



10º Encontro Internacional de Política Social
17º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Democracia, participação popular e novas resistências
Vitória (ES, Brasil), 27 a 29 de agosto de 2024

Eixo: Fundamentos teóricos da Política Social

Estado, dívida pública e política social no capitalismo dependente brasileiro

Rayssa Késsia Eugênia Rodrigues¹

Resumo: O neoliberalismo impôs a adoção de uma agenda pautada no ajuste fiscal para garantir a expansiva financeirização da economia, tal ajuste tem implicações acentuadas nas economias dependentes. Assim, o presente artigo visa apreender a relação entre o Estado dependente, o neoliberalismo, a dívida pública e as políticas sociais no Brasil. Para tal, recorremos ao método crítico dialético e, no âmbito dos procedimentos metodológicos, a pesquisa bibliográfica e documental. Por fim, indicamos que, no Brasil, o Estado ao incorporar em sua agenda principal o serviço da dívida pública, por meio dos mecanismos de ajuste fiscal – o mais recente, o Novo Arcabouço Fiscal, condiciona as políticas sociais estabelecidas na Constituição aos interesses do capital financeiro.

Palavras chave: Financeirização; Neoliberalismo; Dívida pública; Políticas sociais.

State, public debt, and social policy in Brazilian dependent capitalism

Abstract: Neoliberalism imposed the adoption of an agenda based on fiscal adjustment to ensure the expansive financialization of the economy, such adjustment has marked implications for dependent economies. Thus, this article aims to apprehend the relationship between the dependent State, neoliberalism, public debt and social policies in Brazil. To this end, we resorted to the dialectical critical method and, within the scope of the methodological procedures, to bibliographic and documentary research. Finally, we indicate that, in Brazil, the State, by incorporating the service of the public debt into its main agenda, through fiscal adjustment mechanisms – the most recent, the New Fiscal Framework, conditions the social policies established in the Constitution to the interests of financial capital.

Keywords: Financialization; Neoliberalism; Public debt; Social policies.

1 – Introdução

O desenvolvimento do Modo de Produção Capitalista (MPC) não ocorreu de forma idílica, ou seja, não representa um desenvolvimento “natural” da história da humanidade, antes foi forjado e impulsionado pelas expropriações dos meios de produção e da terra. Esses processos de expropriação jogaram inúmeros trabalhadores/as na miséria, oferecendo-lhes duas opções, quais sejam migrar para as grandes cidades para vender sua força de trabalho a indústria nascente ou endossar as fileiras do exercito industrial de reserva. De qualquer modo, a classe trabalhadora se viu subjugada aos ditames da acumulação capitalista.

Inicialmente, as expropriações foram legitimadas pelo Estado, por intermédio da atuação parlamentar. No livro *Os despossuídos*, formado a partir de uma série de textos e artigos publicados na Gazeta Renana, Marx (2017) retrata o processo gradativo de

¹ Doutoranda em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social na Universidade de Brasília (UnB). Mestre e graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

transformação de bens coletivos em propriedade privada a partir da situação dos pobres camponeses que foram privados do acesso à terra e, posteriormente, do uso da madeira das árvores que caíam nos bosques e do direito de circular nas estradas das províncias do Reno – processo que foi normatizado por meio das leis referentes ao furto da madeira pelo parlamento. A crítica de Marx indica como Estado e o direito foram, e continuam, funcionais na legitimação da propriedade privada burguesa – essa sim, resultado de expropriações (leia-se furto da propriedade coletiva).

Mediante o histórico de lutas da classe trabalhadora, observamos uma crescente incorporação de medidas iniciais, expressas nas leis fabris, que sumariamente implicaram na criação de mínimas formas de regulações das relações de trabalho. Contudo, tais regulamentações eram muito frágeis diante da violência imposta no bojo da acumulação capitalista.

Conforme afirma Behring e Boschetti (2011) existe um consenso na literatura que identifica a criação e crescimento de legislações e medidas de proteção social a partir do final do século XIX, territorialmente localizadas na Alemanha e Inglaterra, contudo, tais medidas apresentavam um caráter pontual e descontinuado. Somente no período pós Segunda Guerra Mundial essas medidas se generalizam, articuladas em torno da construção de sistemas de Seguridade Social, elaboradas nos marcos do pacto fordista-keynesiano. Tais experiências foram histórica e territorialmente situadas em países europeus, ou seja, não se generalizaram ao conjunto dos países capitalistas, diante disso, Boschetti (2016) indica a necessidade de analisar criticamente os limites do Estado social.

Apresentado esse panorama geral, é fundamental apreender a inserção dos países latino-americanos, em especial do Brasil, no âmbito do mercado mundial. Conforme Marini (2017), com a Divisão Internacional do Trabalho (DIT), consolidada durante o século XX, os países latino-americanos se consagram no fornecimento de matérias-primas e bens primários a baixos custos para os mercados externos e como importadoras de bens manufaturados, possibilitando ganhos de produtividade aos países centrais. Dessa forma, a entrada dos países latino-americanos no mercado mundial modificou a composição orgânica do capital nos países centrais.

Diante da particularidade do capitalismo dependente, Marini (2017) identifica a superexploração da força de trabalho, enquanto mecanismo que se torna *necessário* como forma de compensar a perda de mais-valia proveniente das transferências de valor das

economias dependentes para as economias centrais². Conforme Marini (2017, p. 334), a categoria superexploração da força de trabalho envolve “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”. Nesse sentido, para Osório (2014) e Luce (2013) a superexploração da força de trabalho tem como resultado a violação do fundo de consumo e do fundo de vida do trabalhador, pois, as condições de trabalho impostas aos/as trabalhadores/as nas economias dependentes – nas quais combinam-se a intensificação do trabalho e a extensão da jornada de trabalho sob um regime de baixos salários, pressionado pelo crescente exército industrial de reserva que busca ingressar no mercado de trabalho – inviabilizam o acesso as condições necessárias para o atendimento das necessidades de subsistência da força de trabalho e, além disso, implica na redução do tempo médio de vida dos/as trabalhadores/as.

Feita essa breve exposição sobre a particularidade do capitalismo dependente, sinalizamos que uma das modalidades de transferência de valor para as economias centrais tem como base a dívida pública. A dívida pública latino-americana cresceu de forma exponencial durante o século XX para financiar os projetos de desenvolvimento nacional e, simultaneamente, atendendo as necessidades da acumulação capitalista. No tocante a particularidade brasileira, identificamos três marcos históricos do endividamento público, que serão caracterizados nos itens seguintes, são eles: (1) as tentativas de industrialização associadas ao capital estrangeiro, (2) o financiamento dos projetos e planos de desenvolvimento econômico da ditadura militar, deflagrada em 1964 e, por último, (3) a *ditadura* do capital fictício – deflagrada a partir da adoção do neoliberalismo nos anos 1990.

Nesse sentido, o presente artigo visa apreender a relação entre o Estado dependente, o neoliberalismo, a dívida pública e as políticas sociais no Brasil. Para tal, recorreremos ao método crítico dialético apresentado de modo inaugural na construção da obra “O capital”. Nessa obra, Marx (2017) tem como ponto de partida a partícula mais elementar – a mercadoria – para tornar possível a apreensão da totalidade e contradição que estão envoltas na dinâmica da acumulação capitalista. Desse modo, Marx (2017)

² Em relação a inserção dos países dependentes no mercado mundial, conforme Carcanholo (2013), os/as teóricos/as da Teoria Marxista da Dependência (TMD) identificaram a existência de três condicionantes estruturais da dependência, são eles (1) a perda nos termos de troca assentada na DIT, (2) as remessas de excedentes direcionadas aos países centrais, na forma de juros, lucros, dividendos e royalties, e (3) a instabilidade dos mercados financeiros internacionais que têm garantido a liquidez do capital financeiro nas últimas décadas.

evidencia que a dinâmica de reprodução dessa sociedade não pode ser apreendida por percepções dualistas que fragmentam a realidade no par aparência-essência, para Marx a aparência e a essência compõem e integram a totalidade dos fenômenos. Desse modo, a apreensão da realidade pressupõe que os/as pesquisadores/as tenham como base um método eminentemente crítico e propositivo. Em relação aos procedimentos metodológicos, para elaboração do presente artigo recorreremos a pesquisa bibliográfica e documental subsidiada por livros, artigos, revista, legislações e documentos oficiais publicados pelo governo federal.

O artigo está organizado em dois momentos, no primeiro, recuperamos e apresentamos as particularidades do Estado no capitalismo dependente buscando evidenciar a inserção dependente do Brasil no circuito da economia capitalista e suas implicações para a construção e efetivação das políticas sociais. No segundo momento, desenvolvemos uma análise crítica do ajuste fiscal de cariz neoliberal e sua relação com a dívida pública com a finalidade de indicarmos as principais tendências das políticas sociais no Brasil.

2. Particularidades do estado no capitalismo dependente

O Estado no capitalismo é retratado no pensamento marxiano como uma espécie de comitê que representa e organiza os interesses gerais da classe burguesa (Marx, 2010). Distanciando-se das concepções correntes, referendadas em Hegel, Marx crítica e recusa a noção segundo a qual o Estado seria o representante dos interesses gerais da sociedade. Em o Manifesto do Partido Comunista, Marx (2010) avança em duas sínteses basilares: (1.) o Estado representa os interesses gerais da burguesia e (2.) o Estado concentra poder e possui a capacidade de intervir sobre as diferentes classes sociais.

Nesse sentido, afirma Lenin (2017, p. 29) “o Estado é o produto e a manifestação do caráter inconciliável das contradições de classe. O Estado surge onde, quando e na medida em que as contradições de classe não podem objetivamente ser conciliadas”. Desse modo, o Estado é um órgão de dominação e opressão – fundando uma “ordem” que legitima o MPC e interfere diretamente nos conflitos entre as classes sociais. Nesse interim, resguardando uma de suas premissas fundamentais (diga-se a legitimação e a proteção da propriedade privada) conforme identifica Lênin (2017, p. 32) “o exército permanente e a polícia são os principais instrumentos da força e do poder de Estado”.

Dentre as principais contribuições da tradição marxista para a apreensão das particularidades do Estado no capitalismo na contemporaneidade destaca-se a obra de Mandel (1982). Em relação as particularidades do Estado no capitalismo tardio³, Mandel (1982) afirma que suas principais funções são (1) a criação das condições gerais de produção, (2) a repressão das ameaças das classes dominadas e a (3) integração das classes dominadas. Nessa perspectiva, Mandel indica que no capitalismo tardio ampliasse o planejamento econômico estatal e, concomitantemente, ocorre o aumento da socialização estatal dos riscos e perdas da produção, pois, a partir da terceira revolução tecnológica, o Estado passa a financiar projetos de pesquisa na área tecnológica com potencial de acelerar a acumulação.

Essa precisão teórica é fundamental para apreender que foi a partir dos resultados do pacto keynesiano-fordista, com a intervenção ativa do Estado, que foram alcançadas taxas de crescimento inéditas. Além disso, as guerras que marcaram o século XX potencializaram a acumulação, pois criaram-se novos mercados altamente lucrativos, dentre eles a indústria bélica, voltados a garantir a valorização do capital.

Contudo, no final dos anos 1960, segundo Mandel (1990), o capitalismo entra em uma crise sistêmica e estrutural expressa na superacumulação de capitais. Mandel interpreta essa crise como uma crise estrutural, dada diante da anarquia da produção capitalista, simultaneamente uma crise de superprodução, que remete ao desequilíbrio entre a oferta e a demanda, e é, de forma direta, uma crise de subconsumo e superacumulação de capitais. Mandel afirma que as crises no capitalismo apontam a contradição fundamental entre a socialização progressiva da produção e a apropriação privada, na qual os ganhos com desenvolvimento das forças produtivas são apropriados pelo capital, e, em última instância, leva trabalhadores/as ao desemprego e condições de pobreza extrema – O Estado é novamente utilizado na construção das estratégias de recuperação do que os teóricos neoliberais buscaram nomear de *crise fiscal do Estado*.

Em relação a particularidade do Estado no capitalismo dependente, a Teoria Marxista da Dependência (TMD) nos oferece subsídios para apreensão das particularidades da inserção dependente no circuito da economia capitalista.

Diante dessas condições estruturais, o mercado internacional tem um peso importante na regulação da produção interna dos países latino-americanos, consagrando o lugar e as condições da dependência, com a anuência de suas burguesias internas. Para

³ Utilizado para caracterizar a fase do capitalismo monopolista deflagrada a partir de 1940/1945.

Fernandes (2009, p. 69), a burguesia e as classes médias dos países latino-americanos são limitadas “pelo padrão dual de acumulação originária do capital e pela conseqüente modalidade de apropriação repartida do excedente econômico”, e ao mesmo tempo essa burguesia associada e conformada com o lugar estruturalmente estabelecido⁴ “com horizontes intelectuais muito estreitos, delimitam seus papéis aos níveis da estrutura da sociedade e da história, para serem os baluartes de uma ordem que consagra a dependência” (Fernandes, 2009, p. 99).

Assim, o Estado no capitalismo dependente funda-se submerso na condição estrutural de dependência. Para Osório (2014), o forte componente da dimensão autoritária somada à restrição de decisões soberanas e independentes, revela a subordinação das tomadas de decisões internas e sua associação com as orientações dadas pelos países centrais. Desse modo, os países centrais garantiram para si a primazia no desenvolvimento das forças produtivas, via inovações tecnológicas, enquanto impõem aos países dependentes a obsolescência das forças produtivas e a indução externa à reprimarização permanente. Segundo Osório (2014, p. 207 – *grifos nossos*):

a debilidade na estrutura de tais classes e a acumulação das contradições do sistema mundial capitalista nas zonas periféricas e dependentes – o que implica **debilidades estruturais do Estado e do sistema de dominação no capitalismo dependente – são compensadas pelo peso das dimensões autoritárias do Estado**, do governo, mesmo sob feições democráticas, e pela internalização no – e por parte do – Estado dependente das relações de poder de Estados e capitais centrais e imperialistas

Para Osório (2014), a análise do Estado no capitalismo dependente deve considerar a condição sócio-histórica e particularidades das formações sociais em que esse se constitui e o significado da particular modalidade de superexploração no capitalismo dependente. Essa simbiose resulta no exercício desigual da soberania – nos termos de Osório (2014, p. 206) a *subsoberania*, que “implica a subordinação/associação do capital e as classes dominantes locais frente ao capital e às classes soberanas no mundo desenvolvido e imperialista”.

Dentre as particularidades do Estado, Osório (2014) destaca (1) a capacidade de transfigurar interesses particulares como interesses coletivos/gerais; (2) a condensação de interesses da comunidade (envolvendo os costumes e valores partilhados); (3) a atuação como centro de poder político, a partir do qual, segundo Osório (2014, p. 18), ocorre “a

⁴ Uma importante contribuição sobre a interlocução das obras de Marini e Fernandes pode ser encontrado em: SOARES, Raí Vieira.; BURGINSKY, Vanda Micheli. Estado e Política Social no capitalismo dependente: diálogos com Ruy Mauro Marini e Florestan Fernandes. **HUMANIDADES & INOVAÇÃO**, v. 8, p. 8, 2021.

condensação em que todas as redes e relações de poder encontram seu núcleo articulado”; por fim, (4) o Estado como entidade vital para a produção e reprodução das sociedades (no âmbito material, social, político e ideológico). Para Osório (2014, p. 21), o Estado como “a condensação particular de redes e relações de força numa sociedade, as quais permitem que sejam produzidas e reproduzidas relações de exploração e dominação”.

O Estado se apresenta por meio do aparato técnico e administrativo, que envolve as instituições estatais, o corpo de funcionários⁵, a classe reinante e a classe mantenedora do Estado. As instituições estatais são articuladas de forma hierarquizada e dependente, mutável de acordo com a dinâmica da acumulação. Nesse sentido, a base do poder político do Estado está condicionada, nos termos de Osório (2014, 38), “a concentração material da violência e a coerção”, materializadas nas Forças Armadas e na polícia.

É importante distinguir entre a classe reinante⁶ e a classe mantenedora do Estado; sobre a primeira, Osório (2014) afirma que ela não é, necessariamente, composta a partir de quadros das classes dominantes, mas são recrutados dos diferentes estratos de classes – transmitindo, no nível da aparência, uma suposta neutralidade em relação aos interesses das classes dominantes. Assim, a aparente autonomia da classe reinante é limitada pela hierarquia estatal que condiciona e subjuga a sua atuação política, para o Osório (2014, p. 41) “a classe reinante pode transmitir em sua gestão um estilo pessoal de governar, mas estará limitada pelas fronteiras demarcadas pelos interesses de classe que o Estado representa”. Enquanto isso, a classe mantenedora é formada por aqueles que serão recrutados para compor o quadro de funcionários do Estado, Osório (2014, p. 42) indica que “a pequena burguesia não proprietária é talvez a principal classe mantenedora do Estado a partir da segunda metade do século XX”. Da classe mantenedora são recrutados profissionais e técnicos para compor a classe reinante, ofertando *suporte especializado* nas decisões sobre as medidas políticas, econômicas e sociais adotadas pelo Estado.

Diante dos elementos apresentados, destacamos o caráter de classe do Estado capitalista, desse modo, o Estado não é um simples reflexo da luta de classes. Ele interfere na luta de classes, modificando sua configuração em prol dos interesses das classes dominantes. Conforme sinaliza Osório (2014, p. 51) “o Estado tem um papel ativo na luta

⁵ Em relação ao corpo de funcionários, Osório (2014, p. 39) destaca que ele “permite diferenciar quem detém o poder do Estado e quem o administra”; nesse sentido, as funções do “alto escalão hierárquico são exercidas por *funcionários* comprometidos com a garantia dos interesses sociais dominantes

⁶ Presidentes, ministros, parlamentares, altos comandos militares, entre outros.

de classes a favor da integração e da organização das classes dominantes e da dispersão e desarticulação das classes dominadas”.

Essa interferência na configuração da luta de classes não é perceptível de modo imediato, pois, segundo Osório (2014, p. 53-54 – *grifos nossos*):

O aparato de Estado capitalista busca filtrar a ação política e fazer com que está se concretize de determinadas formas e por vias institucionais específicas. Com **isso o Estado capitalista estabelece uma camisa de força para as classes dominadas, tratando de restringir suas formas organizativas e os meios através dos quais buscam levar adiante seus projetos, para que operam num território específico e com regras de jogo impostas pelo aparato de dominação**

As demandas provenientes das lutas de classes ecoam no Estado, mas chegam por vias diferentes. As demandas da classe trabalhadora são depuradas, a partir da configuração da representação política alcançada dentro dos limites da democracia representativa; assim, o atendimento dessas demandas está condicionado aos impactos da capacidade de organização e mobilização, especialmente, via sindicatos e movimentos sociais. Assim, a capacidade reivindicatória não resulta, necessariamente, na incorporação das demandas da classe trabalhadora, pois, o espaço político construído nos limites da democracia representativa possui, segundo Osório (2014, p. 56) “próprias regras, protocolos e linguagens, que formam uma entre tantas outras barreiras que as classes dominantes impõem para filtrar e canalizar a política de acordo com as modalidades passíveis de serem digeridas pelos seus interesses”.

As classes dominantes também se organizam e são representados na cena política, por meio dos partidos políticos e das corporações empresarias, isso implica em vantagens oriundas de sua condição, enquanto classe dominante, das alianças construídas com as classes reinantes e com a classe mantenedora. Além disso, Osório (2014, p. 57) indica que “as classes dominantes fazem outra parte da política por fora da cena política e dos espaços de representação, tanto na convivência de seus membros com membros da classe política e da classe reinante (...), quanto na vida social”, essas relações se expressam no âmbito social, por exemplo, no compartilhamento dos mesmos ambientes para descanso e lazer, bem como pela formação de vínculos familiares.

O debate proposto por Osório (2014), fundamentado numa discussão geral sobre o papel do Estado no capitalismo à nível planetário, identifica a existência de um exercício desigual da soberania como expressão da configuração do capitalismo – e que se reflete em países dependentes como os latino-americanos. Segundo Osório (2014, p. 190) “para que as classes dominantes dos países e regiões periféricas exerçam a soberania é essencial

que contem com projetos de nação autônomos em relação aos das classes dominantes do mundo central”. Assim, diante da inexistência de projetos autônomos, o predomínio dos interesses dos centros hegemônicos orientou os rumos da acumulação nos países latino-americanos, limitando a soberania dos estados nacionais.

Diante dos elementos apresentados, Osório (2014, p. 206 – *grifos do autor*) evidencia as particularidades dos Estados nos países dependentes:

O Estado no capitalismo dependente implica uma condensação das relações de poder e dominação, bem como da construção de uma comunidade num espaço específico do sistema mundial capitalista. Ele é caracterizado pelas **relações restritas de soberania** frente a formações econômico-sociais e regiões que apresentam exercícios mais plenos em termos de soberanias – na medida em que são Estados desenvolvidos, centrais e imperialistas. Esse **exercício desigual da soberania no interior do sistema mundial capitalista é uma característica estrutural**, processo que se acentua ou se atenua em diferentes períodos históricos, mas que provoca no Estado do capitalismo dependente relações de *subsoberania*.

Quanto a conformação do Estado nos países dependentes, a acumulação capitalista débil foi – e continua a ser – compensada pela forte intervenção estatal exercida em diferentes âmbitos. Seja (1) no aporte dos recursos *públicos* direcionados a financiar e desonerar os investimentos capitalistas – sob a retórica de que tais investimentos seriam revertidos em benefícios coletivos, por meio da diminuição do desemprego; e (2) na dimensão autoritária utilizada como resposta as reivindicações e os movimentos sociais da classe trabalhadora – evocando os riscos da “ameaça comunista”. Demonstrando o alinhamento entre a Estado e os interesses da burguesia interna e das classes dominantes dos países centrais.

3. Neoliberalismo, dívida pública e tendências das políticas sociais no Brasil

Para apreender a imposição do receituário neoliberal como diretriz do capitalismo, que afeta de modo particular os países latino-americanos, torna-se necessário ter como base a formação e desenvolvimento do capital financeiro ao longo do século XX. O capital financeiro se hipertrofia, em grande medida, por meio do crescimento dos títulos da dívida pública e da formação dos mercados acionários (Chesnais, 2000). Ambos os mecanismos pelo qual se operacionaliza um crescente volume de capital financeiro foram consolidados por meio das medidas neoliberais, que no âmbito econômico orientaram a abertura dos mercados, a desregulamentação e a privatização (Chesnais, 1996).

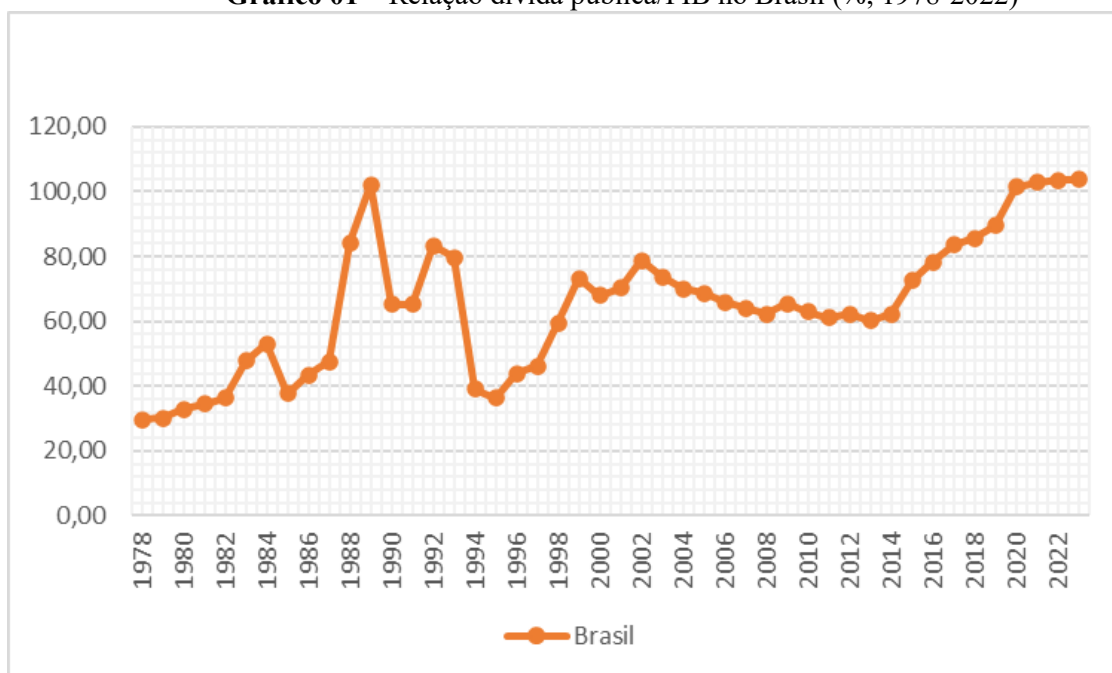
Conforme afirmam Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo não se restringe a um receituário puramente econômico, mas se espalha pelo âmbito político e social, duas características intrínsecas ao neoliberalismo são o individualismo e o consumismo. Para Dardot e Laval (2016) esses dois processos são parte constitutiva da lógica imanente ao desenvolvimento capitalista, mas são potencializadas por meio da orientação neoliberal – que busca forjar uma sociedade orientada para o consumo das mercadorias que são rapidamente descartáveis, em decorrência da obsolescência programada. Desse modo, o neoliberalismo se apresenta como uma orientação estratégica para garantir a sobrevivência do MPC diante da hegemonia do capital financeiro.

Em relação ao Brasil, de acordo com Brettas (2020, p. 156):

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

Para Brettas (2020), a financeirização no Brasil teve como etapa basilar o crescimento da dívida pública nos últimos decênios do século XX. Esse fenômeno não ocorreu exclusivamente no Brasil, mas se espalhou por todos os países latino-americanos, além disso, merece destaque o fato de que os capitais que foram exportados para as economias dependentes atendiam uma função no circuito da economia mundial. Diante da crise de superacumulação deflagrada no final dos anos 1970, o incentivo a exportação de capitais via dívida pública tinha como objetivo garantir a formação de espaços de valorização para o capital superacumulado (Mandel, 1990). O gráfico 01(a seguir) apresenta a relação entre dívida pública – Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro desde o final dos anos 1970:

Gráfico 01 – Relação dívida pública/PIB no Brasil (% , 1978-2022)



Fonte: FMI (2022). Elaboração própria.

O crescimento exponencial da dívida pública revela que a atuação do Estado é funcional ao capitalismo financeiro. Na contemporaneidade, diante do crescimento do capital fictício, para Carcanholo (2018, p.53) “a dívida pública é ainda mais importante do que uma mera forma de capital fictício. Ela constitui a base (lastro) para toda a massa de capital fictício, nos últimos tempos”. No cerne do sistema de crédito contemporâneo a dívida pública tem sido o pilar de sustentação de valorização financeira, afiançada no fundo público⁷. Isso significa que apesar das promessas sobre fortalecimento dos direitos individuais e coletivos, signatárias da Constituição Federal de 1988, corroborando Harvey (2014), na prática, o Estado neoliberal (1) tende a favorecer os negócios em detrimento dos direitos coletivos do trabalho; e (2) atua em benefício da integridade do sistema financeiro e de suas instituições e não do bem-estar da população ou do meio-ambiente⁸.

⁷ Em relação ao debate sobre a categoria social fundo público, ver: SALVADOR, E. Fundo público. In: IVO, A. (Org). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2020 (p. 326-232).

⁸ Para Fontes (2010), com a ofensiva neoliberal, além da continuidade das expropriações clássicas, emergem novas modalidades de expropriações secundárias, que passam a atingir o conjunto da classe trabalhadora, por meio da expropriação dos direitos sociais e trabalhistas, do conhecimento técnico e científico, das condições de vida e da biodiversidade. Desta forma, o fundo público passa a ser um instrumento dinâmico orientado para salvaguardar a acumulação. Interessante notar que na sua gênese, e como pré-condição de sua existência, o capitalismo tratou de expropriar os/as trabalhadores/as dos meios de produção e da terra; na atualidade, a ofensiva capitalista retira dos/as trabalhadores/as o acesso a direitos básicos, as condições de habitabilidade no meio ambiente, ou seja, se orienta no sentido de impedir a própria reprodução biológica da humanidade.

Para Brettas (2020), durante a década de 1990, os planos de estabilização econômica, especialmente o Plano Real, tiveram um impacto significativo na abertura comercial e na liberalização da economia brasileira, nesse sentido sinaliza Brettas (2020, p. 167) “a entrada de capitais especulativos, atraídos pelas altas taxas de juros, ganhava uma importância cada vez maior (...)”. Brettas (2020, p. 168) prossegue afirmando que “o recurso à utilização de títulos da dívida pública, como forma de atrair capitais a juros altíssimos, levou a um brutal aumento do endividamento”.

Em relação a dívida pública, a estratégia de crescimento do seu volume total por meio da mobilização de taxas de juros elevadas favoreceu a acumulação capitalista à medida fortaleceu o crescente mercado de títulos da dívida pública – que garante a valorização dos capitais fictícios em circulação na economia mundial à custo do crescente desmonte das políticas sociais.

Nesse sentido, as medidas de contenção dos gastos públicos direcionados para as políticas sociais tornaram-se parte da política fiscal adotada no Brasil desde os anos 1990. Numa reconstrução da trajetória histórica do ajuste fiscal de matriz neoliberal identificamos a Lei de Responsabilidade Fiscal⁹ (LRF), os mecanismos de desvinculação de recursos orientados pelo Desvinculação de Receitas da União¹⁰ (DRU), o Novo Regime Fiscal¹¹ (NRF) e, mais recentemente, o Novo Arcabouço Fiscal como medidas

⁹ De forma sintética, pauta-se orientar a definição de metas de superávit primário – a ser utilizado no pagamento do serviço da dívida pública.

¹⁰ Inicialmente aprovado com a EC nº 1/1994 e nomeada como Fundo Social de Emergência (FSE) com a finalidade de garantir o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica” (BRASIL, 1994). O FSE aprovado no exercício 1994-1995 reorientava as receitas da União, desvinculando recursos de “orçamentos fechados”, especialmente da Seguridade Social. Por meio do FSE foi instituído que “vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União” seriam realocados para a composição do superávit primário (BRASIL, 1994). Desde 1994, o FSE vem sendo continuamente prorrogado e em 2000, por meio da EC nº 27, passou a ser nomeado de Desvinculação das Receitas da União (DRU), e continuou desvinculando 20% do orçamento da Seguridade Social. Em 2016, ocorreu a renovação da DRU e ampliação de seu percentual, pela EC nº 93/2016, e sua extensão aos estados e municípios. Ver. SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2001

¹¹ A EC n. 95/2016 estabeleceu o teto de gastos para o empenho de recursos para os gastos primários com vinculação orçamentária, com validade de 20 anos. Conforme estabelecido no NRF, o orçamento das despesas primárias passou a ser vinculadas ao volume destinado no ano anterior – reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Criando um teto máximo para os gastos primários, diferentemente da CF/88, que propõe a ampliação orçamentária a partir da fixação de percentuais de base, como para a política de educação e saúde. O Novo Regime Fiscal teve como finalidade a priorização das despesas financeiras e, na prática significou a diminuição no investimento público direcionado a políticas de caráter universal; as políticas de saúde, educação, assistência social, entre outras, foram esvaziadas de recursos, passando a operacionalizar-se sob bases orçamentárias insuficientes para atender as demandas amplas, sofrendo um processo de desfinanciamento. Desse modo, mesmo as políticas sociais com dispositivos constitucionais que garantem a vinculação orçamentária são frontalmente atingidas por tal medida, como a política de educação – o Plano Nacional de Educação (PNE) prevê a meta de investimento de 10% do PIB; a política de saúde, conforme redação dada pela EC 29/2000, estabelece que estados e municípios devem investir, respectivamente, 12% e 15% das receitas; e, conforme a EC 86/2015, cabe à

que restringem condicionam o orçamento das políticas sociais aos ditames do capital financeiro.

Em 2022, durante as eleições presidenciais se agudizaram as tensões em torno dos principais projetos políticos em disputa, um projeto neoliberal com feições fascistas e reacionárias, em oposição a um projeto neoliberal ajustado a “democracia” burguesa, fundado numa *grande* aliança de classes; esses projetos foram representados, respectivamente, nos presidenciáveis Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva. O período eleitoral foi marcado pelo acirramento das tensões sociais, a escalada de violência política ante os discursos de ódio endossados pela extrema direita, o uso flagrantemente eleitoreiro da máquina pública, as críticas ao processo eleitoral e as instituições democráticas evocadas pela campanha do candidato Jair Bolsonaro. Diante disso, findo o processo eleitoral, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, sucedeu-se uma tentativa de golpe que teve como auge as manifestações golpistas de 8 de janeiro de 2023¹², financiados por apoiadores do ex-presidente. Com a anuência e *colaboração* do ex-presidente Jair Bolsonaro e seus aliados, que se muniram de uma minuta golpista, buscaram firmar outras alianças para efetivar o golpe, conforme indica as investigações da polícia federal¹³.

Ao revés dos interesses golpistas, ainda em 2022, a equipe de transição do governo Lula conseguiu construir alianças para transição de governo. Dentre os feitos da equipe de transição, merece destaque a aprovação da PEC da transição (PEC nº 32/2022) que flexibilizou o teto dos gastos em 2023, garantindo a retomada dos investimentos públicos, especialmente no âmbito das políticas sociais. Contudo, a aprovação da PEC da transição foi condicionada a apresentação de uma nova proposta de ajuste fiscal direcionada ao controle dos gastos públicos. A proposta nomeada de Novo Arcabouço Fiscal (NAF) foi apresentada pela equipe econômica do novo governo Lula, liderada pelo ministro da fazenda Fernando Haddad, por meio do Projeto de Lei Complementar 93/2023 transformado na Lei Complementar (LC) nº 200/2023. É importante observar que repetindo o rito das medidas de controle dos gastos públicos que a antecederam, não

União o investimento de 15% da receita corrente líquida. Essas metas regulamentadas quanto à garantia de expansão dos investimentos em políticas públicas são suplantadas a partir da aprovação da EC 95/2016.

¹² Ver: <https://www.cartacapital.com.br/justica/atos-golpistas-mais-130-bolsonaristas-presos-pelo-8-de-janeiro-sao-liberados/>. Acesso em 05 de out. de 2023

¹³ Ver <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/01/5065920-minuta-que-previa-golpe-entenda-o-documento-encontrado-na-casa-de-torres.html>. Acesso em: 05 de out. de 2023

houve nenhum debate político com os movimentos sociais sobre a proposta apresentada pelo governo.

Salvador (2023) destaca que sob a lógica do NAF as despesas primárias ficam limitadas ao percentual do crescimento real apurado a partir do resultado das receitas primárias. Desse modo, na hipótese de alcance da meta de resultado primário: as despesas primárias podem ser reajustadas, de forma positiva, no limite de 70% do incremento real da arrecadação do exercício anterior. Caso o governo não alcance a meta, o limite de investimento cai para 50% do incremento real da arrecadação do ano anterior.

De modo geral, o NAF estabelece um limite para o crescimento real das despesas primárias que não poderá ser inferior a 0,6% e nem superior a 2,5%, ao ano. Dessa forma, o NAF visa aumentar o superávit primário direcionado ao pagamento do serviço da dívida pública, pois, o crescimento dos gastos primário precisa ser inferior ao crescimento das receitas primárias, conforme estabelecido. Outro ponto a ser considerado são as penalidades em caso de descumprimento da meta, segundo a LC nº 200/2023, o governo fica impossibilitado de criar novas despesas – dentre as regras está a vedação da criação novos cargos emprego ou função pública, a proibição da alteração de estruturas de carreira, a vedação de aumentos salariais para os funcionários públicos e a vedação de realização de concursos. Além disso, com base nos indicativos apresentados pelo secretário do Orçamento Federal do ministério do Planejamento – Paulo Bijos – Martins (2023) indica que é possível afirmar que o NAF foi estruturado de forma a pressionar a quebra dos pisos constitucionais com a Saúde e Educação, para as quais a União é obrigada a destinar no mínimo, respectivamente, 15% da receita corrente líquida e 18% das receitas de arrecadação de impostos. Diante desses elementos, é importante questionar o caráter neoliberal do NAF que, revestido de um arsenal técnico, reproduz a lógica do ajuste fiscal permanente adotado no Brasil – garantindo que parcelas crescentes do fundo público sejam apropriadas pelos detentores dos títulos da dívida pública.

O saldo de mais de três décadas de ajuste fiscal é a focalização, seletividade, privatização e, no âmbito orçamentário, o desfinanciamento das políticas sociais. Tal desmonte orçamentário impôs a reorganização das políticas sociais nos moldes neoliberais, atendendo as demandas impostas pela dinâmica de acumulação capitalista na atual fase de financeirização. Nesse sentido, os países dependentes têm garantido a acumulação financeira à medida que a dívida pública passou a ocupar um lugar sagrado no orçamento público – o caso brasileiro é ilustrativo dos traços mais perversos do ajuste fiscal que condiciona as políticas sociais ao ideal de rentabilidade privada.

É nesse contexto que, conforme Salvador (2008), o fundo público tem sido utilizado como garantia de valorização dos capitais fictícios criados por meio da rolagem de títulos da dívida pública, garantindo dinamismo ao mercado financeiro. Nesse sentido, Bin (2017, p.125) afirma que “o nexos dívida-tributação-finança pode ampliar a exploração do trabalho alheio”, ao custo do desmonte das políticas sociais brasileiras.

4. Aproximações conclusivas

Diante dos elementos evidenciados no presente artigo, entendemos que o ajuste fiscal de matriz neoliberal tem pautado a política econômica e social no Brasil. O lugar das políticas sociais na agenda orçamentária tem sido relegado a um segundo plano, em um lugar de primazia irrestrita foi arquitetado um sistema que privilegia os gastos financeiros direcionados aos compromissos com os detentores dos títulos da dívida pública. Essa trajetória reforça a dependência do Brasil ante à economia mundial. A diretriz neoliberal é reforçada com a incorporação de uma série de medidas de ajuste fiscal que visam esvaziar o orçamento das políticas sociais, desse modo se constrói um padrão de proteção social focalizado e seletivo – se utilizando dos poucos recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que se abre espaço para os processos de privatização que também favorecem o capital financeiro (ao abrir novos mercados nos quais esse tipo de capital pode ser investido e alcançar a valorização).

5. Referências

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2016.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020

CARCANHOLO, M. D. Marx(ismo) e dívida pública: para uma crítica da economia política do endividamento público. In: BOSCHETTI, I. [et.al] (Org). **Que política social para qual emancipação?**. Brasília: Abaré editorial, 2018.

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

_____, Mundialização: o capital no comando. Publicado em **Les Temps Modernes**, 607, 2000 e reproduzido em português com a permissão do autor e da revista. Trad. Ruy Braga.

DARDOT, P. LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4 ed. São Paulo: Global editora, 2009.

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo – teoria e história**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ-EPSJV e UFRJ, 2010.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 8ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

LENIN, V. I. **O Estado e a revolução: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MANDEL, Ernst. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaio, 1990.

_____. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTINS, A. **Orçamento: o indesejável consenso**. São Paulo: Outras palavras – internet, 05 de set. de 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/orcamento-o-indesejavel-consenso/> Acesso em: 10 de out. de 2023.

MARX, Karl. **Manifesto comunista**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto da madeira**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

OSÓRIO, J. **O estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Outras expressões, 2014.

SALVADOR, E. **As origens suspeitas do “arcabouço fiscal”**. São Paulo: Outras palavras – internet, 02 de mai. de 2023b. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/as-origens-suspeitas-do-arcabouco-fiscal/>. Acesso em: 10 de out. de 2023.