. a ordem do capital esgotou completamente as suas potencialidades progressistas, constituindo-se, contemporaneamente, em vetor de travagem e reversão de todas as conquistas civilizatórias.

As políticas sociais são território do Serviço Social, portanto aproximar-se das formas políticas que determinam seu financiamento, a dinâmica que permeia o Fundo público, e as disputas em torno do Orçamento federal, são essenciais para a construção de resistências.

O fundo público tem a função de financiar a reprodução da força de trabalho (saúde, previdência, etc.), o que significa que os recursos públicos financiam parcelas cada

vez mais significativas dessa reprodução, ou seja, quem paga os direitos sociais do trabalhador é o próprio trabalhador e não seu empregador. Portanto, o que presenciamos no Brasil com o assalto ao fundo público é um modo de espoliação, traço estrutural – diríamos, ontogenético – da dinâmica histórica do capitalismo global predominantemente financeirizado. Ele assume uma dimensão catastrófica no caso do Brasil, país capitalista hiper tardio com profundas desigualdades sociais historicamente acumuladas, carente de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, principalmente num cenário histórico de inversão da curva demográfica e envelhecimento populacional. Portanto, alienar o fundo público para os interesses do capital financeiro hegemônico é um crime contra a Humanidade – Adolf Hitler não faria melhor. (Alves,2016)

Nesse sentido, o estudo procurou elencar alguns elementos introdutórios dado a complexidade do assunto, que exige aprofundamento e amadurecimento nos estudos, o limite de tempo e espaço a que se propõem o trabalho de fim de curso, contudo, apresenta a necessidade de dar continuidade na análise das disputas políticas em torno do Orçamento da união, a fim de identificar os fios invisíveis que não alcançamos nesse estudo, que promoveu inúmeras indagações que tecem e assentam as relações sociais impressas no objeto pesquisado, em detrimento de respostas que dessem conta de explicar as contradições existentes no fenômeno.

É fundamental compreender as possibilidades de resistência e luta que de acordo com LUXEMBURGO (1979) *apud* Iamamoto em nota de rodapé (2009b, p. 04)

A ciência, a arte, a escola, o teatro, a inteligência profissional, a imprensa, todas as manifestações culturais estão hoje a serviço da sociedade burguesa, impregnados de seus princípios, de suas aspirações. Não obstante, tanto as instituições do regime burguês como o próprio desenvolvimento capitalista, de acordo com a dialética da história, são fenômenos contraditórios, armas de duplo fio: os meios de desenvolvimento do domínio da classe burguesa são simultaneamente, e em igual medida, os meios que contribuem para a superação do proletariado, estímulos para a luta operária e sua emancipação e para a abolição do domínio da burguesia

Nessa direção, agudiza a necessidade de conhecermos na perspectiva da totalidade a realidade, para o fortalecimento do Serviço Social como sujeito político, objetivando estratégias de luta, organização e inserção mobilizadora junto a classe trabalhadora. Visto que, evidenciamos no percurso histórico social, uma organização social marcada por desigualdades sociais, em uma trama enredada na exploração de classe, onde uma classe se alimenta e fortalece da captura da razão humana da outra, hipotecando seu futuro, arrendando seus corpos e consciências, capturando sua forma de ser e existir, indicando e explicitando a nulidade de qualquer possibilidade civilizatória, percebemos que, contraditoriamente, também nos acena a possibilidade de transformá-la pelas mãos, mentes e desejos da classe trabalhadora.

Os parâmetros ético-políticos do Serviço social reafirmam a radicalização democrática comprometida com a socialização dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, da riqueza social material e cultural. Fecundam o

compromisso irrestrito com a justiça social, que insta a luta pela eliminação de todas as formas de preconceitos, que infla o combate à discriminação, dominação e exploração de classe. Inscrevem-se num projeto político de longa duração e clara opção de classe, e, nesses anos de ruptura democrática, segue absolutamente essencial e decisivo. Que venham os próximos 80 anos, reconciliando o Serviço Social com seu radical humanismo anticapitalista. (HILLESHEIM & PAIVA, 2016, p. 248)

Nesse sentido, nos apropriamos da fala de Galeano que nos iluminou a consciência de que a primeira condição para mudar a realidade, implica em conhece-la. E avança nos alertando:

Os governantes dos países do Sul que prometem o ingresso no primeiro mundo, mágico passaporte, que nos fará, a todos ricos e felizes, não deveriam ser processados por calote. Não estão só pegando no nosso pé, não: esses governantes estão, além disso, cometendo o delito de apologia do crime. Porque esse sistema de vida que se oferece como paraíso, fundado na exploração do próximo e na aniquilação da natureza, é o que está fazendo adoecer nosso corpo, está envenenando nossa alma e está deixando-nos sem mundo (GALEANO, 2011).

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Avanços e retrocessos nos 16 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **JOTA- Coluna Fiscal**. 05 maio de 2016. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-avancos-e-retrocessos-nos-16-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-05052016>> acesso em 01 de Novembro de 2017.

ALVES, Giovanni. O GRANDE ASSALTO AO FUNDO PÚBLICO NO BRASIL **Blog Boitempo**, agosto de 2016. Disponível em: < <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/19/a-pec-241-a-contrareforma-neoliberal-e-a-tragedia-de-prometeu/>> Acesso em novembro de 2017

_____. Crise do capitalismo: questões internacionais e nacionais / José Marangoni Camargo; Francisco Luiz Corsi; Rosângela de Lima Vieira (org.). – São Paulo : **Cultura Acadêmica** ; Marília : Oficina Universitária, 2011. x, 188 p.; 23cm. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/crisedocapitalismo.pdf>> Acesso em outubro de 2017.

ANFIP - Análise da Seguridade Social 2016. **Estudos Tributários e da Seguridade Social** – Brasília - Brasília: ANFIP, 2017. 192p. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_24_10_2017_11_48_10.pdf> Acesso em: 02 de novembro de 2017.

_____. Previdência Social: contribuição ao debate. Brasília: Fundação ANFIP, 2017. Auditoria cidadã da dívida. **Números da dívida**. Gráficos do orçamento. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/numeros-da-divida/>>. Acesso em: 02 de novembro de 2017.

BEHRING, Elaine. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008a, p. 44-63.

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

_____. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34.

_____. **Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social**. In: SALVADOR, Evilasio [et al.] (Orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012, p. 153-180.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BENAYON, Adriano. Mais Golpes Do Sistema Da Dívida. **Auditoria Cidadã**. Disponível em: <[Http://www.auditoriacidada.org.br/Blog/2016/01/15/Mais-Golpes-Do-Sistema-Da-Divida/](http://www.auditoriacidada.org.br/Blog/2016/01/15/Mais-Golpes-Do-Sistema-Da-Divida/)> Acesso em: 02 de Novembro De 2017.

BIANCHINI. Planilhas Com Dados Macroeconômicos Mais Utilizados: Swaps Cambiais. **Blog Bianchini**. Disponível em: <<https://Bianchini.Blog/Category/Swaps-Cambiais/>> Acesso Em: 02 De novembro De 2017.

_____. Novo Regime Fiscal. **Blog Bianchini**. Disponível em: <<https://Bianchini.Blog/Category/Novo-Regime-Fiscal/>> Acesso Em: 02 de novembro De 2017.

BRASIL ECONÔMICO (Brasil). **Número de trabalhadores com carteira assinada tem queda de 1,3 milhão em um ano**. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/2017-03-16/carteira.html>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BRASIL. Banco Central do Boletim do Banco Central – **Relatório Anual**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 15 de outubro de 2017.

_____. Ministério da Fazenda. **Memorando de política econômica**. Brasília: Ministério da Fazenda, 8 mar. 1999. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orçamento Geral da União**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em setembro de 2017.

_____. **Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 01 nov. 2017.

BRETTAS, Tatiana. **Capital financeiro, fundo público e políticas sociais**: uma análise do lugar do gasto social no governo Lula. 2013. 319 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

_____. **Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática**. Disponível em: <<http://www.niepmarx.blog.br/MManteriores/MM2011/TrabalhosPDF/AMC434F.pdf>> acesso novembro de 2017.

CARCANHOLO; R; Nakatani, P. **O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v:20, n. 1, p.284-304, 1999. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1947/2323>> Acesso em outubro de 2017.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Finanças públicas e estabilização: uma reinterpretação. In: **Encontro Nacional de Economia Política, IX, 2004**, Uberlândia. Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia: VUDIX, 2004, 1 CD.

CHACON, Clarisse e Oliveira. Pedro. Estado de exceção: o que é, e para que serve. **Blog Boitempo**. Dezembro de 2013. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2013/12/20/estado-de-excecao-o-que-e-e-para-que-serve/>> acesso em: 02 de novembro de 2017.

CHESNAIS, François (coord). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo, SP: Xamã, 1996.

_____ Rumo a uma mudança total dos parâmetros econômicos mundiais dos enfrentamentos políticos e sociais. Outubro, nº1, São Paulo, 1998, p 07 -32. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-1-01.pdf>> Acesso Novembro de 2017.

_____ **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

COUTO, Mia. **Um rio chamado tempo, uma casa chamada terra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

COSTA, H. F. Pedro. As novas configurações do capitalismo contemporâneo o caso da rede varejista norte-americana wal-mart. **Dissertação de Mestrado** Universidade Estadual Paulista, 2007.

DAVI, Jordeana; SERPA, Moema; SILVA, Sheila; Júnior, Geraldo; SANTOS, Maria. A. A Seguridade Social em tempos de crise do capital: o desmonte de seu orçamento/Social. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 59-87, jan./jun. 2010 .disponível em : <https://www.passeidireto.com/arquivo/11007797/seguridade-social-em-tempos-de-capital>. acesso outubro de 2017.

DAVID, Grazielle. Ajuste fiscal que corta gastos públicos coloca direitos humanos sob ameaça. **INESC**. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/search?subject%3alist=grazielle%20david>> acesso em 11 de outubro de 2017.

DIEESE. **O novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. nº161. Setembro de 2016. Disponível em: < https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161_novo_Regime_Fiscal.pdf> acesso em 01 de novembro de 2017.

DUARTE, Rafael. O Orçamento de 2018 ampliará a desigualdade social no Brasil. **O jornal de todos os Brasis**. Setembro de 2017. Disponível em:< <https://jornalggn.com.br/blog/saiba-mais/orcamento-2018-ampliara-desigualdade-social-no-brasil>> Acesso em: 03 de novembro de 2017.

ESQUERDA ON LINE- Apenas começamos: manhã de resistência à PEC 55 (241) em Porto Alegre. 11 de novembro de 2016. Disponível em:< <https://esquerdaonline.com.br/2016/11/11/apenas-comecamos-manha-de-resistencia-a-pec-55-241-em-porto-alegre/>> Acesso em Novembro de 2017.

FARO, Clóvis. **Apólices da Dívida Pública Brasileira**. Disponível em: <<http://www.ocaixa.com.br/artigos/apolices.htm>> Acesso em: 15 de outubro de 2017.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Banqueiros capturaram o Estado brasileiro**. ago. 2013. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/maria-lucia-fatorelli.html>>. Acesso em: 01 set. 2013.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida dos estados**. Brasília: Inove, 2010.

FATTORELLI, Maria Lucia; CASAROTTO, João Pedro. **Auditoria da dívida pública**. Brasília, 07 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/palestras-da-auditoria-cidada/>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

FATTORELLI, Maria L. Você está sendo roubado pela PEC 241. **Auditoria Cidadã da Dívida**. Outubro de 2016. Disponível em:<<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/10/18/voce-esta-sendo-roubado-pela-pec-241/>> acesso em: 30 de outubro de 2017.

FERNANDES, Sarah. Reforma tributária: enquanto carros pagam IPVA, helicópteros e barcos são isentos. **Rede Brasil Atual**. abril de 2013. Disponível em :<<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2013/04/familias-mais-pobres-pagam-mais-impostos-modelo-mantem-concentracao-de-renda>> acesso em 30 de setembro de 2017.

FEU, Aumara. Evolução da Dívida Pública Brasileira. Abril de 2001. **Economia & Energia**. Disponível em:< <http://ecen.com/eee25/audivida.htm>>Acesso em 14 de outubro de 2017.

FILHO, C. Samuel. **A lei de responsabilidade Fiscal. A institucionalização do Estado Brasileiro em defesa do Capital Financeiro**. Tese apresentada ao programa de doutorado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Maranhão,2014. Disponível em: <<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/786/1/Tese%20Samuel%20Costa.pdf>> acesso em setembro de 2017.

FONTES, Virginia. Determinação, História e Materialidade. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7 n. 2, p. 209-229, jul./out.2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v7n2/02.pdf> > Acesso em 12 de outubro de 2017.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FRANÇA, R. Patrícia . Gastos com a dívida pública federal: uma análise do Brasil entre os anos 2005 – 2016. **CIDESP- Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público-Setembro de 2017**. Disponível em: <<http://www.cidesp.com.br/index.php/Icidesp/1cidesp>> Acesso em novembro de 2017.

GALEANO, Eduardo. **Los hijos de los Dias**. Siglo XXI.Mayo,2012.

_____. Quatro frases que fazem o nariz do Pinóquio crescer. **O Marxista-Leninista**. Disponível em:< <http://omarxistaleninista.blogspot.com.br/2011/08/ritaria-sobre-a-renda-dos-trabalhadores-assalariados>> Acesso em novembro de 2017

GOLDSMITH, Raymond W. **Brasil 1850 - 1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação**. São Paulo: Editora Harper & Row do Brasil, 1986.

GOMES, Fábio Guedes. **Acumulação de capital via dívida pública: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal**. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2007.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>> Acesso em: outubro de 2017.

GOULARTI, Juliano Giassi. Ajuste fiscal permanente e o terrorismo das elites. **Brasil Debate**. 2017. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/ajuste-fiscal-permanente-e-o-terrorismo-das-elites/>> Acesso em: 01 de novembro de 2017.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. Espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.). **Direitos sociais e competências profissionais**, Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009b.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

INESC. **O que podemos fazer para acabar com os paraísos fiscais?** Abril de 2017. disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/abril/o-que-podemos-fazer-para-acabar-com-os-paraissos-fiscais>> Acesso em 11 de outubro de 2017.

_____. **Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro**. Março 2017. disponível em: < <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>> Acesso em: 01 de novembro de 2017.

IPEA DATA. **Indicadores Econômicos**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em 03 de setembro de 2017. BRASIL

KONDO, Daniel. Austeridade Fiscal permanente do fundo Público. **Le Mond Diplomatique Brasil**; 05 de julho de 2017. Disponível em:<<http://diplomatique.org.br/austeridade-fiscal-permanente-do-fundo-publico/>> acesso em novembro de 2017.

LÊNIN, V. I. Imperialismo, fase superior do capitalismo. São Paulo: Editora *Centauro*, 2003.
LIMA, Malu. Detentores da Dívida Pública. **Jornalgggn Imagens**. Disponível em :<<https://jornalgggn.com.br/imagem/divida-publica/divida-publica-detentores>> novembro de 2013. Acesso em: 05 de Setembro de 2017.

LUXEMBURGO, R. La cuestión nacional y la autonomia. **Cuadernos Pasado y Presente**, n. 81. México: Siglo XXI, 1979.

MAGALHÃES, M.P. Matheus. **Orçamento da seguridade social no Distrito Federal de 2008 a 2015**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 2017. Disponível em:<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24519/1/2017_MatheusPeresMachadoMagalh%C3%A3es.pdf> acesso em : Novembro de 2017.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: abril Cultural, 1982.

_____. **A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista.** São Paulo: Ed. Ensaio, 1990

MARIANO, Cynara Monteiro. **Revista de Investigações Constitucionais.** vol. 4, n. 1, janeiro/abril 2017. Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>> Acesso 30 de novembro 2017.

MARINI, R. M. **Dialética da Dependência.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MARTINS, Arícia. Estudo indica retração menor na indústria. **Valor Econômico.** São Paulo, p. 1-1. 21 ago. 2017.

MARX, K. & ENGELS, F. **A ideologia alemã** - teses sobre Feuerbach. São Paulo: Editora Moraes, 1984.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**, 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____ **A Ideologia Alemã.** 10 Ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **O capital:** crítica da economia política. Volume II, tomo II, livro I. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MESZÁROS, István. **O poder da ideologia.** São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **Para além do capital.** 2.ed. São Paulo: Boitempo. 2006.

_____. **A crise estrutural do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **A atualidade histórica da ofensiva socialista.** São Paulo: Boitempo, 2010.

MOLLO, M.L.R. Capital fictício, autonomia produção-circulação e a crises: precedentes teóricos para o entendimento da crise atual. **Revista Economia**, Brasília, v.12, n.3, p. 475–496. set/dez 2011.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade social brasileira: Desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, Ana Elizabete [et al]. **Serviço Social e Saúde.** São Paulo: Cortez, 2005.

NAKATANI, P. O Papel e o Significado da Dívida Pública na Reprodução do Capital. **Primer Simpósio Internacional sobre deuda pública, auditoria popular y alternativas de ahorro e inversión para los pueblos de America Latina**, 2006.

NAKATANI, Paulo; GOMES, Helder. A natureza e contradições da crise capitalista. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, Número Especial, p. 71-83, jul. 2014. Disponível em: Acesso em: 10 outubro 2017.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. As Condições Histórico-sociais da Emergência do Serviço Social. In: **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, Vitória, v.4,n1,2012.

_____; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. (biblioteca básica de Serviço Social) São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Economia Política: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Crise do capital e consequências societárias. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 111, p. 413-429, 2012.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. Sem democracia, austeridade é o novo ‘pacto social’ brasileiro. **Carta capital**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/sem-democracia-austeridade-e-o-novo-2018pacto-social2019-brasileiro>> acesso em 12 de outubro de 2017.

OLIVEIRA, Nielmar de. Desemprego volta a cair e vai a 12,8%, influenciado pela informalidade. **Agência Brasil**. Brasília, p. 1-1. 31 ago. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-08/desemprego-volta-cair-e-vai-128-influenciado-pela-informalidade>>. Acesso em: 14 set. 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OSORIO, J.; LUCE, M. (Orgs.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012a. p. 37-86.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. In: **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 147-175, jan./jun. 2010.

PAIVA, Beatriz; HILLESHEIM, Jaime. Ainda sobre os 80 anos do Serviço Social: direitos sociais em tempos de ruptura democrática. **Textos & Contextos**- Porto Alegre - v. 15, n. 2, p. 234 - 249, ago./dez. 2016. em: < <http://www.redalyc.org/html/3215/321549303002/>> Acesso em: novembro de 2017.

PANIAGO, M. C. S. **Mészáros e a incontrollabilidade do capital**. Maceió: EDUFAL, 2007.

PEREIRA, Potyara. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PIERRY, Flávia. Saiba de quem é a culpa por você pagar mais impostos. Além do governo, claro. **Gazeta do povo**. julho de 2017. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/saiba-de-quem-e-a-culpa-por-voce->

pagar-mais-impostos-alem-do-governo-claro-14nv5zvpjq1bsic6m4rhffllm > acesso em:02 de novembro de 2017

PINA, Rute. Em plena crise econômica, empresas lucraram R\$ 103,3 bilhões em 2016. **Brasil de Fato**. São Paulo (SP) 19 de abril de 2017. Disponível em <<https://www.brasilefato.com.br/2017/04/19/em-plena-crise-economica-empresas-lucraram-rdollar-1033-bilhoes-em-2016/>> acesso em 11 de outubro de 2017.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. 15 ed.. São Paulo: Brasiliense, 1977.

PORTAL VERMELHO. **Manifestações ocorrem em todo país para dizer não à PEC. 241**. 12 de outubro de 2016. Disponível em:<<http://www.vermelho.org.br/noticia/288127-8>> Acesso em novembro de 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**. 2016.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O regressivo sistema tributário brasileiro. **Carta Capital**. Abril.2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/o-regressivo-sistema-tributario-brasileiro>> Acesso em 01 de outubro de 2017

SANTOS, Maria Aparecida Nunes dos. **Fundo público e política de assistência social em tempos de crise estrutural [manuscrito]**: uma perversa relação na administração dos “males sociais” no Estado da Paraíba. 2009. 202 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2009.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Arrecadação**: Resultado da Arrecadação. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/arrecadacao/>>. Acesso em: 02 de setembro de 2017.

_____. **Instrução Normativa nº 1022, de 05 de abril de 2010**. Dispõe sobre o imposto sobre a renda incidente sobre os rendimentos e ganhos líquidos auferidos nos mercados financeiro e de capitais. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 7 abr. 2010. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2010/in10222010.htm>>. Acesso em: 02 de setembro de 2017

_____. **Memória Receita Federal**: Imposto de Renda Pessoa Física. Disponível em:< <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/irpf-no-brasil>> Acesso em: 02 de setembro de 2017.

SEKI, Allan Kenji. **O Capital e as universidades federais no Governo Lula**: o que querem os Industriais? / Allan Kenji Seki; - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Florianópolis, SC, 2014. 166 p. Dissertação (mestrado)

SILVA, Newton Ferreira. **Mundialização Do Capital E Precarização Do Trabalho**. AURORA ano V número 9 - dezembro 2011 ISSN: 1982-8004 –da Silva – Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/>> Acesso em 10 de outubro de 2017.

SILVA, A. D. B. M.; MEDEIROS, O. L. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Orgs.) *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009, p. 101-128. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf. Acesso em: outubro. 2017

SOLOW, Arthur. Evolução da dívida pública brasileira desde 1978. **Terraço Econômico**. Julho de 2016. Disponível em: <<http://terraoeconomico.com.br/evolucao-da-divida-publica-brasileira-desde-1978-um-grafico-para-voce-refletir>> acesso 14 de outubro de 2017.

STEVANIM, Luiz Felipe. O que está por trás de renúncia e desoneração fiscal. **Revista RADIS**. nº150, março de 2015. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/150/reportagens/o-que-esta-por-tras-de-renuncia-e-desoneracao-fiscal>>. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

STRECK, Lenio Luiz. 21 razões pelas quais já estamos em Estado de exceção. junho de 2017. **Conjur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jun-29/senso-incomum-check-list-21-razoes-pelas-quais-estamos-estado-excecao>> Acesso em: 01 de novembro de 2017.

TASSO, Gustavo. A catástrofe da dívida pública brasileira. **Terraço Econômico**. abril de 2016. Disponível em: <<http://terraoeconomico.com.br/catastrofe-da-divida-publica-brasileira>> acesso em 02 de novembro de 2017.

TELLES, V. S. **Pobreza e Cidadania**. Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo: Editora 32, 2001.

TESOURO – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Brasília. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 01 de novembro de 2017.

TRINDADE, J. R. B. **Dívida pública e teoria do crédito em Marx: elementos para análise das finanças do Estado capitalista**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – UFPR, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Curitiba, 2006.

ZILIO, Guilherme Antônio. **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 TRINDADE, J. R. B. **Dívida pública e teoria do crédito em Marx: elementos para análise das finanças do Estado capitalista**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – UFPR, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Curitiba, 2006.

