



8º Encontro Internacional de Política Social 15º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Questão social, violência e segurança pública:
desafios e perspectivas

Vitória (ES, Brasil), 16 a 19 de novembro de 2020

Eixo: Análise, Avaliação e Financiamento das Políticas Públicas.

A dívida pública como mecanismo de transferência de valor

Márcia Pereira da Silva Cassin¹

Resumo: Este artigo se propõe a desenvolver uma análise sobre o papel da dívida pública na reprodução do capitalismo dependente enquanto mecanismo de transferência de valor. Tomando como referência o aporte teórico de Marx, realiza-se um estudo sobre a dívida pública e o capital portador de juros, bem como sobre a constituição do fundo público. Em seguida, promove-se um debate acerca da relação da mundialização do capital com a chamada crise do endividamento no Brasil. Por fim, é feita uma reflexão sobre a dívida pública e a dependência financeira.

Palavras-chave: Dívida pública; Fundo público; Capitalismo dependente.

Public Debt as a Value Transfer Mechanism

Abstract : This article aims to develop an analysis of the role of public debt in the reproduction of dependent capitalism as a mechanism for transferring value. Taking Marx's theoretical contribution as a reference, a study is carried out on public debt and interest-bearing capital, as well as on the constitution of the public fund. Then, a debate is promoted about the relationship between the globalization of capital and the so-called debt crisis in Brazil. Finally, a reflection is made on public debt and financial dependence.

Keywords: Public debt; Public fund; Dependent capitalism.

1 Introdução

A compreensão acerca do papel que a dívida pública desempenha na reprodução do capitalismo é tarefa primordial que se coloca a qualquer pesquisador que queira desenvolver uma análise sobre as políticas sociais na contemporaneidade. Isso porque, o pagamento da dívida pública compromete parte significativa do orçamento estatal, o que impõe o corte de recursos em áreas essenciais para o atendimento das necessidades básicas dos trabalhadores, como saúde, previdência social, educação, assistência social etc.

Nos últimos três anos, o Brasil esteve sob o comando de governos ultraneoliberais e quase diariamente os jornais reportam algum retrocesso ou ataque aos trabalhadores, cujos exemplos mais emblemáticos são a PEC do teto de gastos, a reforma trabalhista, a reforma da Previdência e a proposta de reforma administrativa. O mote do discurso governamental é a redução dos gastos estatais, o corte de direitos e as “reformas”. Mas a

¹Doutoranda e mestra em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFRJ. Professora do Departamento de Política Social da Faculdade de Serviço Social da UERJ. Email: marcia.cassin@hotmail.com.

sangria de recursos para o pagamento da dívida permanece intocada. Apesar de ter se intensificado nos últimos anos, a lógica do ajuste fiscal permanente remonta ao início dos anos 1990, com o advento do neoliberalismo e a predominância da lógica financeira no Brasil.

O objetivo deste estudo é desenvolver uma análise sobre o papel da dívida pública na reprodução do capitalismo enquanto mecanismo de transferência de valor. Para tanto, recorreremos às análises de Marx sobre a dívida pública e o capital portador de juros, a fim de identificar de que forma a dívida pública se constitui em meio de transferência do valor apropriado pelo Estado na forma de tributos para os rentistas. Em seguida, investigamos os nexos entre a mundialização do capital, a hipertrofia da esfera financeira e a crise da dívida no Brasil. Por fim, desenvolvemos uma breve reflexão sobre a dívida pública como mecanismo de transferência de valor a partir da perspectiva da teoria marxista da dependência.

2 Dívida Pública e Capital Portador de Juros

Desde o período da expansão do capital em sua fase mercantil, o qual Marx designou como pré-história do capital ou acumulação primitiva, a dívida pública já possuía centralidade para a reprodução das relações sociais capitalistas, tornando-se uma de suas mais poderosas alavancas. O autor compara a dívida pública a uma varinha de condão, que tem o poder de transformar o dinheiro improdutivo em capital, sem que o proprietário do dinheiro “tenha necessidade de se expor aos esforços e riscos inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária” (MARX, 2013, p. 824).

Os fundamentos da transformação do dinheiro improdutivo em capital serão melhor desenvolvidos pelo autor no livro III de O capital, no qual Marx revela a propriedade que o dinheiro possui de converter-se em um “valor que valoriza a si mesmo, incrementa a si mesmo” (MARX, 2017, p. 385). Marx descreve a relação entre o capitalista monetário A (possuidor do dinheiro ou prestamista) e o capitalista em atividade B (prestatário). Este último, ao investir a soma de dinheiro que tomou emprestada de A em meios de produção, a converte em capital que, após ser submetida ao processo de produção D-M-D’, produz um dinheiro acrescido do lucro. Dessa forma, o dinheiro emprestado possui o valor de uso de produzir mais-valor. O capitalista em atividade não pode reter todo o montante do lucro, visto que uma parte terá de retornar ao seu ponto de

origem, o capitalista monetário. A parte do lucro que B paga a A chama-se juros, “assim, se o preço expressa o valor da mercadoria, os juros expressam a valorização do capital monetário e aparece, portanto, como o preço que se paga ao prestamista pelo capital monetário” (Ibidem, p. 402). O movimento descrito por Marx é, então, D-D-M-D’-D’.

No capital portador de juros, representado pela forma D-D’, “a relação capitalista assume a sua forma mais exterior e mais fetichizada” (p. 442) uma vez que oculta o processo mediador entre os dois extremos. O dinheiro aparece como um valor capaz de gerar mais valor sem o intermédio da produção e da circulação.

A possibilidade de emprestar dinheiro em troca de um acréscimo de juros deu origem ao moderno sistema bancário. Marx (2013, p. 825) registra a fundação do Banco da Inglaterra em 1694, que começou suas atividades emprestando dinheiro ao governo e ao público através da criação das notas bancárias e, em pouco tempo, tornou-se “o credor perpétuo da nação até o último tostão adiantado”.

Fica evidente, dessa forma, que a submissão financeira dos Estados aos bancos não é recente, mas remonta ao final do século XVII, quando o modo de produção capitalista ainda se encontrava na sua fase germinal.

Uma das fontes de recursos obtidos pelo Estado para a remuneração dos credores da dívida pública é a cobrança de impostos, fenômeno também capturado por Marx (2013, p. 826): “Como a dívida pública se respalda nas receitas estatais, que têm de cobrir os juros e demais pagamentos anuais etc., o moderno sistema tributário se converteu num complemento necessário do sistema de empréstimos públicos”.

As receitas estatais mencionadas por Marx podem ser identificadas com o que hoje conhecemos como fundo público. Segundo Behring (2010, p. 14), nos tempos de Marx o fundo público não tinha o mesmo peso quantitativo que hoje, na fase do capitalismo contemporâneo, na medida em que “não extraía e transferia parcela tão significativa da mais-valia socialmente produzida”. Conforme a autora, o fundo público se forma “a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado” (Ibid., p. 20). No entanto, sob o capitalismo monopolizado e maduro, o fundo público também se compõe do trabalho necessário, “na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde os impostos estão embutidos nos preços das mercadorias” (Ibid., p. 20-21). O sistema tributário opera,

então, uma nova punção de valor sobre os salários dos trabalhadores.

Nesse sentido, os juros que são repassados aos credores pelo Estado no pagamento da dívida pública provêm do trabalho necessário e excedente que é apropriado pelo Estado para a formação do fundo público. Em um país com uma carga tributária regressiva, como o Brasil, é sobre os trabalhadores que pesa o ônus da dívida pública. O fetiche do capital portador de juros na dinâmica da dívida pública encobre a profunda expropriação da classe trabalhadora.

3 Mundialização do Capital e Dívida Pública no Brasil

A história da dívida pública no Brasil é tão antiga quanto a chegada da família real portuguesa, em 1808, momento em que D. João trouxe consigo a dívida contraída na Inglaterra. Com a Independência, o Brasil herdou a dívida portuguesa de 1,3 milhão de libras esterlinas e, para pagá-la, o império brasileiro contraiu 17 empréstimos junto ao mercado financeiro de Londres (GONÇALVES; POMAR, 2001).

Durante o período do Império e da República Velha, o endividamento externo era destinado a financiar importações de bens manufaturados e exportações de bens primários, posto que o país se configurava como uma economia agrário-exportadora, que viria a se industrializar tardiamente, após a década de 1930. O governo de Getúlio Vargas suspendeu o pagamento da dívida por duas vezes – a primeira em 1931 e a segunda em 1937 – por conta dos efeitos da recessão de 1929.

Os esforços do Estado para induzir o processo de industrialização substitutiva de importações aumentaram o endividamento externo. Segundo Gonçalves e Pomar (2001, p. 10), “no período 1947-56, o Brasil recebeu 41 milhões de dólares a título de empréstimos e investimentos. E remeteu, sob a forma de juros e dividendos, 754 milhões de dólares: uma sangria de 713 milhões de dólares”. O governo de Juscelino Kubitschek e sua política de abertura do país ao capital estrangeiro também contribuiu para a expansão da dívida pública.

Mas foi sob a ditadura civil-militar que a dívida pública adquiriu nova substância. Isso porque, boa parte dos planos de desenvolvimento econômico foram financiados com empréstimos externos contraídos a taxas de juros flutuantes.

Com a crise instaurada em 1970, a queda nos investimentos ocasionou um excesso de dólares, deprimindo os juros. Dessa forma, mesmo com algumas flutuações, os juros

pareciam convidativos: “oscilando entre 7 e 9 por cento, equivaliam, depois de descontada a inflação do dólar, a um juro real entre zero e 1 por cento, e às vezes até em juro real negativo” (KUCINSKI e BRANFORD, 1987, p. 102). Os governantes da América Latina, no entanto, não se deram conta de que era o início de uma onda longa recessiva (MANDEL, 1982), que logo conduziria os juros às taxas mais elevadas da história econômica. Em 1981, a *prime rate*, uma das principais taxas de juros dos Estados Unidos, atingiu o nível de 21,5% - nas palavras do chanceler alemão Helmut Schmidt, foram “os mais altos juros desde o nascimento de Jesus Cristo”. A alta dos juros no euromercado elevou a conta dos juros no Brasil para US\$ 5,4 bilhões em 1979, já sob o governo do último dos generais, João Figueiredo.

De acordo com Kucinski e Branford (1987, p. 169), de 1979 a 1985 a América Latina pagou US\$ 209,7 bilhões em juros, e mesmo com tamanha sangria a dívida pública não diminuiu, mas dobrou, chegando a US\$368 bilhões. A constatação dos autores é de que “não há registro de outro processo tão intenso de apropriação da renda por métodos estritamente bancários, em toda a história documentada do capital financeiro”. Através da ciranda financeira da dívida, os países imperialistas transferiram aos países dependentes os pesados custos da “onda longa recessiva”.

A década de 1980 é considerada por muitos autores como uma década perdida na América Latina e no Brasil. Tal caracterização é atribuída em função dos efeitos da chamada crise da dívida, fenômeno que está na raiz das políticas de austeridade impostas pelos organismos internacionais em nome do “ajustamento”.

Como já foi dito, a explosão das taxas de juros provocou uma asfixia econômica nos países periféricos, que se viram obrigados a reembolsar mais num período de queda dos rendimentos. À medida em que as reservas acumuladas foram se esgotando no pagamento da dívida, os países da América Latina tiveram que gerar saldos comerciais por meio da prioridade às exportações. A estagnação no comércio exterior conduziu a uma queda nos preços dos produtos primários exportados pelos países latino-americanos, deprimindo, por consequência, os termos de intercâmbio, fato que obrigou essas nações a reduzirem drasticamente as importações. Esse quadro fomentou uma profunda recessão nesses países, com o fechamento de fábricas, crescimento do desemprego, aumento da inflação e queda do PIB (KUCINSKI; BRANFORD, 1987).

Para adquirir as divisas necessárias ao serviço da dívida externa, os países da América Latina tiveram que abrir mão de uma política econômica voltada aos interesses

nacionais e ao crescimento industrial. A incapacidade de investir e se desenvolver numa década de avanços tecnológicos minou as possibilidades de um desenvolvimento autônomo e aprofundou a condição periférica e dependente da América Latina, que “acabou ficando com o pior dos dois mundos: uma economia abalada pelo esforço exigido para a gigantesca transferência de dólares, e uma dívida externa ainda maior que antes” (Idem, p. 31).

Em agosto de 1982, o governo mexicano se viu impossibilitado de seguir sustentando o pagamento dos serviços da dívida e declarou moratória. Essa atitude acendeu o sinal vermelho para os bancos privados, que logo interromperam os empréstimos para os países devedores, de modo a travar a continuidade da rolagem “espontânea” da dívida externa (GONÇALVES; POMAR, 2001).

O FMI, em nome dos bancos, se tornou o órgão responsável pela reprogramação e refinanciamento das dívidas externas e por impor aos países devedores os mecanismos de ajustamento para forçar a geração dos dólares necessários ao serviço da dívida. Tais mecanismos conduziram a uma estatização da dívida externa, na medida em que a quebra de empresas e bancos locais forçou os bancos centrais a assumirem os passivos. Nesse contexto, os governos se viram diante de três alternativas: cortar gastos, imprimir dinheiro ou vender títulos do Tesouro rendendo juros atraentes. A opção do Brasil foi pela emissão de títulos, elevando os juros e aumentando a inflação, que teve um crescimento de 91,2%, em 1981, para 217,9% em 1985 (BEHRING, 2008). De acordo com Gottiniaux, Munevar et. al. (2015, p. 9):

Os programas de ajustamento do FMI perseguem três objetivos: 1) assegurar o reembolso da dívida contraída; 2) estabelecer reformas estruturais visando a liberalização da economia, a abertura aos mercados internacionais e a redução da presença do Estado; 3) permitir progressivamente aos países endividados o acesso aos empréstimos privados por via dos mercados financeiros, sem no entanto deixarem de ficar endividados.

Essas tendências devem ser compreendidas no quadro mais amplo da forma que o capital assume a partir da crise de 1970, marcada pelo predomínio das finanças nas relações econômicas e sociais, a que autores como Chesnais (1996) denominam de *mundialização do capital*.

A crise de 1970 pode ser entendida como uma crise clássica de superprodução, desencadeada pela queda da taxa de lucros e declínio de uma onda longa expansiva (MANDEL, 1982). A reação burguesa a essa crise consistiu em um conjunto de

transformações políticas e econômicas articuladas em um tripé: reestruturação produtiva, ideologia neoliberal e mundialização do capital. Tratou-se de um conjunto de estratégias em que o capital, ávido por recuperar suas taxas de lucros, buscou eliminar todas as amarras à sua expansão impostas pelo pós-guerra, sejam elas advindas de convenções econômicas, como o acordo de Bretton Woods, ou mesmo fruto das regulações sociais, de que os diferentes tipos de Welfare State são exemplos.

Tais transformações provocaram uma mudança qualitativa no modo de ser do capital, configurando sua fase madura, que Fontes (2012) denomina de capital-imperialismo. Trata-se de uma subfase do imperialismo na qual a tendência expansiva já assinalada por Marx e Engels n'O Manifesto Comunista² é elevada à sua máxima potência.

Algumas categorias foram forjadas na tentativa de caracterizar o fenômeno em curso, como por exemplo, a de globalização. Entretanto, muitos dos que recorrem a este termo, tentam encobri-lo com uma falsa ideia de ser algo benéfico e inevitável no desenvolvimento da humanidade, como se globalização fosse sinônimo de socialização do desenvolvimento, do conhecimento, da cultura, das artes etc. – nada mais falcioso! Nas últimas décadas, o que presenciamos foi a “globalização da pobreza” (CHOSSUDOVSKY, 1999) e a transferência dos custos da crise dos países imperialistas para as periferias. Por isso, incorporamos a caracterização de Chesnais (1996) de “mundialização do capital”. Segundo o autor, a mundialização deve ser entendida como:

[...] o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (p. 34).

Para Chesnais, a liberalização, a desregulamentação e a privatização – introduzidas inicialmente pelos Estados Unidos e Reino Unido e depois estendidas ao conjunto de países desenvolvidos – são o alicerce da mundialização do capital

2 Diziam os autores: “A necessidade de mercados sempre crescentes para seus produtos impele a burguesia a conquistar todo o globo terrestre. Ela precisa estabelecer-se, explorar e criar vínculos em todos os lugares” (MARX; ENGELS, 2008, p. 14).

contemporânea, na medida em que através de tais ações o capital conseguiu destruir grande parte dos freios e barreiras que engessavam e direcionavam sua atividade nos países industrializados.

Nesta fase da acumulação, “a esfera financeira representa o posto avançado do movimento de mundialização do capital” (CHESNAIS, 1996, p. 239). Há um predomínio do capital em sua forma mais fetichizada: o capital portador de juros (MARX, 2017). Chesnais (1996) esclarece que os capitais que se valorizam na esfera financeira só podem nascer no setor produtivo e são apropriados na forma de lucros que se transformam em juros ao serem emprestados. Da mesma forma, a parte dos salários dos trabalhadores que é retida via impostos, ou destinada aos fundos de pensão, modifica-se ao ingressar na esfera financeira, tornando-se uma grande massa em busca de rentabilidade máxima. Em suma:

A esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis e qualificação. Ela mesma não cria nada. Representa uma arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde (Idem, p. 241).

A eliminação das regulamentações e controle nacionais conduziu a uma hipertrofia da esfera financeira, cujas transações passaram a superar – e muito – as operações na esfera produtiva. De acordo com Chesnais (1996), em 1992 o montante das transações vinculadas ao comércio internacional de mercadoria era de apenas 3% do total das transações diárias dos mercados de câmbio. Nesse mesmo ano, os ativos financeiros representavam o dobro do Produto Nacional Bruto (PNB) acumulado de todos os países da OCDE juntos, e treze vezes mais do que suas exportações totais. Houve, portanto, um crescimento desproporcional das transações financeiras em relação à produção real de valores.

Para Chesnais, os dois grandes mecanismos de punção da mais-valia produzida na esfera produtiva são os fundos (fundos de pensão e fundos mútuos) e o serviço da dívida pública. Sob a mundialização, a dívida pública não possui apenas a função de cobrir o déficit dos Estados, mas se transforma em meio de alimentar a massa de capital concentrada nos grandes grupos financeiros.

Chesnais questiona a natureza dos capitais emprestados ao Terceiro Mundo a partir da constatação de que o mercado de eurodólares, de onde provinha boa parte dos

empréstimos, era baseado em um multiplicador de criação de crédito, que gerava enormes massas financeiras que não estavam atreladas a uma reserva obrigatória ou a qualquer mecanismo de controle. Com isso, “créditos foram criados como que por encanto, dentro de uma rede fechada de bancos [...]. Não houve nenhuma transferência de poupança que tenha provocado algum ‘sacrifício’ dos concessionários de empréstimos” (Idem, p. 255). Por este motivo, a crise da dívida nos países periféricos não causou nenhuma crise bancária; no máximo alguns prejuízos e queda nos lucros.

A partir de 1984, os países periféricos tornaram-se exportadores de capital para os países centrais, transferindo enormes quantias para o pagamento de suas dívidas. Houve uma espécie de “dolarização” das economias devedoras, bem como a privatização de setores inteiros da economia, de que a Argentina é o maior exemplo.

Segundo Chesnais (1996), a mundialização do capital pode ser periodizada em três principais fases. A primeira, conhecida como a etapa de internacionalização financeira “indireta”, remonta à década de 1960, quando houve a desagregação do sistema de Bretton Woods e a expansão do mercado de eurodólares. A segunda é a etapa da desregulamentação e liberalização financeira, quando ocorre a passagem simultânea para as finanças de mercado e para a interligação dos sistemas nacionais pela liberalização financeira, a partir da década de 1980. Por fim, a terceira etapa consiste na acentuação da interligação, extensão da arbitragem e incorporação dos “mercados emergentes” do terceiro mundo, em 1986.

Os programas de ajustamento impostos aos governos da América Latina para forçar o pagamento da dívida tiveram como suporte o ideário neoliberal, que começava a se expandir na década de 1980. O quadro de inflação galopante, desemprego e miséria fomentou o discurso de que a solução da crise passava por uma “reforma” do Estado. Segundo Katz (2016, p. 82):

No plano econômico, o neoliberalismo latino-americano atravessou duas etapas diferenciadas. Nos anos 1980, prevaleceram as ‘reformas de primeira geração’ com prioridades de ajuste anti-inflacionário. No decênio seguinte, predominou o ‘Consenso de Washington’ com transformações complementares da abertura comercial, privatização e flexibilização do trabalho.

Em novembro de 1989, reuniram-se em Washington funcionários do governo estadunidense e dos organismos financeiros ali sediados, como o FMI e BIRD, com o intuito de realizarem um balanço da política neoliberal nos países da América Latina que

já o haviam implementado e discutirem como seria sua implementação no Brasil e no Peru. As conclusões a que chegaram os membros dessa reunião ficaram conhecidas como Consenso de Washington. Dentre as principais questões discutidas, foi pautada a ineficiência do Estado na elaboração de políticas macroeconômicas, sendo necessário, nessa perspectiva, transferir tal responsabilidade para os organismos internacionais, em especial o FMI e o Banco Mundial. (RODRIGUES, 2011, p. 50).

Para além da renegociação da dívida externa, as imposições presentes no consenso diziam respeito à disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual (BATISTA apud RODRIGUES, 2011). A orientação dos organismos internacionais a partir do “novo consenso” passa a ser a de “reformas” sociais que têm como foco a pobreza, provocando sérias reconfigurações nas políticas sociais e tecendo as bases das propostas de privatização e “reforma” do Estado.

A entrada retardatária do neoliberalismo no Brasil ocorre a partir de 1989, com a eleição de Fernando Collor de Melo à presidência, o qual possuía um discurso totalmente favorável à implementação dos ajustes. A política econômica, desde então, tem sido pautada pelo tripé neoliberal imposto pelo Consenso de Washington: metas de inflação, ajuste fiscal permanente e câmbio flutuante, que prioriza a geração de superávits primário e o pagamento da dívida pública.

Em 1994, no âmbito do Plano Real, foi aprovado um mecanismo inicialmente provisório, sob a denominação de Fundo Social de Emergência, que posteriormente ficou conhecido como Desvinculação das Receitas da União (DRU), o qual permite a desvinculação de cerca de 20% dos recursos da Seguridade Social para o orçamento fiscal. A DRU foi sendo prorrogada por diversas emendas constitucionais e continua prevalecendo nos dias atuais. Esta medida afeta radicalmente o financiamento das políticas sociais como um todo, sobretudo das políticas de Seguridade Social, uma vez que o intuito é a geração de superávits primários, liberando recursos para o gasto com o pagamento de juros da dívida.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente, em 1995, dá-se início ao projeto de reforma do Estado, conduzido pelo então ministro Bresser Pereira, que esteve à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Nos termos de Behring (2008), o que esteve em curso nos anos 1990 foi uma verdadeira

contrarreforma do Estado brasileiro, na medida em que houve uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal. A autora destaca que a contrarreforma do Estado no Brasil concretiza-se em alguns aspectos, a saber: “na perda de soberania – com aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; no reforço deliberado da incapacidade do Estado para impulsionar uma política econômica que tenha em perspectiva a retomada do emprego e do crescimento” (Idem, p. 213). O desmonte do Estado brasileiro seguiu pelos caminhos da flexibilização nas relações de trabalho, das privatizações e da corrosão do sistema público de Seguridade Social.

De um modo geral, a política econômica adotada por Collor e FHC intensificaram a dependência em face dos países imperialistas. Segundo Gonçalves e Pomar (2001), como resultado da política de abertura comercial e financeira, o Brasil acumulou, entre 1991 e 1999, um déficit de 132 bilhões de dólares. Para cobri-lo, o país teve de recorrer a novos empréstimos, que aumentaram a dívida externa e não foram investidos em atividades que possibilitassem a geração de divisas para o pagamento dessa dívida, criando um círculo vicioso de dependência e déficit fiscal. Entre 1995 e 1998 o estoque da dívida cresceu 99 bilhões de dólares. Quanto mais pagamos, mais devemos. Os autores afirmam que “só durante o primeiro mandato de Fernando Henrique (1995- 98), desembolsamos cerca de 128 bilhões de dólares a título de juros e amortização” (p. 22).

Em maio de 2000 foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal, fruto de uma negociação de FHC com o FMI visando a garantia do pagamento dos credores do Estado. Em resumo: “o propósito da LRF era e é estabelecer uma hierarquia nos gastos públicos que coloca em primeiríssimo e indisputável lugar o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos com fins distributivos (políticas de renda e políticas públicas de modo geral)” (PAULANI, 2008, p. 58). Assim, foi imposto mais um mecanismo que fortalece o ajuste fiscal permanente e a canalização de gigantescas quantias do fundo público para as mãos dos rentistas.

Os governos de Lula e Dilma deram continuidade à política macroeconômica herdada do Consenso de Washington, mantendo a dinâmica do tripé metas de inflação, ajuste fiscal permanente e câmbio flutuante. Já os governos ultraneoliberais de Temer e Bolsonaro intensificaram as contrarreformas e a ofensiva contra os trabalhadores, promovendo medidas como a PEC do teto de gastos, que congela por 20 anos os gastos com políticas sociais, a reforma trabalhista, a reforma da Previdência, a proposta de reforma administrativa etc. Nestes governos, as exigências do mercado e da oligarquia

financeira foram colocadas acima de todas prioridades, agravando a sangria do fundo público.

A transferência de Valor como Intercâmbio Desigual no Capitalismo Dependente

A relação hierárquica entre centro e periferia nos remete ao entendimento de que o capitalismo se constitui enquanto sistema mundial. Nas palavras de Marini (2012, p. 47): “a história do subdesenvolvimento latino-americano é a história do desenvolvimento do sistema capitalista mundial”. Dessa forma, o subdesenvolvimento ou a dependência de alguns países é produto do desenvolvimento e expansão de outras economias.

O controle do mercado por parte das nações hegemônicas implica numa transferência do excedente gerado nos países dependentes para os países dominantes, seja na forma de lucro ou de juros. A geração deste excedente nos países periféricos não se dá por um investimento em tecnologia, mas através da superexploração da força de trabalho, que é o mecanismo utilizado para compensar a perda de lucro no intercâmbio desigual.

Segundo Luce (2018) a transferência de valor como intercâmbio desigual, enquanto tendência sistemática e estrutural que atua sobre os países de capitalismo dependente, pode ser compreendida como a não-identidade entre a magnitude do valor produzido e a do valor apropriado. Dessa forma, a maior parte do excedente produzido no interior de uma economia periférica não é reinvestido na produção e desenvolvimento econômico, mas é remetido ao exterior. O autor identifica quatro formas para a transferência de valor como intercâmbio desigual: a) deterioração dos termos de intercâmbio; b) o serviço da dívida; c) as remessas de lucros, *royalties* e dividendos; d) a apropriação de renda diferencial e de renda absoluta de monopólio sobre os recursos naturais.

Para os objetivos deste estudo, nos deteremos na segunda forma, o serviço da dívida, que expressa a dependência financeira do Brasil frente aos centros imperialistas. Luce (2018), com base nos cálculos de Gandarilla Salgado, afirma que a partir da segunda metade dos anos 1970, o serviço da dívida se tornou a principal modalidade de transferência de valor nos países da América Latina.

[...] enquanto a deterioração dos termos de intercâmbio ocupava o primeiro lugar na contribuição às transferências nos anos que vão de 1972 a 1976, a partir de 1977 até 1996 a contribuição principal correspondeu ao serviço da dívida, com mais de 50% do total transferido em cada quinquênio (SALGADO

apud LUCE, 2018, p. 61).

O autor destaca que desde a crise da dívida nos anos 1980, o serviço da dívida não deixou de representar cifras próximas da casa dos 50%. Isso porque, este período coincide com o advento da mundialização do capital e o predomínio da esfera financeira na economia. De acordo com Toussaint (2005), entre 1980 e 2002, os países em desenvolvimento (ou dependentes), reembolsaram aos seus credores mais de 4,6 trilhões de dólares, o que corresponde a oito vezes aquilo que deviam e, ainda assim, encontram-se quatro vezes mais envidados.

No contexto de crise do capital, a dívida pública se converteu em um mecanismo fundamental de punção da riqueza socialmente produzida. Com o pagamento do serviço da dívida externa (juros e amortização do principal), o Estado transfere para a oligarquia financeira internacional grandes parcelas do fundo público constituído pelo trabalho necessário e excedente expropriados sob a forma da superexploração. Nas palavras de Netto e Braz (2006, p. 235) “os países dependentes e periféricos tornaram-se exportadores de capital para os países centrais”.

4 Considerações finais

A chamada crise da dívida e seus efeitos sobre os países latino-americanos decorrem de um quadro mais profundo de transformações políticas e econômicas que se operaram como reação à crise do capital. O crescimento brutal da dívida externa durante os governos militares não pode ser dissociado do excesso de dólares nos países centrais resultante da superacumulação e da queda das taxas de lucro dos investimentos industriais registrados a partir da crise de 1970. A hipertrofia da esfera financeira e seu caráter parasitário colocam a dívida pública no centro da dinâmica de valorização do capital portador de juros.

A necessidade de geração de superávit primário para garantir o pagamento da dívida pública impulsiona uma lógica de ajuste fiscal permanente, que implica na redução dos gastos estatais com as políticas sociais. Os dados da Auditoria Cidadã³ revelam as

³ Disponível em <<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/orcamento-federal-executado-pago-em-2019-r-2711-trilhoes/>>. Acesso em 10 mar. 2020.

prioridades federais no investimento público. No ano de 2019, enquanto 38,27% são destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, apenas 25,25% do orçamento destina-se à Previdência Social, 3,48% à Educação, 2,67% ao Trabalho, 4,21% à Saúde e 3,42% à Assistência Social, sendo essas as políticas que mais recursos recebem.

O peso do fundo público recai, em sua maioria, sobre os trabalhadores, seja com a tributação da renda na fonte, seja quando são remetidos ao consumo. Entretanto, no contexto de crise comandado pela era das finanças, o fundo público não retorna para os trabalhadores na forma de políticas sociais, mas é canalizado para alimentar o circuito financeiro. A dívida pública se converteu no maior canal de transferência de receitas em benefício dos rentistas, constituindo, portanto, um poderoso mecanismo de transferência de valor da periferia para centro.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e História. Rio de Janeiro: EPSV-UFRJ, 2010.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado**: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOTINIAUX, Pierre; MUNEVAR, Daniel et. al. **Os números da dívida**. Lisboa: CADTM, 2015.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

KUCINSKY, Bernardo e BRAFORD, Sue. **A ditadura da dívida**: causas e consequências da dívida latino-americana. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência**: problemas e categorias –

uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

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

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2012.

MARX, Karl. **O capital**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O capital**. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017.

_____; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Neoliberalismo: apontamentos histórico-econômicos e acirramento de sua implementação no governo FHC. In: **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, vol. 21, n. 1, p. 43-59, 2011.

TOUSSAINT, Eric. Dívida externa e a liberdade de circulação dos capitais. In: **O Brasil frente à ditadura do capital financeiro**: reflexões e alternativas. Lajeado: UNIVATES, 2005.