



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – ICH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

JOSEANE ROTATORI COURI

**OS IMPASSES NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NA
ERA DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL**

BRASÍLIA

2021

JOSEANE ROTATORI COURI

**OS IMPASSES NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NA
ERA DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como parte do requisito para a obtenção do título de doutora em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador.

BRASÍLIA

2021

Ficha catalográfica elaborada
automaticamente, com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a)

CC859i Couri, Joseane Rotatori
OS IMPASSES NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
NA ERA DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL / Joseane Rotatori
Couri; orientador Evilasio da Silva Salvador. -- Brasília,
2021.
197 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social) --
Universidade de Brasília, 2021.

1. Saúde. 2. Financiamento. 3. Estado . 4. Fundo
Público. I. Salvador, Evilasio da Silva, orient. II. Título.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador
Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)
Universidade de Brasília (UnB)
Presidente da banca

Profa. Dra. Sandra Oliveira Teixeira
Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)
Universidade de Brasília (UnB)
Membra titular interna

Profa. Dra. Elaine Rossetti Behring
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS)
Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)
Membra titular externa

Prof. Dr. Áquilas Nogueira Mendes
Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública (PPGSP)
Universidade de São Paulo (USP)
Membro titular externo

Prof. Dra. Ivanete Salete Boschetti
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS)
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Membra suplente

Dedico cada palavra às pessoas que sofrem qualquer tipo de transtorno psíquico e que, em algum momento, julgaram que não seriam capazes de realizar seus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, ao meu orientador, Evilasio, que esteve sempre presente ao longo da minha graduação em Serviço Social, no mestrado e no doutorado em Política Social, com sua confiança, seus ensinamentos, suas orientações e sua paciência. Ele me ensinou o debate sobre financiamento e fundo público, abrindo portas para uma imensidão de oportunidades e caminhos.

À professora doutora Ivanete Boschetti, que participou da banca de qualificação e deu preciosas contribuições para o aprimoramento deste trabalho. Ela, também, é importantíssima na minha formação e seu amor pelo Serviço Social e pela Política Social me cativou e me fez ter a certeza de que eu estava na profissão certa.

Ao professor doutor Áquilas Mendes, pela disponibilidade de participar da banca de defesa desta tese.

À professora doutora Elaine Behring, pela participação tanto na banca de qualificação quanto na de defesa. Além do mais, suas contribuições, por meio dos mais diversos livros, debates e palestras, têm contribuído imensamente para a minha formação.

À professora doutora Sandra Teixeira, pela disponibilidade de participar da banca de defesa da tese. Além do mais, suas valiosas contribuições foram imprescindíveis desde a sua participação na minha banca de graduação, em 2010, e de mestrado, em 2014.

Ao revisor Paulo Henrique de Castro, pela atenta revisão do trabalho.

Àquelas pessoas que participaram direta ou indiretamente deste meu processo de formação e que contribuíram com ele por meio de sugestões, críticas, questionamentos ou com vibrações positivas, tais como meus colegas de doutorado e do Ministério. Não poderia esquecer, também, das minhas colegas do CFESS, que estiveram comigo no início do doutorado e que me deram todo o suporte e apoio no momento do meu afastamento, em 2019.

Agradeço também a algumas pessoas queridas que me apoiaram e acreditaram em mim, em especial à Daiane, que nestes últimos dois anos foi uma amiga especial, e a alguns amigos do Centro Espírita André Luís (CEAL), como o Alessandro, o Jorge, a Cynthia, a Inês e a Gabi. Jamais me esquecerei do diálogo que tive com a Gabi e de como suas palavras tocaram meu coração e me deram um conforto, me ajudando a não desistir de nada e me fazendo compreender a importância de parar o que se está fazendo, para repor as energias e, depois, seguir em frente.

Agradeço, ainda, à minha psicóloga, Luana, que me acompanha há dois anos, que tem tido toda a paciência comigo e que me fez acreditar em mim.

Um agradecimento especial à minha família, que sempre me apoiou e acreditou em mim; em especial, à minha mãe, que é amor em mim. Sem seu suporte, sem suas palavras de fé e sem seu amor, eu, realmente, não estaria aqui.

Por fim, um agradecimento afetuoso à minha namorada, Isabel. Ela é luz, amor, amizade, enfim, é tudo. Por ela, eu tenho um amor e uma gratidão eterna por tudo o que ela já fez por mim. Muito obrigada, Bel!

*“E o homem não me define
Minha casa não me define
Minha carne não me define
Eu sou meu próprio lar”.*

**“Triste, Louca ou Má” (Francisco, El Hombre)
(Composição: Ju Strassacapa)**

RESUMO

Esta tese analisa o fundo público da política de saúde, no período de 2003 a 2020, em um contexto de mundialização do capital. Para se atingir tal fim, contextualizou-se o atual período de mundialização do sistema capitalista, em que prevalece a expansão do capital portador de juros e do capital fictício, de modo que eles assumem quase todo o comando do processo de acumulação capitalista. No citado período, houve uma acentuação da exploração da força de trabalho e uma ampla regressão dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, e isso é ainda mais notável no capitalismo dependente brasileiro. O Estado possui um papel central para sustentar esse modelo de acumulação, principalmente por intermédio do fundo público, que assegura recursos públicos para a manutenção desse sistema, apesar de concretizar algumas políticas sociais. Buscou-se abordar o financiamento da política de saúde de uma maneira ampla, mas sem perder as suas peculiaridades. Abordou-se o financiamento direto da referida política por meio da análise do orçamento da seguridade social, dedicando-se a compreender a participação da citada política dentro do mencionado orçamento. Investigou-se o processo de descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS), buscando-se evidenciar a participação de cada ente da Federação (União, estados, municípios e Distrito Federal) nos gastos orçamentários com essa política. Por fim, estudou-se o tema dos gastos tributários, também conhecidos como renúncias tributárias, bem como suas implicações no (des)financiamento da política de saúde pública. Essa análise demonstrou que o Estado realiza gastos indiretos com a saúde, renunciando a parcela importante da arrecadação de tributos em prol da oferta de serviços pelo setor privado. Para se compor o quadro teórico e analítico do financiamento, explorou-se a trajetória histórica da política de saúde, destacando as características que ela assume no Estado brasileiro. Dentre as normas estudadas, destacam-se a CF/88, a EC 29, a EC 89, a EC 95 e a LC nº 101. Os dados orçamentários utilizados na análise do financiamento da política de saúde foram extraídos do sistema SIGA Brasil, desenvolvido pelo Senado Federal, e complementados com os relatórios produzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Além disso, foram analisados os demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária que acompanham a Lei Orçamentária Anual. Dentre os resultados da pesquisa, destaca-se que, apesar dos avanços no SUS, o sistema ainda possui diversos desafios, principalmente quanto ao seu financiamento. Uma explicação que pode ser encontrada é devido às diversas contrarreformas em prol da acumulação capitalista, principalmente a partir de 2015, quando o País se encontra em um período de ajuste fiscal permanente e mais recentemente marcado pela política da austeridade fiscal permanente, o que facilita o processo de desfinanciamento e subfinanciamento crônico do SUS. Em segundo lugar, o Brasil possui papel dual no financiamento da saúde, porque financia, diretamente, por meio do fundo público, ações e serviços públicos de saúde e, indiretamente, por meio das desonerações tributárias, reforça o setor privado.

Palavras-chave: saúde; financiamento; Estado; fundo público.

ABSTRACT

This thesis analyzes the public health policy fund from 2003 to 2020, in a context of capital mundialization. To achieve this end, it contextualized the current mundialization period of the capitalist system, in which the expansion of interest-bearing capital and fictitious capital prevails, in which they assume almost all command of the capitalist accumulation process. During this period, there was an accentuation of the overexploitation of the labor force and a wide regression of social rights conquered by workers, and this is even more remarkable in Brazilian dependent capitalism. The State has a central role to support this accumulation model, mainly through the public fund, which ensures public resources for the maintenance of this system, despite implementing some social policies. It sought to address the financing of health policy in a broad way, but without losing its peculiarities. The direct financing of this policy was addressed through the analysis of the social security budget, dedicating itself to understanding the participation of this policy within this budget. The decentralization process of the Brazilian National Health System (SUS) was investigated, seeking to evidence the participation of each entity of the federation (Union, states, municipalities and Federal District) in the budgetary expenditures with this policy. Finally, tax expenditures, also known as tax waivers, and their implications for the (un)financing of public health policy were studied. This analysis showed that the State spends indirectly on health, renouncing an important portion of tax collection in favor of the provision of services by the private sector. To compose the theoretical and analytical framework of financing, the historical trajectory of health policy was explored, highlighting the characteristics it assumes in the Brazilian State. Among the norms studied, the following stand out: CF/88, EC 29, EC 89 and EC 95 and LC nº 101. The budget data used in the analysis of the financing of health policy were extracted from the SIGA Brasil system, developed by the Federal Senate and complemented with the reports produced by the Secretary of the National Treasury (STN). In addition, the statements of indirect government expenditures of a tax nature that accompany the Annual Budget Law (LOA) were analyzed. Among the research results, it is highlighted that, despite advances in the SUS, the system still has several challenges, especially regarding its financing. One explanation that can be found is due to the various counter-reforms in favor of capitalist accumulation, especially from 2015, in which the country is in a period of permanent fiscal adjustment and more recent marked by the policy of permanent fiscal austerity, which facilitates the process of unfunding and chronic underfunding of the SUS. Second, Brazil has a dual role in health financing, as it finances, directly, through the public fund, public health actions and services, and indirectly, through tax exemptions, strengthening the private sector.

Keywords: health; financing; State; public fund.

RESUMEN

Esta tesis analiza el fondo de políticas de salud pública de 2003 a 2020, en un contexto de mundialización del capital. Para lograr este fin, contextualizó el actual período de mundialización del sistema capitalista, en el que prevalece la expansión del capital con intereses y el capital ficticio, en el que asumen casi todo el dominio del proceso de acumulación capitalista. Durante este período, se acentuó la sobreexplotación de la fuerza laboral y una amplia regresión de los derechos sociales conquistados por los trabajadores, y esto es aún más notable en el capitalismo dependiente brasileño. El Estado tiene un papel central para apoyar este modelo de acumulación, principalmente a través del fondo público, que asegura los recursos públicos para el mantenimiento de este sistema, a pesar de implementar algunas políticas sociales. Se buscó abordar el financiamiento de la política de salud de manera amplia, pero sin perder sus peculiaridades. El financiamiento directo de esta política se abordó a través del análisis del presupuesto de la seguridad social, dedicándose a comprender la participación de esta política dentro de este presupuesto. Se investigó el proceso de descentralización del Sistema Único de Salud (SUS), buscando evidenciar la participación de cada entidad de la federación (Unión, estados, municipios y Distrito Federal) en los gastos presupuestarios con esta política. Finalmente, se estudiaron los gastos tributarios, también conocidos como exenciones tributarias, y sus implicaciones para el (des) financiamiento de la política de salud pública. Este análisis mostró que el Estado gasta indirectamente en salud, renunciando a una parte importante de la recaudación tributaria a favor de la prestación de servicios por parte del sector privado. Para componer el marco teórico y analítico del financiamiento, se exploró la trayectoria histórica de la política de salud, destacando las características que asume en el Estado brasileño. Entre las normas estudiadas destacan: CF / 88, EC 29, EC 89 y EC 95 y LC 101. Los datos presupuestarios utilizados en el análisis del financiamiento de la política de salud fueron extraídos del sistema SIGA Brasil, elaborado por el Senado Federal y complementado con los informes elaborados por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN). Además, se analizaron los estados de gastos gubernamentales indirectos de carácter tributario que acompañan a la Ley de Presupuesto Anual (LOA). Entre los resultados de la investigación, se destaca que, a pesar de los avances en el SUS, el sistema aún tiene varios desafíos, especialmente en cuanto a su financiamiento. Una explicación que se puede encontrar se debe a las diversas contrarreformas a favor de la acumulación capitalista, especialmente a partir de 2015, en el que el país se encuentra en un período de ajuste fiscal permanente y más reciente marcado por la política de austeridad fiscal permanente, lo que facilita el proceso de desfinanciamiento y sub-financiamiento del SUS. En segundo lugar, Brasil tiene un papel dual en el financiamiento de la salud, ya que financia, directamente, a través del fondo público, acciones y servicios de salud pública, e indirectamente, a través de exenciones tributarias, fortaleciendo al sector privado.

Palabras llave: salud; financiación; Estado; fondo público.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Despesas pagas segundo a classificação por Grupos de Natureza de Despesas (de 2010 a 2019), em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	118
Tabela 2	Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU, em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	120
Tabela 3	Evolução dos gastos tributários brasileiros (de 2003 a 2020), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	126
Tabela 4	Gastos tributários por função orçamentária (de 2003 a 2020), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	128
Tabela 5	Gastos tributários por função orçamentária (de 2003 a 2020), em razão percentual.....	129
Tabela 6	Gasto tributário por fonte (de 2003 a 2020), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	132
Tabela 7	Gasto tributário por fonte, em razão percentual (de 2003 a 2020).....	133
Tabela 8	Despesas da seguridade social (de 2010 a 2019), por funções orçamentárias, em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	141
Tabela 9	Despesas da seguridade social (de 2003 a 2019), em razão percentual.....	142

Tabela 10	Fontes de financiamento da política de saúde, em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	149
Tabela 11	Fontes de financiamento da política de saúde, em razão percentual.....	150
Tabela 12	Demonstrativo das despesas da saúde por ente federativo (de 2003 a 2019), de acordo com o BSPN, em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de de fevereiro de 2021.....	157
Tabela 13	Demonstrativo das transferências da saúde (de 2003 a 2020), em R\$ bilhões deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	158
Tabela 14	Despesas de cada ente federativo com a saúde (de 2003 a 2019), em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	161
Tabela 15	Demonstrativo dos gastos tributários da política de saúde (de 2003 a 2020), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.....	165
Tabela 16	Demonstrativo dos gastos tributários da política de saúde (de 2003 a 2020), em razão percentual	166
Tabela 17	Demonstrativo dos gastos tributários da política de saúde e dos gastos diretos (de 2003 a 2019), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021	172

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ASPS	Ações e Serviços Públicos em Saúde
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil Sem Miséria
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DGT	Demonstrativos dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Gastos Tributários
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GND	Grupo de Natureza da Despesa
IGP-DI	Índice Geral dos Preços-Disponibilidade Interna
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO	Manual Técnico do Orçamento

MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MLP	Modelo Liberal Periférico
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OF	Orçamento Fiscal
OGU	Orçamento Geral da União
OIEE	Orçamento de Investimento das Empresas Estatais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
Pronas/PCD	Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Pronon	Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica
ProUni	Programa Universidade para Todos
RCB	Receita Corrente Bruta
RCL	Receita Corrente Líquida
RGMS	Relatório de Gestão do Ministério da Saúde
RFB	Secretaria da Receita Federal
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIOPS	Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TMD	Teoria Marxista da Dependência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
Metodologia e procedimentos metodológicos	22
1 AS POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPO DE MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL	31
1.1 Fundamentos teóricos do Estado, neoliberalismo e mundialização do capital.....	32
1.2 Particularidades do capital portador de juros e do capital fictício em tempos de mundialização do capital	48
1.3 A crise capitalista e as consequências para as políticas sociais.....	55
1.4 O capitalismo mundial e a condição periférica do Brasil no processo de expansão do mercado internacional.....	63
2. A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E SEUS EFEITOS NO BRASIL.....	70
2.1. A dialética da dependência e o pensamento de Rui Mauro Marini. Neoliberalismo e o reforço da dependência brasileira: a condição contemporânea do País em tempos de mundialização do capital	70
2.2 As políticas econômicas dos governos petistas: consolidação e aprofundamento do neoliberalismo	83
2.3 O golpe institucional e midiático do governo Temer, austeridade fiscal e ajuste fiscal permanente: desmonte do financiamento das políticas sociais.....	96
2.4 O governo neofascista de Jair Bolsonaro.....	102
3. APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E TRIBUTAÇÃO	108
3.1. Papel do fundo público em tempos de crise do capital	108
3.2 A disputa em torno do fundo público no Brasil	115
3.3 Gastos tributários como mecanismos de apropriação do fundo público no Brasil.....	122

4. AS CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL: SUBFINANCIAMENTO, DESFINANCIAMENTO E PRIVATIZAÇÃO	137
4.1 Consolidação e percalços do financiamento da saúde pública após a CF/88.....	139
4.2 O processo de descentralização financeira dos recursos do SUS	152
4.3 O financiamento indireto do SUS e suas implicações para o orçamento da política de saúde	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
REFERÊNCIAS	183

INTRODUÇÃO

O estudo proposto se insere no debate sobre o financiamento da política de saúde no período de 2003 a 2020, abrangendo, portanto, o governo do PT (de 2003 a 2016) e dois anos de mandato do governo Bolsonaro. Período esse que foi marcado, inicialmente, pelo avanço do gasto social em algumas políticas sociais, mas que também teve um conjunto de benesses ao capital, como as renúncias tributárias. Tal tema se mostra importante, uma vez que se vivencia um período de mundialização do sistema capitalista, em que prevalece a expansão do capital fictício e do capital portador de juros, que assumem quase todo o comando do processo de acumulação capitalista, envolvendo não somente as esferas econômicas, mas também políticas, sociais e culturais, marcando o jogo das forças sociais (IAMAMOTO, 2008).

A mundialização do capital é uma nova configuração do capitalismo e dos mecanismos de desempenho e regulação, e não somente do processo de internacionalização do capital (CHESNAIS, 1996a). Segundo Chesnais (1996a, p. 15), “é na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza”, ou seja, essa nova forma de acumulação capitalista é dada pela predominância dos capitais financeiros e fictícios, que atuam dentro da esfera financeira.

Nesse cenário, ocorrem uma acentuação da exploração da força de trabalho e uma ampla regressão dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, atingindo, conseqüentemente, as políticas sociais, principalmente no que diz respeito ao seu financiamento e ao gasto social estatal. Tal ofensiva às políticas sociais se mostram mais visíveis no agravamento da crise econômica que se vivencia atualmente no País.

O Estado possui um papel central para a sustentação desse modelo de acumulação capitalista, inclusive em tempos de dominância da financeirização. O Estado, por intermédio do fundo público, assegura recursos públicos extraídos da sociedade, na forma de tributos, para a manutenção do sistema capitalista e, também, para a concretização de políticas sociais. Conforme Salvador (2010), o fundo público pode exercer na economia, entre outras funções, o papel de financiar o investimento capitalista, por meio principalmente das desonerações tributárias e dos incentivos fiscais, e o papel de garantir

um conjunto de políticas sociais para a população, independentemente de sua inserção no mundo do trabalho. Percebe-se, portanto, o papel contraditório e dual que possui o fundo público, já que deve garantir as duas funções básicas do Estado: criar condições de legitimidade social e acumulação capitalista (O'CONNOR, 1977).

Com base nessa dinâmica da sociedade atual, é relevante estudar o fenômeno por trás do financiamento das políticas sociais brasileiras, uma vez que, no atual período de contrarreforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2003), uma das alternativas em curso para socorrer o capital é o aumento dos gastos tributários¹ (renúncias tributárias), que favorecem as empresas, conforme salienta Salvador (2015). Tais gastos tributários incidem diretamente na retirada de recursos públicos para a provisão de políticas sociais pelo governo, já que o Estado deixa de arrecadar uma parte do fundo público para conceder as mais variadas desonerações tributárias ao setor privado.

Como o universo das políticas sociais é extenso e conta com muitas peculiaridades, esta tese vai se dedicar à compreensão do financiamento da política de saúde. Embora as políticas sociais tenham características, processos históricos e magnitude distintos dentro do gasto social, todas perpassam por questões semelhantes quanto ao debate de subfinanciamento e desfinanciamento e têm em comum as desonerações tributárias, que retiram recursos orçamentários. Podem ser destacadas, como exemplos, a dedução do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas nas políticas de saúde e educação, bem como as isenções fiscais dadas à política habitacional (principalmente para a construção civil) e aos financiamentos habitacionais.

A escolha pela política de saúde no mesmo período (de 2003 a 2020) para análise se deu por alguns quesitos relacionados ao financiamento. A política de saúde possui a vinculação de recursos orçamentários, à medida que ela compõe a Seguridade Social, também garantidos na Constituição Federal (CF), no artigo 195 e, particularmente, nos artigos 196 a 200. A Emenda Constitucional (EC) n° 29, de 2000, regulamentada somente em 2012, por meio da Lei Complementar (LC) n° 141, estabelece – para a União, os estados, o DF e os municípios – um valor mínimo do gasto em ações e serviços públicos

¹ Os gastos tributários são aquelas despesas indiretas que poderiam ser substituídas por despesas orçamentárias diretas, alocadas em função própria (RFB, 2003), ou seja, são desonerações tributárias concedidas pelos mais diversos benefícios tributários, tais como: deduções, isenções fiscais, imunidades e outros, que possuem objetivos similares aos dos gastos públicos.

de saúde (ASPS).² No caso da União, o valor a ser aplicado será calculado sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento), conforme previsto no § 2º do artigo 198. Em 2015, foi aprovada a EC 86, que alterou o recurso mínimo a ser aplicado pela União, mantendo os dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (DF).³ Entretanto, a partir da aprovação da EC 95/2016, não há mais o gasto mínimo com a saúde na esfera da União.

Na mundialização do capitalismo, a política econômica brasileira está sendo operacionalizada a serviço da financeirização do capital, de modo que afeta diretamente o gasto social do Estado, trazendo consequências negativas para o orçamento e o financiamento das políticas sociais. Além disso, no contexto de crise capitalista, as medidas de desonerações tributárias enfraquecem “as fontes tributárias das políticas de previdência social, saúde e assistência social, além das implicações para os estados e municípios no tocante ao financiamento das políticas de educação e saúde” (SALVADOR, 2015, p. 36), ou ainda favorecem as operações de mercado e crédito, como ocorre com a política de habitação.

Diante disso, questionam-se quais foram os caminhos traçados pela política fiscal brasileira, no período de 2003 a 2020, e o seu reflexo no financiamento das políticas de saúde.

Por tal razão, esta tese tem como objetivo geral compreender o financiamento da política de saúde entre 2003 e 2020, mediante a análise por meio do gasto direto da União ou de seus repasses para os outros entes federativos (estados, municípios e o DF) ou, ainda, por meio, principalmente, dos gastos indiretos/tributários. Trata-se de uma análise de uma perspectiva de totalidade para o entendimento do financiamento da política de saúde, no contexto de mundialização do capital, em que, na periferia do capitalismo, como o Brasil, é marcado pela política de austeridade fiscal.

Esta tese estrutura-se a partir de alguns objetivos específicos, tais como:

- Discutir questões sobre os caminhos econômicos neoliberais tomados pelo Brasil no período de 2003 a 2020.

² As ASPS são despesas voltadas para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, de acesso universal, igualitário e gratuito, que estejam em conformidade com os objetivos e as metas dos planos de saúde de cada ente federativo.

³ Na União, o recurso mínimo em ASPS seria calculado sobre a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%.

- Desvendar a relação entre os gastos tributários e as políticas sociais em tempos de crise do capital.
- Investigar o financiamento e o desfinanciamento do SUS no contexto de ajuste fiscal permanente e de austeridade.
- Identificar e analisar as fontes tributárias de financiamento da política de saúde no Brasil (2003-2020).
- Levantar o gasto total com as ações e os serviços da política de saúde nas três esferas de governo.
- Investigar os demonstrativos de gastos tributários da União, entre 2003 e 2020, para encontrar o montante do valor das desonerações tributárias ocorridas na política de saúde.

Metodologia e procedimentos metodológicos

Nesta tese se propõe o estudo do financiamento da política de saúde brasileira no período de 2003 a 2020. Para tal, a investigação desse objeto será sobre o enfoque do método dialético materialista. Refuta-se qualquer análise a-histórica, neutra e funcionalista da realidade estudada. Acredita-se que esse paradigma é o que melhor explica o objeto de estudo, por mostrar uma visão da totalidade concreta⁴ do fenômeno, já que a política social deve ser vista nessa perspectiva.

A política social no capitalismo é contraditória, ou seja, não opera somente a favor do capital e não tem a função somente de legitimar a classe trabalhadora. A política social está inserida no seio das lutas de classes e, portanto, quaisquer análise e estudo sobre elas devem buscar situá-la na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na efetivação dos direitos sociais (BOSCHETTI, 2006).

A realidade social é complexa, heterogênea e contraditória, revelando-se sob diversas partes. Ela precisa ser pesquisada, questionada e explicada (IANNI, 1986). Não

⁴De acordo com Kosík (1976), a totalidade não é a soma de todas as partes ou fatos. Ela significa a realidade como um todo estruturado, dialético, cujos fenômenos quaisquer podem ser compreendidos. Tais fenômenos somente serão um conhecimento da realidade se forem compreendidos dialeticamente. E como a realidade social é dialética, o conhecimento não consiste em acrescentar mais fatos. “É um processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de correlações em espiral, no qual todos os conceitos entram em movimento recíproco e se elucidam mutuamente, atinge-se a concreticidade” (p. 41).

é possível estudar as políticas sociais sem se conhecer a conjuntura na qual elas estão instauradas. A política social brasileira está inserida na ortodoxia neoliberal, ou seja, ela assume as características de um Estado neoliberal. O pesquisador deve ter um papel ativo no estudo do seu objeto de pesquisa, no qual deve sempre indagar o seu objeto. Portanto, as análises das políticas sociais “devem ser situadas com expressão contraditória da realidade, que é unidade dialética do fenômeno e da essência” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 39).

Segundo Boschetti (2006), alguns elementos são essenciais para o estudo do surgimento e do desenvolvimento das políticas sociais em um determinado momento histórico. São eles: 1) a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes; 2) o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais; e 3) o papel das classes sociais. Portanto, para a autora, todo estudo de uma política social deve conter sua análise do ponto de vista histórico, econômico e político, com o intuito de considerar a sua múltipla causalidade.

Do ponto de vista histórico, para a perspectiva metodológica desta tese, foi necessário fazer um resgate da história da política social brasileira, situando sua origem e relacionando-a com as expressões da questão social.

Já do ponto de vista econômico, foi preciso fazer a relação entre a política social e a situação econômica do Brasil em seu dado momento histórico, como, por exemplo, as implicações que o neoliberalismo traz para a política social e para a efetivação do sistema de proteção social brasileiro e suas consequências para a classe trabalhadora. Nessa direção, a explicação do desenvolvimento das políticas sociais deve estar articulada com a política econômica do Estado brasileiro, notadamente a política fiscal.

Por fim, do ponto de vista político, houve a necessidade de saber quais foram as tomadas de decisão das forças políticas em questão, analisando, também, o papel do Estado capitalista e dos grupos sociais envolvidos nesse processo de decisão. É importante frisar que todas essas questões necessitam ser entendidas em sua totalidade e multicasualidade e não devem ser vistas de forma atomizada, mas sim como um todo.

De acordo com Boschetti (2006), ao se analisarem as políticas sociais, é necessário sinalizar alguns pontos, tais como: os direitos e os benefícios estabelecidos e assegurados; o financiamento (fontes, montante e gastos); a gestão (forma de organização); e o controle social (participação da sociedade civil).

Neste trabalho foram identificadas duas importantes categorias de análise: as fontes de financiamento e a direção dos gastos (BOSCHETTI, 2006) da política de saúde no Brasil, pois são importantes mecanismos de análise, uma vez que são essenciais para a efetivação de quaisquer direitos sociais. Na análise das fontes de financiamento, descobriu-se que os recursos dessa política provêm de tributos diretos ou indiretos, ou seja, que para o seu financiamento há a predominância de tributação regressiva (tributos indiretos) ou progressiva (tributos diretos), recaindo, portanto, sobre alguém o ônus do seu financiamento.

Na análise sobre o financiamento da política de saúde, visualizou-se, também, a participação das desonerações tributárias por meio do gasto tributário, além de suas implicações para o orçamento das políticas sociais.

A segunda categoria de análise foi a direção do gasto social. O estudo do gasto social do governo pode ser revelador, já que, como foi dito anteriormente, pode identificar as prioridades governamentais e a direção do gasto social, bem como se tais gastos conseguem concretizar os objetivos essenciais das políticas sociais.

Esta tese se caracterizou pela utilização das técnicas de pesquisas mistas (MORAIS; NEVES, 2007), ou seja, por análises qualitativas e quantitativas. Utilizou-se de técnicas quantitativas ao se coletarem os dados que serviram de base para a análise das implicações dos gastos tributários sociais, com o objetivo de identificar qual foi o montante das estimativas dos gastos tributários brasileiros no período de 2003 a 2020. Já as técnicas qualitativas possuem caráter exploratório e investigativo para o estudo dos documentos e textos necessários para dar suporte à análise dos dados quantitativos. De acordo com os autores Minayo e Sanches (1993), o trabalho qualitativo busca elaborar as teorias, os métodos de análise, os princípios e, por último, estabelece os resultados. A abordagem qualitativa é importante nessa etapa de análise quantitativa da pesquisa porque ela é capaz de realizar uma aproximação entre o sujeito e o objeto (MINAYO; SANCHES, 1993), sem perder de vista, claro, o paradigma materialista histórico a ser adotado nessa pesquisa.

A execução desta pesquisa foi dividida nas etapas apresentadas a seguir.

1. Foi realizado um levantamento bibliográfico em livros, artigos e dissertações/teses das principais categorias deste trabalho, bem como em pesquisas que discutem e analisam as políticas sociais, a crise capitalista, a mundialização do capital, o

fundo público, o ciclo orçamentário brasileiro, a carga tributária brasileira, a formação do Estado brasileiro e, mais especificamente, os gastos tributários, as renúncias tributárias, bem como a política social em análise.

2. Estudou-se a legislação brasileira tendo-se como marco legal a Constituição Federal de 1988. De igual modo, analisaram-se algumas leis específicas da política de saúde, como a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990), em complemento com o estudo da Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.212/1991).

3. Foi realizado um levantamento dos dados sobre o orçamento e o financiamento direto da política de saúde, por meio da base de dados do sistema SIGA Brasil, desenvolvido pelo Senado Federal. O sistema SIGA reúne um grande acervo de dados orçamentários extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Além do mais, utilizou-se da base de dados do SIGA Brasil para encontrar os dados sobre as transferências feitas pela União para os estados e os municípios, a fim de estudar a gestão orçamentária da política de saúde e identificar o montante dos gastos com saúde no Brasil.

4. Nos relatórios produzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foi feito uso do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) para buscar a consolidação das contas dos entes federativos relativas ao período de 2003 a 2020, possibilitando assim identificar a participação de cada ente da Federação no custeio da política de saúde no período em tela.

5. Em complemento ao passo anterior, foi feito um levantamento de dados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), do Ministério da Saúde (MS), por meio do Relatório de Gestão do Ministério da Saúde (RGMS) do período de estudo.

6. Por fim, foram analisados os dados sobre os demonstrativos dos gastos tributários, por meio dos relatórios produzidos pela Receita Federal do Brasil (RFB), que acompanham a Lei Orçamentária Anual (LOA), possibilitando assim fazer a estimativa do montante do valor dos gastos tributários sociais da política de saúde e, conseqüentemente, de suas implicações no (des)financiamento do SUS.

É necessário realizar algumas considerações quanto a essas etapas. Primeiramente, é importante destacar que todos os dados coletados foram deflacionados

pelo IGP-DI⁵ a preços de fevereiro de 2021. O deflacionamento de dados é uma estratégia de análise importante, porque consideram-se os valores do efeito da inflação, porque uma quantidade de dinheiro – por exemplo: R\$ 100,00 em 2003 – não tem o mesmo valor do que uma nota de R\$ 100,00 em 2020. Portanto, buscou-se trazer esses valores para o mais perto do poder de compra de 2021. Logo, as comparações entre esses valores serão mais fidedignas e coerentes, uma vez que eles deixam de ser valores correntes (nominais) para se tornar dados constantes (valores reais, sem efeito da inflação no período).

Em segundo lugar, buscou-se analisar os valores pagos em determinado ano orçamentário, pois ele reflete exatamente aquilo que foi gasto. Excluem-se, assim, os restos a pagar, pois se eliminam os recursos orçamentários que foram aprovados em anos anteriores e ficaram pendentes de execução ao final do ano orçamentário da respectiva LOA.

A terceira consideração diz respeito aos gastos tributários. O Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT) elaborado pela RFB refere-se à base legal de atendimento dos seguintes dispositivos:

A. Parágrafo 6º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece a obrigação do Poder Executivo de apresentar demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

B. Inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece que o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) será acompanhado de documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, bem como das medidas de compensação de renúncias de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (RFB, 2020, p. 04).

Entretanto, permanece um problema efetivo da concretização do período em que a estimativa do chamado gasto tributário foi de fato efetivada. Isso se deve às dificuldades metodológicas de encontrar maior precisão nas estimativas das renúncias tributárias, isto

⁵ O Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) é um dos índices mais tradicionais da economia brasileira, sendo medido e calculado, mensalmente, pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getulio Vargas (FGV). É considerado como uma medida-síntese da inflação nacional.

é, de encontrar qual foi o valor preciso e de quanto foi o gasto tributário anual, uma vez que tal estimativa limita-se ao ano corrente. Somente a partir de 2011 é que se começou a contabilização, pela RFB, dos valores efetivos dos gastos tributários, e esses foram retroagidos a partir de 2008 até o ano de 2017. Portanto, para esta tese buscou-se trabalhar de duas formas: a primeira com os dados das estimativas dos gastos tributários no período de 2003 a 2007 e de 2018 a 2020. Por outro lado, foi possível o uso das bases de dados efetivas para os anos que vão de 2008 a 2017, conforme relatórios disponibilizados pela RFB. A escolha metodológica teve o intuito de buscar o valor mais próximo possível da realidade dos gastos tributários. Com isso, espera-se ter alcançado a totalidade dos gastos tributários e de suas implicações para as políticas sociais, em particular para a política de saúde.

A quarta consideração diz respeito aos valores referentes aos gastos dos entes da Federação com a política de saúde. Para que se conseguisse ter acesso a esses dados, foi necessário percorrer alguns caminhos e superar alguns obstáculos de acesso às bases de dados públicas.

Inicialmente, analisaram-se os dados do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), que é uma publicação que apresenta as contas consolidadas da União, abrangendo todos os poderes e contemplando, também, todas as esferas (federal, estadual, municipal e distrital).

O BSPN tem como fundamentos legais o art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e o Decreto nº 6.976/2009 (Sistema de Contabilidade Federal), que atribuem à Secretaria do Tesouro Nacional, respectivamente, a responsabilidade de “promover, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, com vistas à elaboração do balanço do setor público nacional e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público”, e de “promover, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, com vistas à elaboração do balanço do setor público nacional e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público” (BRASIL, STN, 2019, p. 6).

Entretanto, há uma restrição na análise desses dados.⁶ Isso porque as informações existentes no BSPN, contabilizadas por funções orçamentárias, não evitam as duplas contagens, isto é, “as transferências intergovernamentais não foram excluídas na consolidação, constando tanto como despesa para o ente transferidor quanto como receita para o recebedor. As informações intragovernamentais (intraorçamentárias) também não foram excluídas” (BRASIL, STN, 2014, p. 66). Além do mais, nesse boletim, consta o gasto total com a política de saúde, não especificando os das ASPS, que são aquelas ações que possuem o gasto vinculado a um teto mínimo.

Por isso, trabalhou-se com o valor aproximado dos dados.⁷ Inicialmente, foram extraídas as despesas da Função 10 – Saúde do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), no período de 2003 a 2019. Em seguida, utilizou-se a base de dados do SIGA Brasil para encontrar a modalidade de aplicação⁸ da função saúde, principalmente as transferências realizadas fundo a fundo para estados e municípios. Por fim, subtraiu-se um pelo outro e, assim, chegou-se ao valor aproximado do total das despesas em cada ente federativo com a política de saúde.

Um adendo é necessário para comentar sobre as dificuldades na busca pelos dados orçamentários no que concerne ao gasto dos entes federativos tanto com as ASPS quanto com o gasto total do SUS. Existem diversas ferramentas por meio das quais podem ser

⁶ Essa restrição nem sempre é percebida por aqueles que buscam a consolidação dos gastos sociais para um país organizado como Federação, o que leva, inclusive, organismos internacionais, como a CEPAL, a informar, em seus relatórios, dados superestimados no tocante às políticas sociais do Brasil. Pois utilizam-se, como base, as informações do BSPN, por função orçamentária, dos entes da Federação (União, estados, DF e municípios). Contudo, essas informações não excluem da contabilização os repasses feitos da União para estados e municípios e dos estados para os seus respectivos municípios. Assim, um mesmo valor pode ser contabilizado três vezes no Balanço, uma vez na União, outra como gasto do estado e mais um no município.

⁷ Analogamente, trata-se de uma *proxy* no sentido econômico. Conforme Sandroni (2001, p. 505), uma “*Proxy (variable)* significa também a variável utilizada na análise de regressão para substituir outra teoricamente mais satisfatória, nos casos em que não se dispõe de dados para esta última ou não é possível obtê-los”. No caso desta tese, devido à dupla contagem na publicação dos dados do Balanço do Setor Público Nacional, nas informações sobre funções orçamentárias dos entes da Federação (vide: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2019/114>), foi construída uma aproximação do orçamento total da saúde, com exclusão das transferências dos valores da União para estados e municípios. Por isso, considerou-se esse gasto como sendo da União.

⁸ A modalidade de aplicação tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente pela União ou indiretamente por outro ente da Federação. De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (2014; p. 54), a modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferências financeiras (inclusive, as decorrentes de descentralização orçamentária para outros níveis de governo, seus órgãos ou suas entidades) ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de governo.

acessados os dados relativos às despesas com ações e serviços de saúde, como, por exemplo, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). Ele é um sistema operacionalizado pelo Ministério da Saúde, de acesso público, que disponibiliza informações sobre despesas em saúde de todos os entes federados, sendo que esses dados informados são organizados e disponibilizados na *internet*, no endereço <<http://siops.datasus.gov.br>>, sob a forma de diversos tipos de consultas e relatórios, como as receitas e despesas com saúde e seus indicadores.

O SIOPS tem como objetivo principal acompanhar e contribuir para a efetivação da EC 86, já que os gestores da União, do DF, dos estados e dos municípios declaram todos os anos os dados sobre gastos públicos em saúde. Logo, é um importante instrumento de controle democrático da política de saúde, mas que não possui uma didática facilitada de acesso para a população em geral. Além do mais, quando foi realizada a busca de dados no SIOPS para esta pesquisa, nos meses de fevereiro e março de 2021, muitas das vezes, o sistema se encontrava fora do ar ou há anos não havia dados disponibilizados. Deveria existir, em cumprimento ao princípio da publicidade dos dados da Administração Pública, um tutorial para facilitar o acesso a esses dados, pois muitas das vezes ocorre uma falta de transparência. Pode ser que a dificuldade em acessar os dados tenha ocorrido em virtude do processo de migração para o portal único do governo (*gov.br*), conforme informado na página principal do SIOPS.

Outra tentativa de extrair os dados foi por meio da Subsecretaria de Planejamento; entretanto, foi possível encontrar os dados somente a partir de 2011, quando começou a ser lançado o Relatório de Gestão do Ministério da Saúde, que é uma prestação de contas dos gastos de ASPS à população. Para os anos de 2003 a 2010, não existiam esses relatórios e não se encontrou uma base de dados com essas informações.

O estudo do orçamento e do financiamento das políticas sociais é um importante elemento para compreendê-las e eles acabam espelhando as decisões econômicas, políticas e sociais do governo. Porém, na maioria das vezes, não há uma transparência nesses dados. Conforme constata Teixeira (2012, p. 22),

chamaram a atenção os constantes obstáculos que prejudicam a transparência e visibilidade dos recursos públicos, bem como a participação e o controle democrático sobre esses, tais como: o tecnicismo impresso ao ciclo orçamentário; a linguagem orçamentária

de difícil compreensão; o desconhecimento do orçamento público por parte de gestores e trabalhadores da área social; a insuficiência de informações orçamentárias aos conselheiros; as relações de poder estabelecidas a partir do domínio do saber orçamentário; os rígidos limites orçamentários determinados pela área econômica para elaboração do orçamento das políticas sociais; a blindagem da política econômica contra a participação popular; dentre outros.

A autora afirma, ainda, que somente por meio da luta da sociedade civil foi que ocorreram avanços na transparência do orçamento em âmbito federal.

Para além da transparência, urge a necessidade de criar mecanismos para facilitar a leitura dos dados orçamentários, principalmente por meio de uma linguagem mais acessível para que, de fato, a população tenha acesso a essas informações e consiga compreender toda a correlação de forças existentes dentro do debate sobre o fundo público.

Esta tese está dividida em quatro capítulos, excluindo a seção de introdução e a de considerações finais. No primeiro capítulo, será realizada uma explanação sobre o Estado capitalista e o seu atual estágio de mundialização do capital, buscando demonstrar a centralidade que o capital portador de juros e o capital fictício possuem na contemporaneidade e de que maneira isso potencializa as crises atuais no capitalismo e seus impactos para as políticas sociais.

No segundo capítulo dessa parte, será feito um debate sobre a inserção da economia brasileira no capitalismo mundial e sobre a condição contemporânea do País em tempos de mundialização do capital. Além disso, serão discutidos os caminhos das políticas econômicas “neodesenvolvimentistas” dos governos petistas e suas implicações nas políticas sociais, bem como o recrudescimento do neoliberalismo brasileiro, principalmente a partir de 2016, quando se aprofunda o ajuste fiscal.

No terceiro capítulo, o debate será centralizado sobre os fundamentos do fundo público, sobre o seu papel dentro do capitalismo e de que maneira ocorre a disputa desse fundo no Brasil. De igual modo, trará uma análise sobre o que são gastos tributários e de como eles funcionam como mecanismos de apropriação do Fundo Público no Brasil, bem como sobre o avanço da austeridade fiscal e o ajuste fiscal permanente no Brasil.

Já o último capítulo terá como objetivo demonstrar, por meio dos dados empíricos e de fundamentações teóricas, as implicações dos gastos tributários na política elegida para o presente estudo. No referido capítulo, serão analisados o avanço do processo de privatização do SUS e os gastos diretos da política de saúde, buscando-se contrabalancear esses dados com os valores referentes aos gastos indiretos, além de avaliar sobre quais tributos esses gastos incidiram, com o objetivo de denunciar os efeitos desses gastos tributários no orçamento e no financiamento dessa política.

1 AS POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPO DE MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

Neste capítulo, busca-se compreender o papel do Estado e a gênese da mundialização do capital e suas implicações para as políticas sociais. Para se discutir sobre tal fenômeno, é necessário analisar criticamente o processo de surgimento e fortalecimento da mundialização do capital, que teve a sua ebulição após o fim dos “anos gloriosos” do capitalismo, em um contexto de crise do capital. Tal período teve como consequências imediatas a erosão dos mais variados Estados sociais⁹ e o fim do pacto keynesiano-fordista, trazendo consequências para a classe trabalhadora, em prol do acúmulo de riquezas.

A mundialização do capital é uma nova configuração do capitalismo, na qual o capital portador de juros está no centro das relações não só econômicas, mas também políticas e sociais (CHESNAIS, 2008). Pode ser designada como outra fase do sistema capitalista, que se fortaleceu a partir de 1980 e que se distancia e difere radicalmente de quaisquer outros períodos ou etapas do capitalismo, principalmente do seu antecessor, o período de regulação fordista e keynesiana.

Para se analisar o fenômeno da mundialização do capital, é necessário discutir sobre o papel do Estado no capitalismo, principalmente o neoliberal, tendo-se em vista

⁹ Nesta tese, se utilizará o termo “Estado social” por se entender que ele é o que melhor designa o padrão de regulação econômica e social efetivada pelos Estados capitalistas no período do pós-guerra, que tiveram como determinação central as políticas sociais e, conseqüentemente, a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista, como afirma Boschetti (2016). Acredita-se que as nomenclaturas de “Estado de bem-estar social” (*Welfare State*, *État-providence*, *Sozialstaat*), entre outras, designam experiências próprias de intervenção estatal na economia e nas políticas sociais em alguns países, principalmente do capitalismo central, como Inglaterra, França e Alemanha, por exemplo.

que esse atual regime de acumulação impõe a presença de um Estado atuante para o capital, visto que será ele quem irá dar as condições institucionais e legais para que todo o processo de acúmulo de riqueza ocorra. Entretanto, nesse diapasão, houve um processo de desmonte dos mais variados Estados sociais que foram construídos no segundo período do pós-guerra, em que houve um crescimento do gasto público social financiado pelo fundo público, ao mesmo tempo em que se garantiam as condições de acumulação de capital.

Para se debater sobre as implicações da mundialização do capital nas políticas sociais, este capítulo será dividido em quatro partes. A primeira discorre sobre o papel do Estado no capitalismo e suas funções contraditórias, dando exclusividade ao Estado neoliberal. Analisa, também, o que é a mundialização do capital e em que momento do modo de produção capitalista ela se desenvolve, objetivando mostrar as principais características que tal fenômeno assume na atualidade. Esse processo não se assume somente na órbita da produção ou no plano econômico, mas abrange toda a vida social. A segunda parte terá como intuito conceituar o capital portador de juros e o capital fictício e revelar a importância deles no atual estágio do capitalismo.

A terceira parte problematizará a crise capitalista atual e analisará as funções das políticas sociais no sistema capitalista, demonstrando o seu papel contraditório. Realizar-se-á, dessa forma, uma contextualização das características das políticas sociais nos Estados sociais, além de demonstrar o processo das suas contrarreformas nos tempos de mundialização do capital, priorizando suas características na atualidade e suas consequências para a classe trabalhadora.

Por fim, a quarta e última parte discorrerá sobre as implicações da mundialização do capital no Brasil e suas particularidades.

1.1 Fundamentos teóricos do Estado, neoliberalismo e mundialização do capital

O conceito de Estado é fundamental para a compreensão do financiamento das políticas sociais. É importante saber o seu papel na implementação de políticas sociais no capitalismo e o destino dos recursos do fundo público, assim como do seu financiamento, já que a maneira com a qual ele atua interfere na forma com que essas políticas serão oferecidas à população.

Há uma relação dialética entre a sociedade e o Estado, uma vez que ele é fundado por essa sociedade e o Estado é constitutivo daquela (IANNI, 2004). Logo, a sua análise permite a compreensão da sociedade e das forças sociais que predominam e influenciam o poder estatal. Nesse sentido, da contradição entre Estado e sociedade, a política social aparece como resultado dessa interação. Pode-se afirmar que a política social é um processo dinâmico e “resultante da conflituosa relação entre interesses contraditórios” (PEREIRA, 2008, p. 86). Nessa relação, há o Estado atuando como mediador.

O Estado tem importante papel como mediador das relações sociais; porém, dentro do sistema capitalista de produção, ele assume o papel de Estado capitalista. Assim como preconizava Marx, o Estado sempre será o agente dominador, em qualquer regime em que seja estruturado em um sistema de classes, já que ele é fruto das classes da sociedade e exerce a função de manter o conjunto de relações de propriedade (SWEEZY, 1982).

O Estado capitalista é um sistema de exploração de classes, e há a classe dominante, que possui os meios de produção, e outra, dominada, que vende sua força de trabalho para a classe dominante. Essa exploração tem sua origem na diferença entre o valor da força de trabalho e o valor produzido pelo trabalhador, bem como na apropriação da mais-valia pelo capitalista.

De acordo com Mandel (1982), o Estado é produto da divisão social do trabalho. Sua origem coincide com a origem da propriedade privada, associada com a separação entre aquilo que é da esfera privada e o que é da esfera pública da sociedade, cuja função principal é sustentar a estrutura de classes e as relações de produção. Segundo Poulantzas (1981, p. 45), o Estado detém papel importante na existência e reprodução das divisões de classe, ou seja, “onde existe divisão de classes, há luta e poder de classe, existe, portanto, o Estado, o poder político institucionalizado”. Portanto, não há luta e poder de classe sem o Estado.

O Estado baliza o campo de lutas, as relações de produção, organiza o mercado e as relações de propriedade, institui o domínio político e instaura a classe dominante, marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes (POULANTZAS, 1981, p. 45).

Segundo o mesmo autor, o poder de classe é a base fundamental do poder em uma formação social dividida em classes, cujo motor é a luta de classes. Essas lutas, que estão

situadas no campo das relações de poder, detêm a supremacia sobre o Estado e não somente no campo econômico, mas nas lutas políticas e ideológicas também. Dessa forma, percebe-se que há uma disputa pelo poder dos aparelhos (não somente dos aparelhos do Estado, assim como de todos os outros).

As desonerações tributárias explicitam bem a disputa em torno do aparelho do Estado, mas expressam uma ideologia¹⁰ construída pela classe dominante. De certa maneira, a burguesia – ao tentar reproduzir a sua ideologia – consegue persuadir a classe trabalhadora de que a carga tributária é muito alta, devido ao pagamento elevado de impostos, e de que, por meio das desonerações tributárias, é possível aumentar o nível de empregos, diminuir os preços dos produtos (como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI) e aumentar os investimentos. Além disso, a sociedade acaba sendo convencida desse ponto de vista quando o Estado deduz, principalmente das classes mais altas, o Imposto de Renda para o financiamento da saúde e da educação privadas. Portanto, percebe-se que a ação estatal traz consequências para todas as relações de poder, encarregando-se de reacender os poderes políticos, econômicos e ideológicos da classe dominante (POULANTZAS, 1981).

Mandel (1982) classifica as principais funções do Estado de três formas. A primeira seria a de criar condições gerais de produção que não são asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante. Entretanto, ele não pode ser visto como instituição ou instrumento de substituição do capital, pois ele somente exerce o papel de preservar a sua existência. A segunda seria a de reprimir ameaças das classes dominadas, ou seja, seria o Estado exercendo sua função repressiva, seu poder de polícia. A terceira função é a de garantir que a ideologia da sociedade seja a da classe dominante e, conseqüentemente, que a classe dominada aceite essa exploração sem ser somente por meio da repressão, tendo-se em vista que seria insustentável se o Estado agisse somente por meio da repressão, já que se viveria em um estado latente de guerra.

Na fase do capitalismo monopolista, o Estado ampliou suas funções devido a três características:

¹⁰ Segundo Poulantzas (1981), a ideologia não é somente um conjunto de ideias; ela compreende, também, diversas práticas materiais relativas aos hábitos, moldando-se no conjunto das práticas sociais, isto é, tanto políticas quanto econômicas.

redução da rotação do capital fixo, aceleração da inovação tecnológica e o aumento enorme do custo dos principais projetos de acumulação de capital, devido à terceira revolução tecnológica, com seu aumento correspondente de riscos de atraso ou malogro na valorização dos enormes volumes de capital necessários a esses projetos (MANDEL, 1982, p. 339).

Observa-se, portanto, que o Estado obteve um papel central no capitalismo monopolista, tendo-se em vista que, nesse período, se requisitou ainda mais a ação de planejamento estatal, bem como a socialização dos riscos e custos.

É possível perceber as funções até contraditórias existentes do Estado dentro do sistema capitalista, tendo-se em vista que ele tem que criar as condições de acumulação capitalista e de manter o consenso entre as classes e se legitimar dentro da sociedade. Isso significa que o Estado não pode utilizar sempre da coerção para conseguir se legitimar ou ajudar a classe dominante a acumular mais capital; caso contrário, ele perderá esse poder. Mas também não pode deixar de criar condições para que essa classe dominante continue a acumular capital, conforme salienta O'Connor (1977).

Tais contradições se mostram mais aparentes no contexto do estágio tardio do capitalismo monopolista, no qual houve o desenvolvimento dos mais diversos Estados sociais no capitalismo central, no período que vai de 1945 até meados da década de 1970. Esse período é marcado por uma longa expansão do capital, com o aumento da taxa média de lucros. Ocorreram também as consolidações das políticas sociais e das provisões dos mais variados serviços sociais, por meio do aumento significativo do gasto social estatal.

O Estado ampliou suas funções nas esferas econômica, política e social no capitalismo monopolista, principalmente no segundo período do pós-guerra. É importante salientar, como afirma Mandel (1989), que o Estado, nessa fase, é um capitalista total ideal, já que acaba “servindo aos interesses de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista” (MANDEL, 1989, p. 336), participando não somente da regulação da reprodução, mas também da produção do capital. Constata-se, portanto, que não há capitalismo sem Estado.

Nesse período, houve a presença do Estado para o processo de acumulação de capital e ocorreu uma ampliação da legislação social e das políticas sociais. Ocorreu, ainda, a consolidação de diversos Estados sociais no capitalismo central, sendo importante salientar duas afirmações desse fenômeno. A primeira destaca que o desenvolvimento das políticas sociais é um resultado das lutas de classes existentes dentro

do modo de produção capitalista, do papel do Estado e do grau de desenvolvimento das forças produtivas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006), não podendo ser determinadas como uma forma de subsumir a classe trabalhadora ao capitalismo. Entretanto, como resultado da luta de classes, a ampliação da legislação social tratou de uma concessão à crescente luta do movimento operário europeu, destinando-se a resguardar a dominação do capital dos ataques mais radicais dos trabalhadores, principalmente porque havia todo o receio das experiências socialistas soviéticas.

Já a segunda afirmação é a de que tal ampliação significou, entre outras coisas, “uma redistribuição do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha que absorver uma percentagem cada vez maior de rendimentos sociais, a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista” (MANDEL, 1982, p. 339). Percebe-se, portanto, que – para a construção dos Estados sociais – o fundo público exerceu papel ativo nas políticas macroeconômicas, sendo essencial para a acumulação capitalista e a garantia das políticas sociais (SALVADOR, 2010).

Diante disso, pode-se afirmar que as políticas sociais possuem uma finalidade não somente social, mas também econômica para o sistema capitalista, correspondendo “aos interesses gerais da reprodução ampliada do modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração” (MANDEL, 1982, p. 338). Logo, as políticas sociais não estão somente na esfera de redistribuição de riquezas ou não são apenas concessões para a classe trabalhadora, mas também estão conectadas e são importantíssimas para a esfera de produção e reprodução ampliada do capital.

Esse fortalecimento ocorreu, principalmente, por causa do acordo no pós-guerra entre o capital e o trabalho. De igual modo, ele é reflexo da luta da classe trabalhadora e, segundo as palavras de Gough (1982, p. 142), “da capacidade do Estado capitalista de formular e aplicar políticas que assegurem a reprodução em longo prazo das relações sociais capitalistas”. Não foi somente a classe trabalhadora que obteve conquistas nesse período, pois a classe capitalista também lucrou, já que os trabalhadores tiveram a sua renda ampliada, por meio de benefícios e serviços estatais, e a destinam ao setor privado do mercado. É o que Gough (1982) denomina de “salário social”.

O fundo público exerce um papel central no processo de acumulação de capital, tendo-se em vista que, caso não ocorresse essa socialização constante dos custos ou se não se utilizassem parcelas do recurso público para o financiamento de pesquisas e para investimentos em infraestrutura, a manutenção da taxa média de lucro pelos capitalistas não seria possível.

O Estado, por meio do seu fundo público, exerceu um papel ativo tanto no planejamento econômico quanto no planejamento de políticas sociais; entretanto, o gasto estatal não deveria resultar na diminuição da taxa de lucro dos capitalistas. Por isso que há uma disputa em torno do fundo público, o que acarreta, na maioria das vezes, uma diminuição do gasto estatal social para o favorecimento da acumulação capitalista, principalmente em períodos de crises do capital, transformando o Estado em grande “administrador das crises”, cujo objetivo é evitar e adiar a queda brusca das taxas de lucros, como salienta Mandel (1982).

Para se garantir a acumulação capitalista nesse período, foi necessário refuncionalizar a atuação estatal, ou seja,

sua intervenção na economia, direcionada para assegurar os superlucros dos monopólios, visa preservar as condições externas da produção e da acumulação capitalistas, mas implica ainda uma intervenção direta e contínua na dinâmica econômica desde o seu próprio interior, por meio de funções econômicas diretas e indiretas (NETTO; BRAZ, 2001, p. 216).

Logo, ocorreu o fortalecimento do Estado social, no qual ocorre a consolidação das políticas sociais, com expressivo aumento do gasto social estatal e a baixa taxa de desemprego. Ainda teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, como a disciplinação da força de trabalho, a fim de cumprir os propósitos da acumulação capitalista e propiciar o fortalecimento dos sindicatos. Pode-se afirmar, portanto, que a intervenção estatal “desonera o capital de boa parte dos ônus da preservação da força de trabalho, financiados agora pelos tributos recolhidos da massa da população” (NETTO; BRAZ, 2001, p. 217).

Esse padrão de regulação fordista-keynesiano estatal perdurou até a década de 1970, quando o sistema capitalista entrou em mais uma crise, ocasionando uma queda da taxa do lucro, seguida de uma forte recessão econômica e de suas consequências para a

classe trabalhadora, como o aumento do desemprego e a queda do salário real, requerendo, assim, novas formas de atuação do Estado.

O que marca, também, a nova crise do capitalismo é a chamada crise fiscal do Estado, no exercício das suas contraditórias funções. Segundo O'Connor (1977, p. 51), “a causa da crise fiscal é a própria contradição existente dentro da produção capitalista, já que a produção é social e os meios de produção são de propriedade privada”, ou seja, embora o Estado socialize constantemente os custos da produção, os lucros continuam a sofrer apropriação privada. Esse movimento gera uma crise fiscal entre o que o Estado gasta e sua renda, o que produz déficit em sua conta. Durante o segundo período do pós-guerra, o capital monopolista socializou os custos do capital e as despesas sociais da produção; porém, não houve a socialização de seus lucros. O Estado, mais uma vez, atuou como uma “almofada amortecedora anticrise” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 116).

Segundo Mandel (1990), é necessário conectar os problemas resultantes da queda da taxa de lucro àqueles da realização da mais-valia para explicar o fenômeno das crises periódicas. Para o autor, as crises capitalistas (entre elas, a que tem início na década de 1970) são quase todas de superprodução de valores de troca, já que ocorreu a impossibilidade da venda de mercadorias a preços que garantem o lucro médio.

Logo, para o autor, para entender as causas das crises econômicas capitalistas e a conexão entre a queda da taxa de lucro, a crise de superprodução e o desencadeamento da crise, devem-se distinguir: “fenômenos do aparecimento da crise, seus detonadores, a causa mais profunda e sua função no quadro da lógica imanente do modo de produção capitalista” (MANDEL, 1990, p. 211).

Bensaïd (2009) traz três determinações da crise. A primeira está na separação entre a esfera da produção e a da circulação. Já a segunda, na disjunção entre o ritmo de rotação do capital fixo e o do circulante. A terceira determinação, que integra as duas precedentes, é a da lei tendencial da queda da taxa de lucro. Para o autor, por detrás dessa aparência econômica da queda da taxa de lucro, manifesta-se um conjunto de barreiras sociais, que vai de encontro à acumulação de capital, o que demonstra uma série de contradições, que atingem diretamente a classe trabalhadora. Entre elas,

o aumento da taxa de exploração tende a repor a taxa de lucro, seja pelo alongamento do tempo de trabalho, seja pelo aumento da sua produtividade, seja pela compressão dos salários abaixo das taxas de inflação, ou seja, ainda pela amputação do salário indireto (a proteção

social); a intervenção econômica do Estado apoia a economia através das despesas públicas, das despesas de armamento, das ajudas fiscais e da “socialização das perdas” (BENSAÏD, 2009, s/p).

De acordo com Mandel (1990), a queda da taxa de lucro já começou a ser sentida desde meados de 1960; entretanto, o *boom* de 1972 e 1973 foi quase que inteiramente especulativo e foi levado a se afundar em uma recessão cada vez mais grave, à medida que as capacidades excedentes se tornavam maiores do que em qualquer outro momento do pós-guerra e à medida que a aceleração do processo inflacionário obrigou as autoridades políticas e monetárias a frear a política de expansão de crédito.

Segundo o autor,

a profunda crise estrutural da sociedade burguesa acentua a crise de todas [as] relações sociais burguesas e, mais particularmente, a crise das relações de produção capitalista, em que a credibilidade do sistema capitalista – no sentido de garantir a melhoria permanente do nível de vida, o pleno emprego e a consolidação das liberdades democráticas – está fortemente minada em função da reincidência de recessão (MANDEL, 1990, p. 222).

Percebe-se que as crises manifestam as contradições do sistema, demandando uma reorientação da ação estatal e do seu fundo público em prol da acumulação de capital e de um recrudescimento da luta de classes. A regra é que o que precisa ser restabelecido deve ser a ordem do capital, ao contrário da busca do consenso entre as classes, que teve seus “anos dourados” nas três décadas pós-Segunda Guerra Mundial.

Diante disso, houve o enfraquecimento do pacto fordista-keynesiano, com um processo de reestruturação produtiva, acarretando mudanças na relação entre o capital e o trabalho. Isso trouxe consequências diretas para as configurações das políticas sociais tanto no que concerne ao seu financiamento quanto no tocante ao gasto social. A partir de então, iniciou-se uma série de medidas de austeridade contra o trabalhador e em favor do capital.

No final dos anos de 1970 e início da década de 1980, o capitalismo entrou em uma nova fase, pautada por ajustes neoliberais. Nesse período, as políticas keynesianas quase não tiveram efeito, e aquele Estado que gerava altas taxas de crescimento estava esgotado. Conseqüentemente, para os neoliberais, a superação da crise exigia uma

guinada, uma resposta neoliberal, em que as medidas objetivavam não a questão do desemprego, a baixa dos salários ou a restauração do lucro.

Tais respostas às crises configuraram uma restauração do poder do capital, que foi articulado, estrategicamente, sobre um tripé – reestruturação produtiva, financeirização e ideologia neoliberal¹¹ (NETTO; BRAZ, 2001).

Segundo Harvey (2008, p. 11), o neoliberalismo pode ser entendido como

a teoria das práticas político-econômicas que propõem que o bem-estar humano pode ser promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

Para tanto, faz-se importante que haja a presença de um Estado que seja capaz de criar e preservar as condições em que essas práticas são realizadas. O neoliberalismo pode ser considerado uma “destruição criativa”¹² (HARVEY, 2008), tendo-se em vista que houve um processo destrutivo das divisões do trabalho e das relações sociais em prol do livre mercado. O neoliberalismo sustenta “que o bem social é maximizado se aumenta o alcance da frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado” (HARVEY, 2008, p. 13). O Estado, portanto, deve ser um agente ativo da acumulação de capital (HARVEY, 2004).

Laval e Dardot (2016) afirmam que o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é fundamentalmente uma racionalidade, que organiza e estrutura a ação dos governantes e a conduta dos governados. Segundo os autores,

o neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens

¹¹ Segundo Behring (2003, p. 129), o neoliberalismo representa “a reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza regressiva, dentro do qual se situa a contrarreforma do Estado”.

¹² A ideia original de “destruição criativa” ou “destruição criadora” é do economista Joseph Schumpeter, tendo sido elaborada no livro: “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1942). O termo proposto refere-se ao processo de transformação e inovação tecnológica ou de surgimento de novos produtos vivenciados no capitalismo que, ao ser difundido, traria conseqüentemente uma destruição das antigas estruturas. Para o autor, “este processo de destruição criadora é básico para se entender o capitalismo. É dele que se constitui o capitalismo e a ele deve se adaptar toda empresa capitalista para sobreviver” (SCHUMPETER, 1961, p. 110).

segundo o princípio universal da concorrência (LAVAL; DARDOT, 2016, p. 17).

Ao analisarem o neoliberalismo por meio da reflexão política, os autores buscam refutar a ideia de que esse modelo significa a ausência do Estado perante o mercado; logo, não pode ser visto como o retorno do liberalismo ou do *laissez-faire*. Ao contrário dessa ideia, o Estado necessita adotar políticas intervencionistas pró-mercado.

O neoliberalismo é, portanto, um fenômeno multifacetado, resultado de diversos determinantes históricos, sendo considerado um novo estágio do capitalismo, que surgiu a partir da crise da década de 1970.

A ascensão das políticas neoliberais, principalmente a partir do ano de 1979, após a chegada de Thatcher (Reino Unido) e de Reagan (EUA) ao poder, trouxe uma série de desregulamentações comerciais e liberalização comercial. As políticas pró-capital e anticlasse trabalhadora trouxeram diversos ajustes nas políticas sociais, principalmente no que concerne à política de emprego, com o enfraquecimento dos sindicatos, flexibilidade nos contratos de trabalho e aumento da taxa de desemprego.

Os ajustes neoliberais trouxeram outro perfil para as políticas sociais, com uma reestruturação e o enfraquecimento dos Estados sociais. Essa ofensiva ideológica neoliberal passou a questionar os princípios e a legitimidade do Estado social. Se, antes, ele deveria ser o indutor do crescimento econômico, do pleno emprego e do sistema de proteção social, hoje o Estado neoliberal deve favorecer os direitos individuais, como os da propriedade privada, do livre mercado e da liberdade ao comércio. Ou seja, as liberdades individuais estão acima das liberdades coletivas, devendo o Estado usar do monopólio da força para preservá-las.¹³ Logo, o neoliberalismo opõe-se às teorias do Estado social, gerando “um modelo que opera com parâmetros muito distintos do keynesianismo do pós-guerra” (KATZ, 2016, p. 81). A neoliberalização é um projeto de restauração do poder de classe; no caso, classe capitalista sobre a classe trabalhadora (HARVEY, 2008).

¹³ De acordo com Katz (2016, p. 96), “o livre-cambismo neoliberal promove políticas reacionárias com valores banais. Reivindica a desigualdade social, celebra a mercantilização da ação humana, glorifica o consumismo e incentiva um exercício desapiadado pela competição individualista”. Dessa forma, ao reduzir as barreiras e o poder dos Estados nacionais, não haveria impedimento para a circulação livre de capital, acabando com os obstáculos que prejudicavam a mobilidade do capital e do trabalho, conforme salienta o autor.

Esse processo de neoliberalização da economia e de mundialização do capital trouxe consequências para o mundo do trabalho, no qual a base dessa reestruturação produtiva foi a flexibilização das relações de trabalho. Houve o enfraquecimento do pacto keynesiano-fordista e a emergência de novo modelo de regulação do trabalho, o toyotismo, que – segundo Alves (2010, p. 11) – “é o momento predominante do novo complexo de reestruturação produtiva que surge sob a mundialização do capital”. Logo, o novo regime de acumulação financeira está imbricado em todo o processo de reestruturação produtiva, impactando, negativamente, no mundo do trabalho.

No toyotismo, há flexibilização e precarização das relações de trabalho, isto é, ocorre nova lógica de produção de mercadorias e da gestão do trabalho dentro das empresas, tais como o *just in time*, isto é, não só o trabalhador é mais flexível, mas a produção também, divergindo da noção de produção em massa e repetitiva do modo fordista-taylorista.

Segundo Katz (2016), o neoliberalismo emerge juntamente com a internacionalização da economia, quando há a fragmentação dos processos de fabricação e a transferência das indústrias para outras regiões do planeta, principalmente para o Oriente, consolidando as empresas transnacionais.

O neoliberalismo rapidamente conseguiu se consolidar em uma ideologia hegemônica, podendo relacionar, portanto, que o fruto da gênese da mundialização do capital é a crise dos anos de 1970 e 1980, a reação conservadora e o processo de restauração do poder capitalista, que teve como base institucional e legal um Estado máximo para o capital. Além disso, todas as ações implementadas pelo capital visavam a reverter a queda tendencial da taxa de lucro e criar condições renovadas de aumento da mais-valia, mesmo que isso significasse o crescimento do desemprego, a redução salarial e o aumento da exploração do trabalhador.

De acordo com Duménil e Lévy (2013), o neoliberalismo pode ser visto como hegemonia de classe. Para eles, a dinâmica geral do capitalismo sob o neoliberalismo foi determinada por novos objetivos de classe, que operam em função da classe capitalista.

Os referidos autores ainda afirmam que a ordem neoliberal internacional foi imposta a todo o mundo, dos países do centro até os periféricos,¹⁴ e que os principais

¹⁴ No próximo capítulo, iremos ver mais sobre os ajustes neoliberais no Brasil e suas particularidades.

instrumentos dessas relações internacionais de poder foram a corrupção, a violência econômica direta, a subversão e a guerra, com a instalação de governos pró-imperialismo.

O neoliberalismo é o ataque que o grande capital vem perpetrando contra todas as dimensões democráticas da vida humana, por meio do processo de desregulamentação das relações de trabalho, derruição e privatização dos sistemas de seguridade social, que foi implementado nos mais variados países. Além do mais, significou a desnacionalização da economia e a transferência da riqueza social construída com recursos gerados pela população para a mão dos capitalistas. Para se impor, o neoliberalismo contou com o apoio dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que “recomendam” receituários neoliberais para os países dependentes e periféricos.

Consuma-se, no neoliberalismo, um domínio diferenciado de acumulação de capital em um patamar diferenciado da internacionalização do capital (designado de mundialização do capital¹⁵) e dos mecanismos de desempenho e regulação, e não somente do processo de internacionalização do capital (CHESNAIS, 1996a). Segundo Chesnais (1996a, p. 15): “é na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza”, ou seja, essa nova forma de acumulação capitalista é dada pela predominância do capital portador de juros e fictício que atua dentro da esfera financeira.¹⁶ A dinâmica da esfera tem transferido riquezas nacionais para essa esfera (principalmente por meio da dívida pública) e tem alimentado a formação de capital fictício. Pressupõe-se que no capitalismo atual há um forte traço rentista, rentismo esse que é agora constitutivo do processo de acumulação (PAULANI, 2016).

A mundialização do capital pode ser considerada um processo expansivo do capital, que entrou em um novo estágio, principalmente devido a alguns fatores elencados por Osorio (2014), como a queda da taxa de lucro, o avanço da tecnologia, a queda do socialismo e sua incorporação ao capitalismo e, por fim, a derrota do mundo do trabalho,

¹⁵ De acordo com Osorio (2014, p. 162), “a formação do capitalismo como sistema mundial consistiu em um processo no qual é possível distinguir várias etapas, e a mundialização do capital é uma delas”.

¹⁶ Na próxima seção, será realizado um debate específico sobre o capital portador de juros e o capital fictício e como eles são originados.

por meio de processos de flexibilização do trabalho e do enfraquecimento das suas bases sindicais e políticas.

Dessa maneira, concorda-se com o pensamento de Osorio (2014), quando ele afirma que a mundialização atua como um processo que potencializa a vocação imperialista do capitalismo, agudiza as bases da luta de classes, da luta interimperialista e das relações desiguais entre economias imperialistas, as regiões e as economias dependentes.¹⁷

O funcionamento do capitalismo hoje é marcado por dois fenômenos distintos, que – juntos – designam o regime de acumulação financeira. O primeiro é o funcionamento dos mercados financeiros na determinação do consumo, do investimento e do emprego; o segundo, pelo ressurgimento das receitas resultantes da propriedade de títulos de dívidas e de ações, juntamente com o salário e o lucro (CHESNAIS, 2001).

A primeira constatação a ser realizada para a compreensão acerca de tal regime é a de que, de acordo com Chesnais (1996a, 1996b, 2001), a expressão “mundialização do capital” é a correspondente do termo *globalização*, que traduz a capacidade dos oligopólios em adotar um enfoque e condutas globais. No entanto, o autor afirma que, ao ser utilizado o termo *mundialização*, há a tentativa de diminuir a falta de nitidez conceitual do termo *globalização*, já que aquele pressupõe que a economia se mundializou; logo, é importante construir novas instituições políticas mundiais capazes de dominar seu movimento.

A segunda constatação a ser realizada é a de que a expressão *mundialização financeira* designa as interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, que são resultados das medidas de liberalização e desregulamentação adotadas pelos EUA e pelo Reino Unido no final da década de 1970 e início da década de 1980, em que o desbloqueio dos sistemas nacionais permitiu o fortalecimento de um espaço financeiro mundial (CHESNAIS, 1996b).

É importante salientar que o fortalecimento desse espaço não fez com que desaparecessem os sistemas nacionais, mas sim que houvesse uma integração de forma imperfeita e/ou incompleta, num conjunto com três particularidades, conforme salienta Chesnais (1996b). O autor ressalta que esse sistema é fortemente hierarquizado, sendo

¹⁷ No capítulo 3, a análise se centrará nos reflexos do neoliberalismo nos países dependentes, principalmente no Brasil.

que o sistema financeiro dos EUA domina todos os outros sistemas, principalmente após o fim do acordo de Bretton Woods, do padrão-ouro e a adoção das taxas de câmbio flutuantes, em que o dólar se tornou a moeda dominante. Isso acarretou um desenvolvimento desigual e a concorrência entre os países, que foram reanimados pela liberalização e a desregulamentação financeiras, em um período marcado pela ausência de instituições controladoras e supervisoras.

A terceira constatação realizada por Chesnais (2001) é que os fundamentos da mundialização não são naturais, mas sim políticos e econômicos. Tal realização não teria sido possível se não tivessem ocorrido a crise do modo de regulação fordista e a guinada neoliberal dos Estados capitalistas na década de 1970.

Segundo Chesnais (2005), o regime de acumulação financeira é marcado por dois processos de interação e teve seu marco inicial a partir de 1970. O primeiro foi por meio de políticas de liberalização, desregulamentação e de privatizações, que ocorreram ao longo da década de 1970, que conduziram a erosão dos antigos sistemas de proteção social e dos Estados sociais dos países do capitalismo central. Tais políticas visavam, de um lado, à redução do gasto social para as políticas sociais (que trouxe consequências para a classe trabalhadora, como desemprego, aumento da pobreza e redução dos salários). Por outro lado, criavam mercados financeiros inteiramente novos, como os derivativos, transformando o mundo das finanças como o principal modo de produção, em que era papel do Estado apoiar tais instituições.

Outro fenômeno mencionado pelo autor, que é decorrente do primeiro, foi o reaparecimento e a consolidação da forma específica de acumulação de capital, na qual uma parte conserva a forma de dinheiro e busca valorizar-se pela via das aplicações financeiras nesses mercados financeiros específicos, que se fortaleceram a partir da década de 1970. Desse modo, pode-se afirmar que o capital portador de juros está no centro da produção de riqueza.

A mundialização do capital não trouxe somente transformações no âmbito da acumulação de capital. Ela acompanha as mudanças nas relações entre o capital e o trabalho e o enfraquecimento dos Estados sociais em prol do capital. Esse processo é visto, na maioria das vezes, como inevitável, pelo fato de que a mundialização do capital está “ligada a uma ‘globalização da economia’ imposta pelo jogo livre das leis do

mercado” (CHESNAIS, 1995, p. 3). Nesse sentido, todos deveriam se adaptar a esse novo jogo político e econômico, que beneficiaria, principalmente, o consumidor, já que ele

seria livre para adquirir os produtos que quisesse com os mais baixos preços, graças à abertura das fronteiras, ao desmantelamento das regulamentações públicas e à atuação das empresas numa concorrência total, mesmo que as forças e a capacidade concorrencial destas sejam dramaticamente desiguais (CHESNAIS, 1995, p. 3).

Entretanto, na prática, não é isso o que acontece, já que a mundialização do capital exige do trabalhador métodos agressivos e brutais de aumento da produtividade do trabalho (CHESNAIS, 1996a), e isso ocorre por meio da apropriação da mais-valia relativa, pelo aumento do controle da produção, pelas diminuições dos salários reais e pelo aumento do exército mundial de reserva, ou seja, do desemprego. Tal processo é acompanhado por um aumento da exploração da força de trabalho, da precarização e da terceirização. Isso interfere diretamente no consumo das famílias, já que há uma diminuição da renda do trabalho assalariado, devido à redução do trabalho formal e da criação dos postos de emprego.

Outra consequência da mundialização do capital é o enfraquecimento dos gastos públicos, principalmente por meio da diminuição da base tributária, seja de tributos diretos ou indiretos, devido ao desemprego e à estagnação do consumo (CHESNAIS, 1995). O autor afirma, ainda, que há a tendência de aliviar a carga tributária sobre o capital e os rendimentos de aplicações financeiras, algo que é visível quando são analisados os gastos tributários (renúncias tributárias) sobre as folhas de pagamento das empresas ou sobre operações financeiras que trazem consequências irremediáveis para as políticas sociais.¹⁸

Ao diminuir suas receitas públicas, o Estado as compensa aumentando a sua dívida pública (favorecendo a formação do capital fictício), até se tornar insustentável e favorecer a ocorrência das mais variadas crises fiscais dos Estados, conforme lembra

¹⁸ Na mundialização do capital, principalmente na crise capitalista, o Estado provê incentivos fiscais ou ainda renúncias tributárias ao capital com a lógica de garantir o crescimento econômico e a manutenção dos empregos. Entretanto, tais incentivos e renúncias favorecem os mercados financeiros e comprometem o financiamento da política de saúde, como será visto no quarto capítulo desta tese.

O'Connor (1979). Segundo Chesnais (1995, p. 27), o resultado acaba sendo uma situação na qual

a capacidade de intervenção dos Estados para sustentar a demanda vai diminuindo à medida que seu papel vai se enfraquecendo em virtude da liberalização do comércio e da mobilidade do capital, assim como por causa dos ataques que sofrem nas mãos dos pregadores do liberalismo. Além de um certo patamar (já atingido há um certo tempo na grande maioria dos países da OCDE), a crise fiscal do Estado, associada ao efeito das políticas neoliberais, leva à redução do nível de emprego no setor público e à aceleração das privatizações e desregulamentações.

A reestruturação produtiva advinda com a mundialização do capital cria um novo (e precário) mundo do trabalho (ALVES, 1999) e acarreta um ataque contra a classe trabalhadora assalariada, debilitando todo o movimento operário, deixando tal classe ainda mais “complexificada, fragmentada e heterogeneizada” (ANTUNES, 1995).

A rigor, a ofensiva do capital sobre o trabalho assalariado é intrínseca à própria lógica da valorização (seria uma tautologia dizer “ofensiva do capital sobre o trabalho assalariado”). Um é apenas a negação do outro, onde o “sujeito” capital aparece, cada vez mais, enquanto “trabalho morto” (ALVES, 1999, p. 85).

Tal reestruturação produtiva e suas implicações para os trabalhadores (baixos salários, aumento da mais-valia relativo, aumento da pobreza) podem ser vistas como um esforço do capitalismo em recuperar a taxa de lucro; dessa maneira, tende-se a criar meios de recuperá-la. Tais efeitos são drásticos para a classe trabalhadora, já que há a redução do gasto público social, o aumento do desemprego e da precarização do trabalho e um processo de agudização das expressões da questão social, como aumento da pobreza e do pauperismo.

Por fim, segundo Chesnais (1995), a economia contemporânea carrega a marca de um capitalismo predominantemente rentista e parasitário, cujo funcionamento parece estar subordinado, de modo crescente, às necessidades próprias das novas formas de centralização do capital-dinheiro, em particular dos fundos mútuos de investimento e dos fundos de pensão, conforme será exposto na próxima seção.

1.2 Particularidades do capital portador de juros e do capital fictício em tempos de mundialização do capital

Para compreender a função do Estado e o fenômeno da mundialização do capital e suas implicações para as políticas sociais, é necessário compreender as particularidades que o capital assume na atualidade e entender o que significa capital portador de juros e capital fictício, já que ambos assumem a centralidade nesse novo regime de acumulação capitalista.

De acordo com Alves (1999, p. 60),

o que a mundialização do capital indica é que estamos diante de uma “globalização de uma massa de dinheiro que se valoriza”, seja o dinheiro que se valoriza através da produção de mercadorias, seja o dinheiro que se valoriza conservando a forma dinheiro (os mercados financeiros).

Para compreender o que seriam o capital portador de juros e o capital fictício, é necessário, inicialmente, saber o que seria dinheiro para Marx, já que é o bem que poderia ser transformado posteriormente em capital “e, em virtude dessa transformação, passar de um valor dado para um valor que se valoriza a si mesmo, que se multiplica” (MARX, 1983a, p. 255). Segundo ele, dinheiro seria uma expressão autônoma de uma soma de valor, podendo existir ou como dinheiro ou como mercadorias.

Produz lucro, isto é, capacita o capitalista de extrair dos trabalhadores determinado quantum de trabalho não-pago, mais-produto e mais-valia, e apropriar-se dele. Assim adquire, além do valor de uso que possui como dinheiro, um valor de uso adicional, a saber, o de funcionar como capital. Seu valor de uso consiste aqui justamente no lucro que, uma vez transformado em capital, produz. Nessa qualidade de capital possível, de meio para a produção de lucro, torna-se mercadoria, mas uma mercadoria *sui generis*. Ou, o que dá no mesmo, o capital enquanto capital se torna mercadoria (MARX, 1983a, p. 255).

Marx se preocupa em explicar como o juro é produzido. A partir do momento em que um capitalista A empresta dinheiro para B, que o usa como capital e, no final de um tempo, por exemplo, B pega parte do seu lucro (X) e, juntamente com dinheiro emprestado inicialmente, a devolve para A, logo essa parte do lucro seria o juro. Segundo Marx (1983a), o capital existe como capital, em seu movimento real, no processo de

exploração da força de trabalho (processo de produção), e não no processo de circulação. Entretanto, o capital portador de juros possui uma particularidade, em que

o possuidor de dinheiro que quer valorizar seu dinheiro, como capital portador de juros, aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, torna-o mercadoria como capital; é entregue ao terceiro de antemão como capital e, depois de ter funcionado, retorna para quem originalmente o despendeu e passa da posse de seu proprietário apenas temporariamente à posse do capitalista funcionante, que foi apenas emprestado, que voltará, após determinado prazo, a seu ponto de partida, e, segundo, de voltar como capital realizado, tendo realizado seu valor de uso de produzir mais-valia (MARX, 1983a, p. 259).

A circulação peculiar do capital portador de juros tem, como ponto de partida, o dinheiro que A adianta a B, que emprega como capital. Seu movimento (**D-D-M-D'-D'**, em que **D' → D + ΔD**. A **ΔD**) não é todo o lucro, mas sim parte do lucro. Logo, toda a transação se realiza entre duas espécies de capitalista, o capitalista monetário e o capitalista industrial.

O capital se manifesta como capital mediante sua valorização; o grau de sua valorização expressa o grau quantitativo em que se realiza como capital. A mais-valia ou o lucro, por ele produzida – sua taxa ou nível –, só pode ser medida comparando-o com o valor do capital adiantado. A maior ou menor valorização do capital portador de juros só é mensurável comparando o montante dos juros (MARX, 1983a, p. 266).

Nota-se, portanto, que esse juro que o capitalista industrial repassa ao capitalista monetário possui mais-valia também, ou seja, possui exploração da força do trabalho humano, ou seja, “o juro é mais-valia que a mera propriedade do capital proporciona, que o capital em si proporciona, embora seu proprietário fique fora do processo de reprodução, que, portanto, o capital proporciona separado de seu processo” (MARX, 1983a, p. 282).

Outra importante consideração a se fazer é que, diferentemente da taxa média do lucro, não se pode falar que exista uma taxa média de juro, visto que a “taxa de juros não é determinável, em seus limites, por alguma lei geral, porque se trata apenas da repartição do lucro entre dois possuidores do capital sob títulos diferentes” (MARX, 1983a, p. 273). Porém, o juro é determinado a cada momento pela lei da oferta e da procura. Salienta-se que o juro deve ser regulado pela taxa geral do lucro e que esta está em razão inversa ao desenvolvimento da produção capitalista, uma vez que o juro baixo coincida com

estagnação econômica e em ascensão moderada, com animação crescente da economia. Segundo Marx (1983a), a taxa de juros atinge seu nível mais extremo durante as crises econômicas, quando se tem de tomar dinheiro emprestado para pagar a qualquer custo o dinheiro emprestado.

A circulação do capital portador de juros é a forma fetichista consumada da circulação do capital, já que distorce e mistifica as leis do movimento do capital, de acordo com Marx (1983a). O juro pode ser autônomo e independente, porém integrado ao mundo da produção do valor e da mais-valia (HARVEY, 2014).

De acordo com Marx (1983a), o capital aparece como dinheiro que gera dinheiro (**D-D'**) e simplesmente lhe é incorporada aqui, sem o movimento intermediário, como seu caráter, sua determinação, denotando a concepção de fetiche do capital. Na circulação do capital industrial (**D-M-D'**), existe um movimento, ainda que se decomponha em dois procedimentos opostos, em compra e venda de mercadorias; entretanto, isto está “desaparecido” em **D-D'**, aparecendo automaticamente sem mediação pelo processo de produção e pelo processo de circulação, ou seja, “o capital aparece como fonte misteriosa, autocriadora do juro, de seu próprio incremento. A coisa (dinheiro, mercadoria, valor) já é capital como mera coisa, e o capital aparece como simples coisa” (MARX, 1983, p. 293).

Em D-D' temos a forma irracional do capital. A inversão e reificação das relações de produção em sua potência mais elevada: a figura portadora de juros, a figura simples do capital, na qual este é pressuposto de seu próprio processo de reprodução; a capacidade do dinheiro, respectivamente da mercadoria, de valorizar seu próprio valor, independentemente da reprodução – a mistificação do capital em sua forma mais crua (MARX, 1983a, p. 294).

Logo, segundo Marx, esse processo de acumulação de capital pode ser visto como acumulação de juros compostos, já que o juro é parte do lucro da mais-valia transformado em capital e que, para absorver mais trabalho, portanto, nessa forma de capital portador de juro, está “consumada a concepção do fetiche capital, a concepção que atribui ao produto acumulado do trabalho o poder de produzir [...] mais-valia” (MARX, 1983a, p. 299).

Com o desenvolvimento do sistema capitalista, ocorre a expansão do sistema de crédito. Nesse contexto, surge um novo papel econômico, que seria o dos banqueiros, que

estão no gerenciamento do capital portador de juros e que acabam facilitando para que ocorra a ampliação do sistema industrial, uma vez que este somente conseguiu expandir-se devido ao sistema do crédito.

Salienta-se que o crédito possui diversas funções dentro do sistema capitalista; entre elas, a de oferecer a um capitalista uma quantidade de capital e propriedade alheia e, em sua consequência, de trabalho alheio (MARX, 1983). O crédito passa a ser a principal alavanca da superprodução e da superespeculação do sistema capitalista, já que pode levar à concentração de capitais nas mãos de um capitalista ou à centralização de diversos capitalistas ou sociedades anônimas, formando assim os grandes monopólios e oligopólios. Portanto, o sistema de crédito contribui fortemente não somente para a expansão do valor, mas também para a expansão da extração da mais-valia do trabalhador, corroborando a exploração capitalista.

Entretanto, o que marca o atual período não é somente a expansão do sistema de crédito e do capital portador de juros, mas também a de uma forma específica de capital, que advém desse capital portador de juros e de sua concentração, mas com um caráter mais fetichizado, a do capital fictício. Tal capital não tem valorização material real (por isso, fictício) e possui uma autonomia relativa perante o outro, já que é da produção real (extração de mais-valia) que se obtém a remuneração do capital portador de juros e do fictício, como lembra Santana (2014).

De acordo com Marx (1983b), a formação do capital fictício advém da capitalização e possui algumas formas assumidas, quais sejam: as letras de crédito e câmbio, que são as promessas de pagamento futuro (sendo que é impossível definir quantas delas vêm de negócios reais¹⁹), a dívida pública e as ações de empresas (quando as empresas perdem seu caráter de família e são colocadas no mercado de ações) (MARX, 1983b). Segundo Mollo (2011, p. 9), “isso ocorre mesmo que o capital não tenha sido empregado na compra de força de trabalho – única forma pela qual poderia gerar uma mais-valia de onde tirar tais rendimentos”.

Atualmente, pode-se falar dos fundos de investimentos e dos fundos de pensão (que estimulam as agências privadas de previdência social, trazendo impacto direto para os trabalhadores), além de outras operações nos mercados de câmbio e de derivativos.

¹⁹ Segundo Marx (1983a, p. 302), é “impossível decidir quantas delas provêm de negócios reais [...] e que parte é feita artificialmente e consiste apenas em letras que são emitidas para recolher letras circulantes antes do vencimento e criar assim, pela produção de meros meios de circulação, capital fingido”.

Todos esses processos são especulativos, uma vez que partem da ideia de investir, emprestar e aplicar um capital sem a cobertura de retorno futuro.

O capital fictício distingue-se do capital portador de juros, já que este possui valor de uso de funcionar enquanto capital e de produzir lucro que possui mais-valia nele inserido, conforme já salientado. Já no âmbito do capital fictício,

primeiro se converte a renda monetária em juro, e com o juro se acha então o capital de onde provém. Ou seja, a avaliação do capital perde relação com o processo de produção real, de geração de mais-valia (MOLLO, 2011, p. 9).

Uma atenção especial deve ser dada à dívida pública, tendo-se em vista que, como afirma Marx (1985b, p. 10), “o Estado tem de pagar anualmente a seus credores certo *quantum* de juros pelo capital emprestado”; logo, seria um comprometimento futuro de pagamento, que será realizado por meio do seu fundo público (que, entre outras coisas, é composto por uma parte da extração da mais-valia do trabalhador), que “não tem vinculação nenhuma com qualquer duplicata de qualquer capital produtivo e, desse modo, não é e não foi capital em momento algum” (SANTANA, 2014, p. 43). De acordo com Harvey (2014), nenhuma mais-valia foi produzida por essas ações do Estado, embora possa aparentar que sim.

O capital fictício, portanto, pode ser considerado

um caso típico de disjunção ou autonomia da circulação com relação à produção, diferentemente do capital de empréstimo produtor de juros e da emissão primária de ações, que podem potencializar produção e até adiar crises, sincronizando etapas e antecipando produção e consumo (MOLLO, p. 2011, p. 14).

O que dá essa lógica especulativa e perversa do capital fictício é que, mesmo que ele seja denominado de fictício e constitua de “fato um capital fictício (especulativo, promotor de “bolhas”), [isso] não significa que [ele] não tenha implicações reais e dramáticas na vida social” (FONTES, 2010, p. 36). Isso porque sua existência traz um aumento do processo de superexploração do trabalhador, com a criação das mais novas formas de extração da mais-valia e a flexibilização das suas relações de trabalho ou a destruição de postos de trabalho, além da mercantilização dos seus direitos sociais (saúde, educação, previdência social).

Pode-se afirmar que, na contemporaneidade, há a predominância da produção de renda e de riqueza por meio da valorização financeira e especulativa, em que tanto o capital portador de juros quanto o capital fictício buscam se valorizar, “fazer dinheiro”, sem sair das esferas financeiras, por meio das instituições bancárias, mas principalmente por intermédio das não bancárias (como, por exemplo, dos fundos de pensões).

Uma polêmica trazida por Carcanholo e Sabadini (2009) diz respeito ao fato de que os lucros provindos das especulações financeiras são reais e fictícios ao mesmo tempo, frutos da especulação financeira, “independentemente” da produção real de mais-valia. Tais lucros são fictícios porque só existem caso se mantenha a valorização de qualquer ativo e o mesmo desaparece caso haja um processo de desvalorização, sendo, portanto, voláteis, não possuindo valor. Os referidos autores assumem, ainda, que os lucros fictícios não têm nada de mais-valia (como se de fato fosse possível transformar **D-D'**). Há uma discordância em relação à tese dos citados autores, por se acreditar justamente no contrário, uma vez em que tanto o capital portador de juros quanto o capital fictício são nutridos pelas mais variadas formas de extração de mais-valia (exploração do trabalhador), sendo que não dá para descolar a produção de valor do processo produtivo. Esses “lucros fictícios” trazem consequências reais para a classe trabalhadora. Além do mais, o desenvolvimento desse capital fictício não significa que a riqueza acumulada pelos capitalistas seja ilusória ou fictícia.

No atual contexto da mundialização do capital, ocorre uma expansão sem limites do capital portador de juros e, principalmente, do capital fictício, em que este passou a definir as relações econômicas e sociais do mundo contemporâneo, em especial a partir de meados dos anos de 1980 (MARQUES; NAKATANI, 2009). A formação desse capital pode fazer com que aumentem os riscos de crise capitalista, já que

a disjunção do processo de produção (imediato) e do processo de circulação desenvolve de novo e desenvolve mais a possibilidade da crise já na simples metamorfose da mercadoria. É suficiente que a passagem de um desses dois processos ao outro não se opere de uma maneira fluida, mas que se tornem autônomos um com relação ao outro, e a crise está lá (MARX, 1983b, p. 605).

Essa financeirização da riqueza sem controle, desregulamentada, com o crescimento exponencial do capital fictício, é causa imanente da crise sistêmica

vivenciada desde 2008.²⁰ Como lembra Herrera (2015), essa crise é mundializada, global e sistêmica. É sistêmica porque “o sistema não traz e, para nós, não trará mais soluções internas à dinâmica contraditória que ele mesmo produz” (HERRERA, 2015, p. 8).

O regime de acumulação financeira é marcado por crises financeiras, que trazem consequências para as áreas econômicas, sociais e políticas. A atual ocorreu, entre outros fatores, devido ao volume elevado dos créditos sobre a produção futura que os possuidores de ativos financeiros consideram poder pretender (CHESNAIS, 2005). Além do mais, tal crise é uma resposta às medidas neoliberais e às formas agressivas de acumulação de riqueza dos últimos 40 anos, que teve como base o crescimento da especulação financeira por meio da ampliação do capital fictício.

Para ganharem mais dinheiro por meio do capital fictício, os bancos aumentaram o número de empréstimos, mesmo para aquelas pessoas que não davam garantia de poder pagá-los, principalmente para hipotecar casas. Esses empréstimos de alto risco são denominados de *subprime* no mercado financeiro dos EUA.

Em 2006, nos EUA, ocorreu uma série de despejos em áreas pobres das cidades americanas e, em 2007, mais de 2 milhões de famílias perderam suas casas e mais 4 milhões corriam o risco de ser despejadas, porque não estavam conseguindo pagar suas hipotecas, e isso fez com que houvesse uma queda dos preços dos imóveis nos EUA, gerando uma espiral de execuções hipotecárias (HARVEY, 2011). Porém, isso não abalou os grandes bancos até 2008, quando a “crise das hipotecas *subprime*” levou à falência grandes instituições financeiras internacionais de investimento.

Quando o banco Lehman Brothers pediu falência, trouxe consequências imediatas para todos os mercados de crédito globais, balançando as economias de todo o mundo. De acordo com Harvey (2011), no epicentro da crise estava a montanha de títulos tóxicos detidos pelos bancos ou comercializados por investidores em todo o mundo, já que a maioria desses “investidores” agiu como se os preços das casas subiriam para sempre.

Entretanto, o domínio do capital fictício “é muito mais a manifestação do que a causa de crises econômicas de raízes profundas, ainda que contribua fortemente para seu subsequente agravamento” (MÉSZÁROS, 2009, p. 37), sendo, portanto, muito mais uma crise estrutural do que episódica, em que demonstra a tendência incessante do capitalismo

²⁰ Segundo Méészáros (2009), a financeirização do capital seria o calcanhar de Aquiles do sistema capitalista. Ainda de acordo com o autor, a crise ocorreu devido ao colapso financeiro.

em aumentar seus lucros. Logo, segundo o autor, “é uma crise estrutural do sistema que se estende por toda parte e viola nossa relação com a natureza, minando as condições fundamentais de sobrevivência humana” (MÉSZÁROS, 2009, p. 130).

De acordo com Mészáros (2009), as grandes crises financeiras são resolvidas com a injeção de vultosas somas de dinheiro público, ou seja, é o Estado, por meio do seu fundo público, “salvando” a burguesia e, em consequência disso, trazendo profundas regressões para a classe trabalhadora. Segundo Mandel (1990), a crise do sistema capitalista é uma massiva agressão sobre o trabalho social, que traz terríveis consequências.

Toda crise de superprodução constitui uma agressão massiva do capital ao trabalho assalariado. Aumentando o desemprego, e o medo do desemprego, a crise tende a fazer com que os trabalhadores aceitem as reduções (ou estagnações) dos salários reais, a aceleração dos ritmos de produção, as perdas de conquistas em matéria de condições de trabalho e de seguridade social, a redução das proteções construídas na fase de prosperidade contra a pobreza e a injustiça mais flagrantes (MANDEL, 1990, p. 231).

Pode-se afirmar, entretanto, que o resultado mais rápido e concreto da crise foi o crescimento da concentração da riqueza socialmente produzida e das políticas de incentivo ao desemprego, além da perda dos direitos trabalhistas conquistados ao longo do século XX, acarretando a degradação das condições de trabalho, como cortes nos salários, desemprego em massa, aumento da intensificação do trabalho. Quando a Europa anunciava os seus primeiros planos de austeridade, com o propósito de fazer crescer a economia, a área mais prejudicada foi a área social.

A próxima seção demonstrará de que maneira esta crise capitalista contemporânea atua no sentido de dismantelar a classe trabalhadora, aumentando o desemprego e a pauperização e derruindo os sistemas de proteção social, tudo em favor da especulação e da busca incessante por mais lucros.

1.3 A crise capitalista e as consequências para as políticas sociais

A crise expressa o limite histórico do sistema capitalista, como salienta Chesnais (2008). Além do mais, na atual fase de acumulação capitalista, as crises tendem, também, a se mundializar para todos os países, tanto os do centro quanto os periféricos.

Atualmente, há um intenso e renovado processo de expropriação social que atinge o cerne da classe trabalhadora, trazendo um processo de contrarreforma (BEHRING, 2003) dos mais variados direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora e uma dissolução dos mais diversos sistemas de proteção social.

Neste período, a atuação do Estado no neoliberalismo é extremamente importante para que impere o regime de acumulação financeira. Para que ocorra a acumulação capitalista, é necessário “um Estado burguês em que as instituições de mercado e regras contratuais sejam legalmente garantidas e em que se criem estruturas de regulação para conter os conflitos de classes e arbitrar entre as reivindicações de diferentes facções do capital” (HARVEY, 2004, p. 80), até porque a mundialização do capital necessita do Estado para se reproduzir e se expandir (OSORIO, 2014).

Os Estados são agentes partícipes do processo de acumulação de capital. Entretanto, não se pode deixar de afirmar que as mais variadas formas de Estado social (*welfare State*, *État-providence*) do segundo período do pós-guerra procuraram se legitimar e conter a exploração capitalista sobre o trabalhador; por isso, entre outras coisas, ocorreu um aumento exponencial dos mais variados sistemas de proteção social, com a expansão dos direitos sociais e a ampliação das políticas sociais.

Logo, desde a consolidação do neoliberalismo, há um processo de contrarreforma dos direitos sociais e das políticas sociais. Pode-se afirmar que a mundialização do capital traz uma reorientação das políticas sociais,²¹ por meio da ótica da focalização, do desfinanciamento, da mercantilização e da descentralização para entidades sem fins lucrativos ou para o mercado. Ela traz medidas de reestruturação e de flexibilização do mercado de trabalho, com o aumento do desemprego, do subemprego, do mercado informal, da precarização das relações trabalhistas, da diminuição dos salários, da perda dos direitos trabalhistas, dentre outras consequências.

Tal modelo aprofundou, nos anos recentes, abusos contra os trabalhadores em contextos recessivos, que potencializam o temor e a miséria, como salienta Katz (2016).

²¹ Esse fenômeno não é somente restrito aos países do capitalismo central. No Brasil, o traço mais forte do neoliberalismo se deu a partir do então presidente Fernando Henrique Cardoso e do seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), dirigido por Bresser-Pereira e elaborado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), lançado em 1995. O PDRAE teve o objetivo de redefinir o papel do Estado brasileiro, mas significou um retrocesso dos direitos sociais conquistados mediante a Constituição Federal de 1988, uma vez que trouxe consequências para a população brasileira, principalmente para as políticas da seguridade social (saúde, assistência social e previdência social), bem como para a política de educação, conforme se verá no próximo capítulo.

Além do mais, houve um aumento discrepante das desigualdades sociais, da pobreza e da miséria.

Neste contexto de predominância do capital fictício e da busca sempre maior pela acumulação, por meio de fraudulentos processos de especulação e variadas formas de extração da mais-valia, que ocasionam o aumento da exploração da força de trabalho do trabalhador e o redirecionamento do fundo público para o capital, os Estados acabam impulsionando a diminuição do padrão de vida dos contingentes de trabalhadores, como salienta Iamamoto (2008). Por um lado, acarreta a privatização do Estado e dos serviços, ocasionando a corrosão das políticas sociais, bem como a flexibilização das relações trabalhistas. Por outro lado, segundo a autora, ocorre um processo de imposição da redução dos custos empresariais, para garantir a lucratividade, trazendo uma reestruturação produtiva, centrada na redução do custo do “fator trabalho”, aumentando, portanto, a exploração do trabalhador.

Logo, a existência e a expansão do capital fictício impõem uma trágica consequência para os trabalhadores, já que tal fato “aprofunda as expropriações e intensifica as maneiras de subalternização dos trabalhadores, como também impele a comprometer o futuro da integralidade da vida social, transformando-a em mera condição para a reprodução do capital” (FONTES, 2010, p. 38).

Marques e Nakatani (2009, p. 16) salientam que:

a consequência da predominância da finança no capitalismo contemporâneo e da disputa pela mais-valia a ser produzida no futuro é o acirramento das contradições próprias do capitalismo, com a intensificação da exploração da força de trabalho e a destruição cada vez mais acelerada dos recursos naturais e da própria natureza.

Fora isso, a transferência de parcela do fundo público pelo capital portador de juros e fictício implica diretamente o orçamento e o financiamento das políticas sociais. No caso brasileiro, no contexto de crise do capital, o Estado ainda aumenta as renúncias fiscais (gastos tributários), retirando parcela do fundo público destinado às políticas sociais para favorecer a acumulação capitalista, impactando o gasto social estatal.²²

²² Nos capítulos 3 e 4, são demonstradas as implicações das renúncias tributárias para as políticas sociais, principalmente para a política de saúde.

No capítulo XXIV do livro I de “O Capital”, Marx afirma que o ponto de partida para a acumulação capitalista é a expropriação do produtor rural de suas terras, denominada de acumulação primitiva. Ele analisa esse processo de separação entre os trabalhadores e seus meios de produção, por meio dos mais variados métodos idílicos, transformando a classe trabalhadora e destituindo-a dos seus meios de produção, fazendo deles proletários “livres como pássaros” para serem explorados (MARX, 2013). Essa expropriação primária permanece e se aprofunda, juntamente com as expropriações secundárias, que são impulsionadas pelo regime de acumulação financeira, como salienta Fontes (2010). Infere-se, portanto, que as expropriações são processos constantes para que ocorra a acumulação capitalista.

De acordo com Fontes (2010), a concentração do capital portador de juros e do fictício aumenta as mais diversas formas de expropriações, que incidem em todas as dimensões da vida. Há uma agudização das expressões da questão social, na qual se ampliam as mais diversas maneiras de extração da mais-valia da classe trabalhadora, tendo como consequência direta um desmantelamento dos direitos sociais e trabalhistas, que foram conquistas auferidas pelos trabalhadores ao longo do século XX.

Há uma divergência entre Virgínia Fontes e David Harvey em relação às expropriações contemporâneas, embora os processos não sejam os mesmos. David Harvey (2004) aparenta afirmar que há dois momentos desse processo de expropriação e acumulação de capital, um antes (processo violento, por meio do monopólio da violência) e um depois (processo não violento, em condições de paz), uma vez que “a acumulação primitiva ou original já ocorreu, e seu processo agora tem a forma de reprodução expandida em condições de ‘paz, propriedade e igualdade’” (HARVEY, 2004, p. 120). Logo, o primeiro momento é de expropriação, como instante inicial e fundante do capitalismo; já na atualidade, é o momento de acumulação por espoliação. Uma das críticas de Virgínia Fontes (2010) ao estudo de Harvey versa nessa separação, tendo em vista que, para ela, não há distinção: é tudo expropriação.

Um exemplo desse processo é a privatização das áreas da saúde e da educação, que acabam sendo transferidas para a lógica do mercado, segundo a qual se exclui uma parcela da população do acesso a tais bens e serviços e, em contrapartida, favorece a acumulação de riquezas. No caso da saúde, especificamente, há o aumento da venda dos planos privados de saúde, em grande medida com o auxílio do Estado, mediante isenções

e subvenções fiscais, que favorecem o fim dos serviços públicos de saúde, que começam a ser regulados via mercados. Tal fenômeno mostra que o Estado é um agente ativo para que ocorram as mais diversas formas de expropriações e para que, por meio do fundo público, se destine uma parcela de valor para o capital.

Uma forma trágica de expropriação que incide diretamente sobre o trabalhador, mencionada por Fontes (2010), é o aumento das idades mínimas para a aposentadoria, que é um direito do trabalhador de cessar a venda da sua força de trabalho. Entretanto, segundo a autora, o processo de financiamento público das aposentadorias está em risco, tendo em vista o alto custo das aposentadorias e o aumento da expectativa de vida. Tal fenômeno pode ser considerado uma contrarreforma sobre os direitos adquiridos pelos trabalhadores.

Outro exemplo que incide sobre a política de previdência social dos trabalhadores é a conversão dos recursos de origem salarial em capital. Fontes (2010) afirma que isso é um movimento que ameaça a aposentadoria e traz o estímulo às agências privadas de aposentadoria, como os fundos de pensão. O crescimento dos fundos de pensão é uma forma de privatização da política de previdência social e de favorecimento do Estado para as entidades gestoras do capital fictício.

Segundo Boschetti (2016), a redução dos sistemas públicos de saúde e previdência, em consonância com o crescimento dos sistemas privados, concretiza uma forma de expropriação social por três motivos. O primeiro é pela restrição do fundo público para as políticas sociais que se tornam privatizadas, deslocando parcela desse fundo para a acumulação por meio das subvenções aos fundos de pensão públicos e privados, bem como aos planos de saúde. Outro motivo é pelo fato de que, ao se reduzirem tais sistemas públicos, obriga-se uma parcela da população a dispendar parte do seu salário para a compra desses bens e serviços no mercado privado. Por fim, o terceiro motivo refere-se à obrigatoriedade do trabalhador de vender a sua força de trabalho a qualquer preço, tendo-se em vista que se reduziram os direitos de aposentadoria, seguro-desemprego e seguro-saúde. Infere-se, portanto, que a redução dos serviços públicos da saúde e da previdência social está inserida na lógica de valorização do capital e de sua reprodução ampliada.

De acordo com Salama (1996), há uma estreita correlação entre financeirização e flexibilização do trabalho, já que – diante das limitações criadas na esfera financeira – a

acumulação do capital no setor produtivo torna-se insuficiente para gerar mais-valia suficiente; dessa forma, abre caminhos para que ocorra uma flexibilidade dos salários, dos empregos e do tempo de trabalho. Ampliam-se, também, os mecanismos de extração de mais-valia, seja por meio do prolongamento da jornada de trabalho ou por meio da intensidade do trabalho.

Conforme dito anteriormente, na contemporaneidade, há o aumento do desemprego estrutural, bem como dos empregos temporários e flexíveis. Além do mais, o mercado de trabalho não absorve mais esses trabalhadores desempregados. De acordo com Boschetti (2016), alguns países adotaram políticas de “ativação” para o trabalho, baseadas em uma política macroeconômica de flexibilização e precarização do trabalho, com vistas a reduzir o fator trabalho. Logo, são formas de tornar o trabalho mais barato ao capital, aumentando a exploração.

Segundo Boschetti (2012), tais políticas são regidas por duas orientações. A primeira estabelece subsídios fiscais e sociais para tornar o trabalho lucrativo para as empresas. Já a segunda consiste na exigência da realização de atividades em contrapartida às prestações assistenciais e de seguro-desemprego.

Tal perspectiva reforça a primazia do trabalho a qualquer custo, introduz a exigência de uma relação mais direta entre assistência e trabalho e fortalece a velha dicotomia trabalho e assistência, segundo a qual os “pobres aptos ao trabalho” devem se submeter a qualquer tipo de atividade para ter o direito de receber um benefício assistencial (BOSCHETTI, 2012, p. 784).

Nesse cenário, ocorre uma centralidade da política de assistência social no âmbito das políticas sociais, tendo-se em vista que ela se expande em decorrência da restrição das políticas da saúde e da previdência social, que passaram por diversas contrarreformas e pela mercantilização da provisão de seus serviços. Entretanto, a política de assistência social é regida por dois ângulos.

De um lado, há a transferência dos serviços sociais públicos estatais para instituições sem fins lucrativos (sem deixarmos de falar das isenções fiscais que essas instituições recebem). Tal fenômeno acarreta a alteração do padrão de resposta social à questão social, tendo-se em vista que desresponsabiliza o Estado pela execução da política de assistência social. Além disso, transfere tal competência para as comunidades ou

instituições filantrópicas, propiciando que a política social seja implementada na ótica da ajuda e da caridade e não como direito social do trabalhador.

Por outro lado, ocorre a prevalência de programas de transferência de renda para a classe trabalhadora. Tais programas estão longe de constituir prestações monetárias universais e possuem algumas características perversas, tais como: (I) a necessidade de comprovação da pobreza; (II) a dificuldade de acesso ao benefício; (III) a focalização na pobreza extrema; (IV) a característica de possuírem condicionalidades, como o acesso à educação e a obrigatoriedade de procurar por trabalho; (V) o financiamento regressivo, o que induz a classe trabalhadora a pagar pelo seu próprio benefício via tributos, que incidem sobre o consumo de bens e serviços; e (VI) prestações pecuniárias de valores reduzidos. Tudo isso permite que tais programas sejam apenas um paliativo da pobreza, mas não a sua superação. A tendência de ampliação dos programas de transferência de renda (vide, no Brasil, o Programa Bolsa Família) é utilizada como estratégia para garantir o consumo e enfrentar a crise, garantindo, portanto, a reprodução ampliada do capital (BOSCHETTI, 2016).

Percebe-se, portanto, que as políticas sociais em tempos de mundialização do capital passam por sérias transformações, que contribuem para o aumento da criminalização da pobreza. Além do mais, as práticas de expropriações sociais atuais convertem os direitos sociais dos trabalhadores em mercadorias, prontos para que sejam consumidas via mercado, contribuindo para a produção e a reprodução ampliada do capital, como pode ser visto nas políticas de saúde e assistência social, entre outras.

A mundialização do capital significa a privatização e a mercantilização de tudo, cujo mercado é visto como o agente regulador da vida humana. Entretanto, o triunfo do mercado não é possível sem uma intervenção ativa do Estado. O atual regime de acumulação exige a necessidade do Estado para garantir todas as formas de liberalização e desregulamentação da economia, bem como para garantir a maior parcela do seu fundo público para socorrer o capital em tempos de crise. Logo, a produção e a reprodução ampliada do capital acarretam o aprofundamento e o recrudescimento da exploração do trabalhador e da sua tragédia social.

As políticas sociais, neste contexto, passam por processos de reestruturações profundas, sendo descentralizadas para a esfera do mercado (assim como ocorre com a saúde, a educação e a previdência social) ou para a esfera da caridade, da filantropização,

por meio das entidades sem fins lucrativos (assim como ocorre com a assistência social). As políticas sociais têm uma participação importantíssima na estrutura de produção e reprodução da acumulação de capital, mostrando uma importante funcionalidade para o capital. Entretanto, elas possuem uma funcionalidade para a classe trabalhadora, principalmente para a reprodução da sua força de trabalho.

Na mundialização do capital, há uma transferência de parcela do fundo público pelo capital portador de juros, principalmente por meio das desonerações tributárias, que impactam diretamente o orçamento e o financiamento das políticas sociais. Tal processo contribui para que ocorra um aumento das privatizações, da financeirização e da mercantilização das políticas de saúde e educação, uma vez que essas políticas são “ofertadas” no mercado, tendo acesso a elas somente aqueles que podem pagar, beneficiando-os com reduções na declaração de imposto de renda. Além do mais, isso impacta a política de habitação, que é garantida por meio do mercado, com generosos incentivos fiscais às construtoras, como ocorre com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Pode-se afirmar que, na atualidade, em tempos de mundialização do capital, há um processo de derruição dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, acompanhado pelo avanço do conservadorismo nas políticas sociais, que são regidas pela lógica do mercado ou, ainda, da caridade. Tais conquistas sociais são vistas, na atualidade, como gasto excessivo do Estado; advém daí a tese de que é necessário diminuí-lo (pelo menos, para o social). Essa afirmação permite que haja uma redução do gasto social para as políticas sociais, bem como das formas de seu financiamento. As políticas sociais acabam sendo financiadas majoritariamente por tributos regressivos, que incidem sobre o consumo de bens e serviços.

Todos esses fatores possibilitam que ocorra um processo de redução do padrão de vida dos trabalhadores, bem como um aumento dos métodos de expropriação social. A mundialização do capital afeta todas as esferas da vida do trabalhador (cultural, política, social, econômica), constituindo, portanto, um insidioso processo de banalização da vida humana em prol do capital.

Portanto, conclui-se afirmando que o neoliberalismo pode ser visto como um grande retrocesso para os trabalhadores, tendo-se em vista todos os mecanismos de expropriação dos seus direitos sociais, trabalhistas e afins. Diante deste contexto

neoliberal, regido pela dinâmica da acumulação financeira, quais são as peculiaridades da mundialização financeira para os países periféricos, mais especificamente para o Brasil?

Na seção a seguir, o debate ocorre em torno da busca de elementos para problematizar tal pergunta, objetivando, portanto, investigar as implicações da mundialização do capital no Brasil e suas particularidades.

1.4 O capitalismo mundial e a condição periférica do Brasil no processo de expansão do mercado internacional

Caso fosse datado o clímax do processo de revolução industrial no Brasil e de consolidação do poder burguês ou da dominação burguesa no País, poder-se-ia afirmar que foi a partir de 1930. Processo este que teve início no Brasil colonial e que foi impulsionado com a consolidação do Estado nacional, isto é, no período de independência do Brasil (FERNANDES, 2006).

É importante compreender que as raízes da nossa dependência vêm desde os períodos da colonização, como afirma Caio Prado Jr., ao buscar compreender o que seria esse “sentido da colonização” no País, tendo em vista que, desde a chegada dos portugueses, nossa economia “foi sempre voltada para fora do País e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio” (PRADO JR., 1961, p. 26).

A economia brasileira era sustentada por um tripé: trabalho escravo, monocultura e a grande propriedade de terra; logo, o País se posicionava como um grande produtor de bens primários vendidos para os países do centro. Pode-se afirmar que sua importância para o sistema capitalista era a de servir como impulso para o aumento de acumulação de capital para esses países. Tal condição se agravava, ainda mais, no período de constituição do desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Além do mais, a nossa dependência em relação aos países do centro se estreita principalmente com o golpe militar de 1964, quando se concretiza aquilo que Florestan Fernandes (2006) nomeia de “revolução burguesa”²³ no Brasil.

²³ Segundo Fernandes (2006, p. 239), “a revolução burguesa denota um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial. Há, porém, um ponto de partida e um ponto de chegada, e é extremamente difícil localizar o momento em que essa revolução alcança um patamar histórico irreversível, de plena maturidade e, ao mesmo tempo, de consolidação do poder burguês e da dominação burguesa”.

A expansão do capitalismo industrial no Brasil é fruto da expansão do capitalismo mundial e se desenvolveu, principalmente, após a crise mundial de 1929, no Governo Vargas. Entretanto, ela não ocorreu de modo igual aos modelos clássicos de desenvolvimento e expansão capitalista, como os verificados, por exemplo, na Inglaterra e na França, a partir dos séculos XVIII e XIX. Ao contrário,

a expansão capitalista no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado *exclusivamente* para os fins de expansão do próprio novo (OLIVEIRA, 1972, p. 32).

Oliveira faz uma crítica aos modelos dualistas defendidos pelos cepalinos (entre eles, Celso Furtado). Ele acreditava que o grande problema do subdesenvolvimento era a relação entre o setor moderno (industrial) e o setor arcaico (agrário), sendo que este era considerado o grande impasse para a industrialização. Já Oliveira (1972) parte do pressuposto de que a relação entre o arcaico e o novo não é dual, mas sim dialética.

Para desenvolver sua tese sobre a expansão capitalista no Brasil, Oliveira (1972) afirma que

a desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do processo histórico, manifesta-se com maior vigor e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob a força das necessidades exteriores, a vida retardatária é obrigada a avançar por saltos. Desta lei universal de desigualdade dos ritmos, decorre uma outra lei que, por falta de denominação mais apropriada, pode-se chamar lei do desenvolvimento combinado, no sentido da reaproximação das diversas etapas, da combinação de fases distintas, do amálgama de formas arcaicas com as mais modernas. Na falta desta lei, tomada, bem entendido, em todo o seu conteúdo material, é impossível compreender a história da Rússia, como, em geral, de todos os países chamados à civilização em segunda, terceira ou décima linha (OLIVEIRA, 1972, p. 25).

Fernandes (2006) traz, em uma perspectiva global, três fases do desenvolvimento capitalista brasileiro. A primeira fase é a da eclosão do mercado capitalista (abertura dos portos até os anos de 1860), podendo ser denominada de fase de transição neocolonial, com a utilização do sistema de produção escravista e escravocrata.

A segunda fase é a da formação e expansão do capitalismo competitivo (de 1860 até a década de 1950), em que há a consolidação da economia urbano-comercial e a primeira transição industrial brasileira. Houve o desenvolvimento de um mercado capitalista competitivo induzido de fora do País, forçando a economia brasileira a se adaptar às economias centrais, não desencadeando, no País, possibilidades de autonomia: ao contrário, reforçava a heteronomia brasileira. Nesse período, de acordo com Fernandes (2006), a economia capitalista brasileira era duplamente articulada: (I) internamente, pela vinculação do setor arcaico ao setor urbano-industrial; e (II) externamente, por meio da junção do complexo econômico agrário-exportador às economias capitalistas centrais. Esse período pode ser marcado, também, pelo início do modelo brasileiro de substituição de importações.

A terceira fase do desenvolvimento capitalista brasileiro seria a da emergência e expansão do capitalismo monopolista. Esse período, que adquire um caráter estrutural pós-início da ditadura de 1964, é marcado pela “reorganização do mercado e do sistema de produção, por meio das operações comerciais, financeiras e industriais da ‘grande corporação’” (FERNANDES, 2006, p. 225). Destaca-se, nessa fase, um controle dos países periféricos por parte dos países centrais, já que estes estavam “competindo” com os países soviéticos. Na ditadura militar, ocorreu uma forte expansão da economia e do Estado brasileiro, período que foi denominado de *industrialização pesada*, no qual se implantaram diversas indústrias e ocorreu a expansão do mercado urbano. Entretanto, o Brasil manteve a condição de um país capitalista dependente e subdesenvolvido,²⁴ principalmente devido à forte associação entre o capital nacional e o internacional.

De acordo com Furtado (2003), o subdesenvolvimento brasileiro é um produto histórico, quando o mundo fica dividido em uma situação de “centro-periferia”, no qual acaba realizando a tentativa de copiar os modelos de desenvolvimento dos países centrais. O mesmo autor afirma que a economia brasileira é marcada pelo atraso da industrialização e por uma tardia formação do mercado consumidor interno, bem como pela cristalização da relação “centro-periferia”, que agravava todas as desigualdades sociais existentes no País.

²⁴ É importante ressaltar que essa condição de dependente e subdesenvolvido é algo inerente aos países periféricos, uma vez que tais países não passaram por um processo de desenvolvimento igual ao dos países do capitalismo central. Essa condição contradiz as teses etapistas cepalinas, muito criticadas por diversos autores; dentre eles, Oliveira (2003) e Marini (1973).

Segundo Behring (2003), no período pós-1964, “o país completa o processo de modernização conservadora,²⁵ no qual se compreende a modernização como maturação do capitalismo no País e a hegemonia desta relação social de produção, tendo o Estado como dínamo e suporte, e mantendo-se uma cultura política antidemocrática” (BEHRING, 2003, p. 107).

De acordo com Netto (2004), podem ser salientadas três ordens de fenômenos que configuraram a particularidade histórica brasileira da sua formação econômica e social, que têm como linhas de força a construção, desde a época do Brasil colônia, de uma atividade econômica básica interna, cujo foco era o mercado externo. Além da ausência da ruptura com seu estatuto colonial, há uma burguesia nacional extremamente dependente e associada aos centros externos e ao desenvolvimento capitalista precocemente concebido pelo monopólio, o que derivou para uma experiência de industrialização tardia.

Em primeiro lugar, um traço econômico-social de extraordinárias implicações: o desenvolvimento capitalista operava-se sem desvincular-se de formas econômico-sociais que a experiência histórica tinha demonstrado que lhe eram adversas; mais exatamente, o desenvolvimento capitalista redimensionava tais formas (por exemplo, o latifúndio), não as liquidava: refuncionalizava-as e as integrava em sua dinâmica. Na formação social brasileira, um dos traços típicos do desenvolvimento capitalista consistiu precisamente em que se deu *sem realizar* as transformações estruturais que, noutras formações (v.g., as experiências euro-ocidentais), constituíram as suas pré-condições. No Brasil, o desenvolvimento capitalista não se operou *contra* o “atraso”, mas mediante a sua contínua *reposição* em patamares mais complexos, funcionais e integrados (NETTO, 2004, p. 18) [grifos do original].

²⁵ O termo *modernização conservadora* foi usado por Moore Jr. (1983) no livro: “As origens sociais da ditadura e da democracia”, obra que tem o intuito de explicar os diversos papéis políticos desempenhados pelos grandes proprietários de terras e pelo campesinato na transformação da sociedade agrária em sociedades industriais modernas. O autor usa como exemplos o Japão e a Alemanha para demonstrar esse tipo de revolução burguesa, que culminou com o fascismo. Para o autor, nesse tipo de modernização ou revolução vinda de cima (p. 5), há uma coligação entre uma classe industrial e comercial fraca e dependente para governar, que se une aos proprietários de terra, que troca o “direito de governar pelo direito de ganhar dinheiro” (p. 431), de modo que surge daí um governo conservador ou autoritário. O Estado teve um papel dual nesse período, já que, além de fomentar a construção da industrialização, servindo de motor de acumulação no capitalismo primitivo, adquirindo recursos e direcionando-os para a construção de fábricas, ele se utilizava das políticas sociais ou do excesso de militarização para evitar a revolta dos operários e camponeses. Apesar de Moore Jr. se limitar ao estudo desses dois países, ele mesmo reconhece a possibilidade de diversos países latino-americanos vivenciarem situações similares, como o Brasil na era Vargas e da ditadura militar, conforme lembra Behring (2003).

Infere-se que o processo de maturação do capitalismo brasileiro operava de forma extremamente retardatária, em que não houve uma ruptura com o sistema colonial; ao contrário, houve uma reprodução dos traços do colonialismo, principalmente do latifúndio/grande propriedade, dominando, assim, o modelo agroexportador. A sua dominância era o resultado de uma produção a baixo custo (principalmente, da força de trabalho); logo, ocorria uma produção de matérias-primas baratas, que seriam vendidas para os países do centro.

Em segundo lugar, uma recorrente exclusão das forças populares dos processos de decisão política: foi próprio da formação social brasileira que os segmentos e franjas mais lúcidas das classes dominantes sempre encontrassem meios e modos de impedir ou travar a incidência das forças comprometidas com as classes subalternas nos processos e centros políticos decisórios. A socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um processo inconcluso – e quando, nos seus momentos mais quentes, colocava a possibilidade de um grau mínimo de socialização do *poder* político, os setores de ponta das classes dominantes lograram neutralizá-lo. Por dispositivos sinuosos ou mecanismos de coerção aberta, tais setores conseguiram que um fio condutor costurasse a constituição da história brasileira: a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social (NETTO, 2004, p. 18) [grifos do original].

Tal fenômeno está intimamente relacionado com o anterior, à medida que ocorre uma exclusão das classes pobres de todos os meios democráticos. Além do mais, a classe dominante sempre esteve aliada ao Estado, e este sempre serviu predominantemente aos interesses daquela. Tal simbiose entre Estado e classe dominante facilitou que houvesse uma repressão e uma exclusão da classe trabalhadora, tanto urbana quanto rural.

Em terceiro lugar, e funcionando mesmo como espaço, como *topus* social, de convergência destes dois processos, o específico desempenho do Estado na sociedade brasileira – trata-se da sua particular relação com as agências da sociedade civil. A característica do Estado brasileiro, muito própria desde 1930, não é que ele se sobreponha a ou impeça o desenvolvimento da *sociedade civil*: antes, consiste em que ele, sua expressão potenciada e condensada (ou, se se quiser, seu *resumo*), tem conseguido atuar com sucesso como um vetor de desestruturação, seja pela incorporação desfigurada, seja pela repressão, das agências da sociedade *que expressam os interesses das classes subalternas*. O que é pertinente, no caso brasileiro, não é um Estado que se descola de uma sociedade civil “gelatinosa”, amorfa, submetendo-a a uma opressão contínua; é-o um Estado que historicamente serviu de eficiente instrumento contra a emersão, na

sociedade civil, de agências portadoras de vontades coletivas e projetos societários alternativos (NETTO, 2004, p. 19) [grifos do original].

Na era Vargas e em sua famosa política de massas, o período do populismo,²⁶ houve uma série de reformas em prol da classe trabalhadora, com a consolidação de diversas legislações trabalhistas. Porém, ocorreram também a criação e a expansão do setor industrial e de serviços, com o intuito de garantir o desenvolvimento do capitalismo. Além disso, houve diversas concessões à burguesia industrial nascente e foi mantido um rígido controle dos sindicatos, para que, dessa forma, houvesse acúmulo de capital.

Caso a burguesia brasileira não tivesse tido o apoio do Estado, o capitalismo não teria se desenvolvido no País, uma vez que o governo assumiu uma série de investimentos e despesas no plano econômico, principalmente em infraestrutura, conforme lembra Santos (2012). Não se pode esquecer que essa atuação estatal se deu por meio de uma crescente socialização dos custos para o funcionamento do setor privado (financiados, principalmente, por meio dos impostos extraídos da população) e, em contrapartida, com uma apropriação privada dos lucros. Além do mais, o Estado realizou uma ampla intervenção na economia agroexportadora, como pode ser visto na política de valorização do café.

Ocorreu uma centralidade da ação estatal para a constituição do capitalismo brasileiro, com a existência de um pacto político ou a formação de um estado de compromisso entre os mais diversos segmentos das elites, desde setores ligados ao complexo agroexportador, até setores modernos representados pelo capital financeiro e industrial (SANTOS, 2012). Tal ação permitiu que se alavancasse o período de *industrialização restringida* no País, quando se consolida o mercado de trabalho urbano brasileiro, no qual se encontravam trabalhadores superexplorados e com poucas garantias de direitos sociais. Apesar das diversas “concessões” ocorridas no governo Vargas aos trabalhadores, ocorria, na verdade, uma restrição do acesso aos direitos promulgados na

²⁶ Segundo Ianni (1968), existem diversas interpretações sobre o populismo, podendo este ser considerado uma deformação demagógica, carismática, do processo democrático que se estava ensaiando. Teria sido um produto da atuação da esquerda brasileira, renegando seu compromisso com o socialismo e a revolução. Foi responsável por desacertos governamentais e de partidos políticos, justificando o golpe de Estado de 1964. Compreendeu lutas e mudanças, durante as quais o País ensaiou a formação do capitalismo nacional. Foi uma época de crise da hegemonia, quando classes sociais antagônicas fizeram e refizeram acordos. Seria a primeira experiência social da democracia brasileira, parte de um período crítico da história brasileira, quando as contradições da revolução burguesa poderiam desdobrar-se na revolução socialista (IANNI, 1968).

legislação, que somente podiam ser usufruídos pelos trabalhadores filiados aos sindicatos oficiais (SANTOS, 2012).

A unificação desses três fenômenos (um traço econômico-social de extraordinárias implicações; uma recorrente exclusão das forças populares dos processos de decisão política; o desempenho do Estado na sociedade brasileira), que aparecem na dinâmica da organização da sociedade brasileira, acabam determinando, conforme salienta Netto (2004), o desenvolvimento tardio do capitalismo brasileiro (que o tornam excludente e heteronômico) e o fato de que os processos decisivos e diretivos da sociedade brasileira sejam decididos “pelo alto”.

Após esta breve explanação sobre as particularidades da formação social e econômica do Brasil, é possível perceber que, em todas as fases do desenvolvimento capitalista brasileiro, conforme destaca Fernandes (2006), ocorreu uma incapacidade de superação dos setores arcaicos, mantendo-se a desigualdade de renda e a concentração de riquezas. Isso ocorre uma vez que, no sistema capitalista, sempre há dominação de uma classe sobre a outra, trazendo uma exclusão das massas do processo de participação política e social. Por fim, houve ainda a incapacidade de se romper com a dependência do exterior. Isto é, sempre houve a persistência dessa heteronomia com os países do centro hegemônico e imperialista, reforçando sempre o seu papel periférico e dependente do sistema capitalista.

O próximo capítulo demonstrará a perspectiva de dependência do Brasil e o seu papel dentro do sistema capitalista mundial, além da relação existente entre os países dependentes e periféricos e os países do centro e hegemônicos e imperialistas, sob a ótica da teoria marxista da dependência. Além do mais, demonstrará de que maneira, a partir dos anos de 1990, há a intensificação dos ajustes fiscais em prol do capital portador de juros, com impactos no orçamento e no financiamento das políticas sociais.

2. A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E SEUS EFEITOS NO BRASIL

Este capítulo objetiva trazer um olhar sobre as características e peculiaridades do capitalismo brasileiro e sua inserção no sistema capitalista mundial, trazendo como eixo central os diálogos sobre a dependência brasileira e sua subordinação ao mercado internacional, sob a batuta da mundialização do capital.

Sabe-se que o processo de formação política, econômica e social do Brasil tem suas particularidades em relação aos países do centro do capitalismo mundial, como os Estados Unidos e a Inglaterra, ao longo da história, por exemplo. Logo, pretende-se discutir sobre o papel que o Brasil exerce e compreender as interpretações que dão destaque à sua condição de país dependente, subdesenvolvido e periférico da economia mundial.

Desenvolveu-se, portanto, uma análise que buscasse interligar o processo brasileiro de expansão da industrialização com o desenvolvimento econômico mundial e as características que a referida industrialização assume. Tal debate é importante para a compreensão da formação social brasileira, visto que se remete à condição em que se desenvolveu a consolidação do sistema capitalista.

2.1. A dialética da dependência e o pensamento de Rui Mauro Marini. Neoliberalismo e o reforço da dependência brasileira: a condição contemporânea do País em tempos de mundialização do capital

A Teoria Marxista da Dependência (TMD) ganha força a partir da década de 1960, após o golpe militar, que acabou a pôr fim ao modelo desenvolvimentista muito defendido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Por isso, tentou-se superar alguns limites e insuficiências da concepção dos Partidos Comunistas. A TMD busca compreender a nova dinâmica do desenvolvimento capitalista, que trazia importantes mudanças para a divisão internacional do trabalho no capitalismo monopolista, com o domínio do capital estrangeiro sobre as economias nacionais, reforçando o papel de dependência dos países dominados. Logo, os seus principais autores (Ander Gunder Frank, Vânia Bambirra, Theotônio dos Santos e Ruy Mauro Marini) buscarão explicar “o caráter estrutural e permanente do desenvolvimento capitalista desigual, necessário para que esse modo de produção permaneça alcançando

seus fins: apropriação privada da riqueza e da renda, baseada na superexploração do trabalho” (TRASPADINI; STÉDILE, 2005, p. 29).

O texto “Dialética da Dependência”, de Rui Mauro Marini, foi escrito em 1973, no Chile, sendo que, somente no ano de 1990, foi traduzido do espanhol para o português. O principal objetivo do texto é elencar as principais características que vem assumindo, na época, a superexploração da força de trabalho na América Latina, trazendo uma interpretação não só inovadora, mas radical do capitalismo dependente, a partir da leitura da Lei do Valor, de Marx, visto que afirma “o conhecimento da forma particular que acabou por adotar o capitalismo dependente latino-americano, o que iluminará o estudo de sua geração e permitirá conhecer, analiticamente, as tendências que desembocaram neste resultado” (MARINI, 1973, p. 132).

Partindo desse ponto de análise, Marini (1973) afirma que a economia latino-americana apresenta algumas particularidades, sendo que o que se vivencia neste continente é mais do que um pré-capitalismo: é um capitalismo *sui generis*, “que só tem sentido se o contemplamos na perspectiva do sistema em seu conjunto, tanto em nível nacional como internacional” (MARINI, 1973, p. 132).

Dessa forma, afirma-se que o capitalismo na América Latina se desenvolveu em consonância com a dinâmica do capitalismo internacional, a partir da expansão comercial promovida no século XVI pelo capitalismo nascente. Essa dinâmica se fortaleceu, principalmente, após o movimento de independência política ocorrido nesses países no século XIX, quando as relações deste continente com os centros capitalistas europeus foram inseridas em uma estrutura definida, ou seja, dentro da divisão internacional no trabalho, e é isso o que será determinante para trazer o sentido do desenvolvimento da região. Ou seja, é a partir desse momento que se configura a dependência. Para Marini (1973), a dependência pode ser entendida como

relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida (MARINI, 1973, p. 134 e 135).

Para Marini (1973), não teria sido possível ocorrer o desenvolvimento da indústria moderna dos países centrais se não fosse pela existência dos países dependentes. Isso porque esse desenvolvimento necessitava de uma grande disponibilidade de produtos agrícolas e de matérias-primas, ou seja, sua função era prover alimentos para a classe operária crescente dos países industrializados. A participação dos países periféricos no mercado mundial contribuiu para que o eixo da acumulação na economia industrial dependesse muito mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que da exploração da força de trabalho (deslocamento da produção da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa).

Entretanto, segundo o autor,

o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite à região coadjuvar com essa mudança qualitativa nos países centrais, dar-se-á fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador. É esse caráter contraditório da dependência latino-americana que determina as relações de produção no conjunto do sistema capitalista (MARINI, 1973, p. 138).

Sua inserção na economia capitalista respondeu às exigências da passagem da produção da mais-valia relativa nos países do centro, que era determinada pelo grau de exploração da sua força de trabalho. Segundo o autor, a mais-valia relativa está ligada à desvalorização dos bens-salários, que é resultado do aumento da produtividade do trabalho. Essa situação é indispensável para se compreender o papel da América Latina no mercado mundial, visto que ocorreu a deterioração dos termos de troca, ou seja, uma depreciação dos bens primários produzidos pelos países dependentes. Entretanto, tal situação não correspondeu, necessariamente, a uma desvalorização real desses bens, uma vez que a produtividade desses países não industriais aumentou lentamente. Salienta-se que isso não correspondeu a um desestímulo da incorporação latino-americana à economia industrial, uma vez que,

quando ocorre a transferência de valor entre distintas esferas que se inter-relacionam (manufatura e matéria-prima), há uma transgressão da lei de troca, já que isso permite que as primeiras iludam a lei do valor, ou seja, vendam seus produtos a preços superiores ao seu, configurando uma troca desigual. Implicando que as nações desfavorecidas devam ceder gratuitamente parte do valor que produzem, e que essa cessão seja acentuada em favor daquele país que lhes venda mercadorias a um

preço de produção mais baixo, em virtude de sua maior produtividade (MARINI, 1973, p. 145).

O que se destaca nessa situação é que as nações periféricas desfavorecidas pela troca desigual buscam corrigir esses efeitos por meio de uma “compensação” da perda da renda gerada pelo comércio exterior. Essa busca de equilíbrio é feita por meio de uma maior exploração da força do trabalhador, em que a apropriação da mais-valia é gerada por meio de uma superexploração do trabalho no interior de cada nação.

Segundo Marini (1973), tal fenômeno dar-se-á mediante a adoção de três mecanismos, quais sejam: aumento da intensidade do trabalho, prolongamento da jornada de trabalho e, por fim, expropriação de parte do trabalho necessário do trabalhador para repor sua força de trabalho, ou seja, redução do poder de consumo do operário.

O principal efeito dessa troca desigual de mercadorias, que gera a superexploração do trabalho, é aguçar ainda mais a busca por acumulação de capital, reduzindo ou negando a capacidade de reposição dos desgastes de sua força de trabalho.

A industrialização latino-americana se deu por meio da criação de indústrias débeis, que – para o autor – somente se ampliavam quanto “fatores externos fechavam parcialmente o acesso da esfera alta de consumo para o comércio de importação” (MARINI, 1973, p. 162). Fora isso, havia um baixo nível tecnológico, que dificultava a competição com os países do centro do capitalismo. Além do mais, esse baixo nível induzia que o preço da produção fosse quase que totalmente determinado pelos salários, o que reforçava a tendência de redução dos salários, aumentando a superexploração do trabalhador e reduzindo sua capacidade de consumo individual.

Ao se tornar uma produtora de capital, a América Latina deveria criar, segundo Marini (1973), seu modo de produção particular, que difere em relação aos dos países imperialistas, tendo, portanto, a sua particularidade. Entretanto, o desenvolvimento industrial no seio da economia exportadora nunca conformou uma economia industrial que acarretasse uma mudança qualitativa no desenvolvimento econômico desses países. Na verdade, o que houve foi uma maior subordinação da produção e exportação de bens primários, sendo que as indústrias complementares às exportações foram aquelas mais ativas dentro das atividades industriais, conforme salienta Marini (1973).

De acordo com Souza Filho (2014), a consequência dessa dinâmica de superexploração da força de trabalho é duplamente perversa. Por um lado, pela

perspectiva da distribuição da renda, ocorre a redução das condições objetivas de destinação de recursos necessários para a expansão das políticas sociais. Por outro lado, a superexploração deteriora as condições de vida da classe trabalhadora, agravando as expressões da questão social e suas necessidades de reprodução.

Além da dependência e da superexploração, a outra categoria trazida por Marini, que explica, conjuntamente, a dialética do desenvolvimento latino-americano, é o subimperialismo, que pode ser entendido como

o papel que as economias subdesenvolvidas executarão com relação às demais economias na mesma situação, a partir da forma como se estabelecerá a divisão internacional do trabalho. Em outras palavras, as formas como os principais países do continente reproduzirão no interior de suas economias, e no jogo com as demais economias subdesenvolvidas, os mesmos mecanismos de dependência e exploração executados pelos capitalistas dos países desenvolvidos com relação à América Latina (TRASPADINI; STÉDILE, 2005, p. 35).

Essa categoria permite entender o papel que certos países latino-americanos, como o Brasil, exercem em seu relacionamento com outros países vizinhos, reforçando ainda mais a condição de dependência e subordinação desses países, ou seja, de forma a deixá-los ainda mais vulneráveis diante da dominação capitalista dos países imperialistas.

Reafirmam-se, portanto, a atualidade do pensamento e a contribuição do autor para se compreender a dinâmica do sistema capitalista nos países latino-americanos, principalmente após o fim das tentativas fracassadas do modelo de substituição de importação, uma vez que hoje observa-se a subordinação total da produção ao capitalismo financeirizado. Além do mais, nos países latino-americanos, há a tendência de aumentar a superexploração do trabalho, com o crescimento quantitativo dos trabalhadores precarizados, terceirizados, flexíveis, que se encontram na informalidade e que vêm tendo cada vez mais o seu poder de consumo reduzido.

Salienta-se que essas são as condições nas quais se encontra a situação de dependência dos países latino-americanos. Além do mais, é importante analisar também os fatores internos que reforçaram a dependência do Brasil e o papel da burguesia nacional nesse cenário.

Atualmente, sob a égide do capitalismo financeiro e mundializado, há um reforço da situação de dependência do Brasil. Nesse contexto, há o aumento da superexploração

do trabalhador, principalmente daqueles que se encontram no subemprego e nos laços informais e precarizados do mercado de trabalho.

Concorda-se com Osorio (2014), quando o autor afirma que o Estado do capitalismo dependente é atravessado por dois processos definidores para as suas particularidades. O primeiro refere-se à condição de dependente das formações sociais em que se constitui. Já o segundo está associado à superexploração e à sua determinação para as relações entre classes, frações e setores.

Conclui-se que há a presença de um Estado forte para o capital e para a acumulação capitalista e omissa para o enfrentamento das desigualdades sociais, tudo em prol da “ordem e do progresso” do Brasil. Tais medidas reafirmam a condição de dependência brasileira no contexto do capitalismo mundial, principalmente após o governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual o País se submeteu aos ditames do neoliberalismo, tornando-se extremamente dependente das políticas externas submetidas pelos grandes organismos capitalistas mundiais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Além disso, há a consolidação do regime de acumulação capitalista financeirizado e da apropriação do fundo público em prol do superávit primário, do pagamento de juros e amortizações da dívida pública, conseqüentemente impactando o financiamento das políticas sociais, conforme será debatido na próxima seção.

Diante do exposto, infere-se que a expansão e a consolidação da industrialização no País foram feitas à base da superexploração do trabalho e da dinâmica estrutural da dependência do Brasil. Esse padrão de reprodução capitalista, conforme mencionado por Marini, foi o que favoreceu o processo de industrialização da periferia, que – no atual contexto de mundialização do capital – voltou a se exacerbar, tornando os mercados externos seu centro de atenção.

O regime de acumulação capitalista atual não impactou somente os países do capitalismo central; ao contrário, abarca, também, os países periféricos. Salienta-se que todas as decisões que concernem ao mercado são definidas por empresas e bancos dos países centrais e por suas estratégias mundializadas. Em contrapartida, os países periféricos aparecem cada vez mais dependentes e submissos ao novo regime, aparecendo como

receptores de padrões de consumo globais difundidos a partir do centro e, a depender de condições macroeconômicas conjunturais, como plataformas de expansão concorrencial ou circuitos auxiliares de valorização patrimonial e financeira – sobretudo via privatizações e pela elevação das taxas de juros internas (TAVARES; MELIN, 1997, p. 28).

No caso brasileiro, o processo de industrialização teve seu auge no período de 1968 a 1973, quando houve o estabelecimento de algumas indústrias pesadas no País e a associação entre o capital nacional e o internacional com base na superexploração e no reforço da dependência brasileira. Quando os países centrais vivenciavam recessão capitalista, no Brasil houve também retração e crise da economia, aprofundando a concentração de renda e das desigualdades regionais. A industrialização vivenciada nesse período preparou as bases para a nova plataforma de valorização, que surgiu com mais veemência na década de 1990. De acordo com Paulani e Pato (2008, p. 13),

a industrialização da periferia, portanto, responde ao mesmo tempo aos anseios de um capital que buscava novas praças de investimento produtivo, em função das crescentes dificuldades de valorização observadas no centro do sistema, e aos anseios de uma esfera financeira em vias de expansão e autonomização, e que exigia, portanto, não só a expansão dessas praças [...], mas, principalmente, a canalização de seus fluxos para os mecanismos de valorização que ela própria começara a criar.

Logo, a chegada do capital produtivo para a periferia significava não somente o seu prolongamento de duração e busca de novos investimentos produtivos (uma vez que já estava esgotando seus caminhos de expansão após a crise de 1970), mas já criava mecanismos e condições para que ocorresse a dominação econômica e a transformação brasileira em plataforma de valorização financeira.

Nesse sentido, os atores afirmam que o verdadeiro sentido da industrialização da periferia foi o de ser “apenas substrato necessário ao desenvolvimento ulterior da verdadeira cabine do comando do capitalismo contemporâneo: a esfera financeira, agora mundializada” (PAULANI; PATO, 2008, p. 14). Para os autores, na atualidade, não se pode mais falar de dependência, tendo em vista o caráter mais profundo de dominação existente nos países periféricos. Para se compreender a relação existente hoje entre os países do centro e os periféricos, o conceito correto seria o de servidão, mais

especificamente o de servidão financeira, em que, no caso brasileiro, há o reforço e a persistência dessa heteronomia com os países do centro hegemônicos e imperialistas.

Ainda de acordo com Paulani e Pato (2008), o Brasil da década de 1980 não estava preparado para desempenhar seu papel na nova etapa da mundialização, devido às altas taxas de inflação, aos altos gastos estatais e ao caráter fortemente regulado da política cambial, que impedia que a valorização financeira tivesse a liberdade necessária. Além do mais, a questão previdenciária dificultava para que o País de imediato se integrasse na nova etapa da mundialização financeira, já que a previdência social brasileira era marcada pela solidariedade intergeracional, tendo o Estado como seu fiador. Isso ia de encontro aos ideários neoliberais, tanto devido ao peso desse gasto social no orçamento público quanto pela dificuldade de crescimento do setor privado no mercado promissor das previdências privadas.

O processo de redemocratização e a criação de uma nova constituição para o País ocorreram concomitantemente ao contexto de crise mundial do capitalismo e de reestruturação do sistema capitalista em nível mundial, com “a passagem para um novo padrão de acumulação (a chamada acumulação flexível) e para um novo regime de regulação social (as políticas estatais deveriam seguir as políticas de ajuste neoliberais impostas pelos organismos internacionais)” (SOUZA FILHO, 2014, p. 30).

Para Souza Filho (2014, p. 30), a Constituição de 1988 e sua nova agenda política nacional não poderiam ser implementadas

em face de um pensamento único mundial que enunciava uma política de ajuste dominada por temas como refluxo do Estado e primazia do mercado, desregulamentação e privatização, redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais – e a consequente substituição da universalidade pelo binômio focalização/assistencialização –, enfim, uma agenda que só podia ser conduzida contra as conquistas de 1988.

Nesse sentido, apesar de todo o avanço para as políticas sociais e para o sistema de proteção social brasileiro, tendo em vista o perfil progressista da Constituição Federal, o País construiu, a partir dos anos de 1990, uma agenda política, econômica e social pautada pelos princípios do neoliberalismo. Além disso, trouxe alterações no modelo de acumulação, constituindo o que viria a ser chamado de “financeirização”, “indicando um

processo em que a acumulação se dá sob os imperativos e a lógica da valorização financeira” (PAULANI, 2012, p. 91).

O discurso neoliberal dos anos de 1990 afirmava que o Estado não conseguia atingir sua estabilidade monetária por causa do seu peso e tamanho, não garantindo, portanto, os ganhos das aplicações financeiras. Além do mais, o País não possuía grande credibilidade, sendo difícil, portanto, convencer os países hegemônicos da disposição de impulsionar o ganho financeiro. Essa credibilidade era dificultada, também, devido à incompatibilidade entre a Constituição de 1988 e os interesses dos capitalistas rentistas, uma vez que, em situações de crise, a legislação brasileira tenderia a ficar ao lado da classe trabalhadora, ao invés de honrar seus compromissos financeiros com as dívidas públicas (PAULANI; PATO, 2008).

Além do mais, o orçamento público brasileiro era engessado, devido às diversas vinculações obrigatórias, o que dificultava, de certa maneira, políticas que garantissem o pagamento do serviço das dívidas públicas (PAULANI; PATO, 2008). Portanto, o Brasil deveria se ajustar aos ideários neoliberais, caso quisesse fazer parte dessa nova etapa da mundialização do capital, como de fato ocorreu, principalmente, após o consenso de Washington.²⁷

Dessa maneira, esses ajustes neoliberais, que foram sendo “inseridos” na agenda brasileira, desencadearam aquilo que Behring (2003) chama de contrarreforma do Estado brasileiro ou de um “estado de emergência econômica no Brasil” (PAULANI, 2010), que tem a sua faceta mais visível a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e nos 13 anos dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (apesar de suas particularidades), com um recrudescimento a partir de 2016, com a austeridade fiscal.

Com o intuito de debater a forma com que ocorreu todo esse processo de contrarreforma e o fortalecimento e a valorização financeira no País, esta parte analisa a década de 1990. Tal período pode ser visto como uma ofensiva burguesa. A política

²⁷ Esse termo, nomeado pelo economista John Williamson, foi utilizado para se referir a um conjunto de medidas ou ajustes macroeconômicos formulados por diversos economistas em 1989, em Washington D.C., que acabou se tornando a orientação política e econômica do FMI. Tais ajustes previam a estabilização econômica, a redução do gasto público, a privatização das empresas estatais, a reforma tributária, a liberalização das taxas de juros, a taxa de câmbio competitiva, a liberalização dos fluxos de investimentos estrangeiros (livre comércio), a abertura comercial e a desregulamentação das leis trabalhistas, dentre outros efeitos. Os economistas acreditavam que, se os países da América Latina seguissem essas orientações, conseguiriam promover o seu desenvolvimento econômico (FIORI, 1996).

econômica adotada nesse período trouxe consequências para a classe trabalhadora e afetou o orçamento e o financiamento das políticas sociais.

Inicialmente, ocorreu no curto governo Collor a sua intenção de reduzir o tamanho do Estado e controlar os gastos públicos, a privatização e a abertura da economia; porém, em dezembro de 1992, o presidente sofreu *impeachment*, tendo assumido o seu lugar o então vice-presidente Itamar Franco. Ele encontrou o País em situação vulnerável, incapaz de absorver as demandas do mercado e nem as da população brasileira. Seu foco foi a estabilização econômica, culminando com o lançamento, em 1º/07/1994 (começou a ser formulado em 1993), do Plano Real, sob o comando do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Foi a partir daí que ocorreram as primeiras medidas de preparação do País para a entrada no circuito internacional de valorização financeira (PAULANI; PATO, 2008), completando-se com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, que assumiu a Presidência da República em 1995.

O Plano Real tinha como objetivos a abertura econômica, as privatizações, a manutenção da sobrevalorização da moeda brasileira e a elevação inédita da taxa real de juros. Concorde-se com Paulani (2006a, p. 16) no sentido de que,

a partir do Plano Real, há um sentimento difuso de “emergência econômica”, no sentido de exceção, que acompanha a emergência do país como promissor mercado financeiro. Tudo se passa como se aos poucos estivesse sendo decretado um estado de exceção econômica que justifica qualquer barbaridade em nome da necessidade de salvar o país, ora do retorno da inflação, ora da perda de credibilidade.

Nesse sentido, tudo passou a ser justificado pela necessidade de preservar a estabilidade monetária conquistada pelo Plano Real. Além do mais, os neoliberais culpabilizavam o Estado brasileiro e seu excessivo gasto público como os responsáveis pela inflação. Era o prolapado dogma de que o alto gasto público é o culpado pela situação de crise do País e que, para melhorar a sua situação econômica, é preciso reduzir os gastos, principalmente na área social.

Dessa forma, a partir do governo de FHC, diversas contrarreformas foram implementadas no Brasil, principalmente após o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), lançado em 1995, ou seja, no primeiro ano de mandato de FHC.

Essas contrarreformas implementadas em prol do ajuste fiscal tiveram como objetivo a formação de superávit primário, para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. O governo buscou, portanto, favorecer o capital portador de juros e a sua esfera especulativa, diminuindo e restringindo o acesso da população aos seus direitos sociais, ao impactar diretamente o financiamento e o orçamento das políticas sociais.

O PDRE era sustentado por quatro pilares. O primeiro componente referia-se à redução do grau de interferência do Estado ao estritamente necessário, por meio de programas de desregulação, que aumentavam o recurso ao mecanismo de controle via mercado, em que o Estado deveria oferecer diversos subsídios, renúncias fiscais e vantagens para atrair o investimento dessas empresas e, ao mesmo tempo, perderia seu papel regulador na economia.

O segundo pilar, necessário para “reformatar” o aparelhamento do Estado, dizia respeito ao aumento de sua governabilidade, ou seja, da sua capacidade política de governar, isto é, da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade civil.

Já o terceiro dizia respeito ao aumento de governança do Estado, ou seja, a fim de tornar efetivas as suas decisões por meio do ajuste fiscal, que acaba devolvendo a autonomia financeira ao Estado.

O quarto e último pilar dizia respeito à delimitação das funções do Estado, reduzindo o seu tamanho, por meio de programas de privatização, terceirização e publicização. Esses três eixos trouxeram consequências significativas para a classe trabalhadora e as políticas sociais, beneficiando a valorização financeira. Quanto à privatização, o Estado deveria transferir para o setor privado aquilo que pode ser administrado pelo mercado; dessa maneira, o Estado brasileiro “vendeu” inúmeras estatais a preços baixos, como a Vale do Rio Doce. O discurso utilizado era o de que essas empresas somente traziam prejuízos para o País, já que eram deficitárias ou superavitárias com baixo nível de investimento. Já à terceirização competia a meta de transferir, para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio, tendo como objetivo reduzir o gasto social com os trabalhadores. Esse processo acarretou o aumento considerável da terceirização no País e, logo, propiciou um mercado de trabalho mais flexível e precarizado.

Por fim, a publicização consiste em transferir para o setor público não estatal os serviços não exclusivos do Estado, estabelecendo parcerias entre o setor público e a

sociedade, para financiar essas atividades, reduzindo sua prestação direta de bens e serviços para a população. Esse modelo de parceria público-privada foi o que mais trouxe implicações para as políticas sociais, já que, dessa forma, o Estado deixa de ser o provedor de políticas como educação, saúde e assistência social, cabendo às organizações sociais prover esses serviços. Esse modelo tem fortes implicações na oferta dos serviços sociais pelo Estado. Uma das políticas sociais mais atingidas pela contrarreforma bresseriana é a da política de saúde.

Apesar de se utilizar do discurso de que seria necessário reduzir o tamanho do Estado, torná-lo mais gerencial, o que estava por detrás do PDRE era a meta de diminuir o gasto social estatal e aumentar o superávit primário, para que, dessa maneira, se almejasse a credibilidade do País frente ao mercado internacional.

Segundo Behring (2003, p. 261), o PDRE – proposto em 1995 – se mostrou “anticonstitucional e antidemocrático, privatizante e focalista”, pelo lado das políticas sociais. O plano beneficiava o capital estrangeiro, dando liberdade para o aumento: (a) do desemprego; (b) da flexibilização do trabalho (por meio da terceirização); (c) do quantitativo de organizações filantrópicas, ao invés de serviços sociais públicos e de qualidade (publicização); e (d) do capital financeiro (privatização).

Dessa forma, para “enxugar” o Estado e reduzir os gastos públicos, o governo FHC fez os seguintes ajustes fiscais, além de privatizar e vender empresas brasileiras ao capital internacional, privatizar as políticas sociais (como as de saúde e educação), publicizar os serviços sociais e, por fim, aumentar a flexibilização e a superexploração das relações de trabalho:

- a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que, em 1997, tornou-se a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que tinha como objetivo aumentar a receita do Estado, ao instituir essas contribuições sociais, que foram criadas com a intenção de financiar, prioritariamente, a saúde pública, mas que isentava a incidência em recursos aplicados em bolsas de valores;
- a criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), que tinha como objetivo a desvinculação das verbas do orçamento da União, mais especificamente do Orçamento da Seguridade Social (OSS), para direcionar esses recursos para a

formação do superávit primário. Mais tarde, o FSE foi transformado na Desvinculação de Recursos da União (DRU);²⁸

- a elevação da taxa real de juros, devido à crise financeira internacional: dessa maneira, a inflação/política de preços se estabiliza, “provocando indiretamente o progresso de ‘modernos’ mecanismos de mais-valia absoluta, centrados na intensificação da jornada de trabalho” (SALAMA, 1996, p. 291);
- a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que hierarquiza os gastos públicos, colocando, obviamente, em primeiro lugar, o credor financeiro, ao invés das políticas sociais, uma vez que “não há nenhuma imposição ou sanção aos que decidem a política de juros e elevam a dívida pública do país em favor dos credores nacionais e internacionais” (PAULANI; PATO, 2008, p. 98);
- o fortalecimento do processo de contrarreforma da Previdência Social, com o avanço da previdência privada, por meio do regime de capitalização, no qual cada trabalhador responde por si, não havendo a solidariedade intergeracional. Dessa forma, os recursos depositados nesses fundos de pensão ficarão à mercê do mercado financeiro.

Esses ajustes fiscais realizados no governo FHC trouxeram consequências diretas para a população brasileira, principalmente naquilo que se refere às políticas da seguridade social e do trabalho. Havia a prevalência da privatização, da focalização e da descentralização, que, segundo Behring (2003), ocasionava perdas e restrições ao acesso às políticas sociais, uma vez que havia a tendência de reduzir os direitos sociais, sob o argumento dos ajustes fiscais necessários para estabilizar a economia brasileira.

Houve, nesse período, o que Behring (2003) denomina de uma contrarreforma e não uma reforma do Estado brasileiro, uma vez que possui caráter conservador e contrário às reformas de esquerda que ocorrem dentro do capitalismo, principalmente com a constituição dos Estados sociais europeus, sob a pressão intensa da classe trabalhadora, que desencadeou uma série de conquistas sociais, como as políticas universais de saúde e educação. O que ocorreu no País foi uma contrarreforma de caráter neoliberal, uma reação burguesa às conquistas sociais dos trabalhadores após a Constituição Federal de 1988.

²⁸ No próximo capítulo, a DRU será debatida de forma mais detalhada.

Concorda-se com Paulani (2010), quando a autora afirma que é a partir da era FHC que se consolida um Estado de emergência econômica no Brasil, que estabelece o país como um promissor mercado financeiro, onde tudo se passa como se ocorresse um estado de exceção econômico, que permitisse todo e qualquer tipo de ação em nome de resguardar a economia e a credibilidade do País, mesmo que isso trouxesse implicações desastrosas para a classe trabalhadora.

Para Paulani (2006b, p. 96), a armação desse estado de emergência econômico vivenciado no Brasil, a partir dos anos do governo FHC, foi uma “condição de possibilidade para que nossa relação com os países do centro passasse da dependência tecnológica típica da acumulação industrial à subserviência financeira típica do capitalismo rentista”, que, na contemporaneidade, se expressa sob a forma de dominância financeira. Dessa forma, o País se insere nesse âmbito do capital mundializado, por meio de uma transformação em um mercado financeiro emergente, o que transforma o País em

plataforma de valorização financeira internacional, bem em linha com o espírito rentista e financista dos dias que correm. Em seu papel, juntamente com sua função de produzir bens de baixo valor agregado e, de preferência, com a utilização de mais-valia absoluta (afinal de contas, o custo irrisório da mão de obra é nossa verdadeira ‘vantagem comparativa’!) [...], completa a caracterização da participação do Brasil na divisão internacional do trabalho do capitalismo contemporâneo (PAULANI, 2006b, p. 88).

A esperança de fugir desse estado de emergência, implementado e implantado no País ao longo dos anos de 1990, recaía na ascensão de um governo de esquerda que era crítico desse modelo neoliberal. Entretanto, ao contrário do que se era esperado, foi no período do governo Lula que se consolida definitivamente tal estado de emergência econômica no País, conforme será visto na próxima seção.

2.2 As políticas econômicas dos governos petistas: consolidação e aprofundamento do neoliberalismo

O presidente Lula chegou ao governo no ano de 2003 e, ao contrário do que se pensava, houve uma sintonia com o do FHC, dando continuidade à sua política econômica de buscar metas de inflação, ajuste fiscal e câmbio permanente (GONÇALVES;

FILGUEIRA, 2007). Ou seja, um governo dito de esquerda que, ao assumir o poder, deu continuidade e aprofundou o processo de contrarreformas no País.

Ao longo do período eleitoral, o então candidato Lula já demonstrava como iria conduzir o País, pois – caso eleito –, como mostra ao escrever a “Carta ao Povo Brasileiro” em 2002, ele declaradamente se comprometia com as exigências da burguesia bancária-financeira. No entanto, ele afirmou que era preciso romper com o modelo econômico que foi construído ao longo do governo FHC, sendo necessário fazer diversas reformas estruturais no País, para que conseguisse torná-lo mais justo e, ao mesmo tempo, competitivo no mercado internacional.

Isso quer dizer que era preciso fazer uma reforma tributária que desonerasse a produção e incentivasse as reformas previdenciária, trabalhista e social. Era necessário, também, que seu governo combatesse a fome e a pobreza, reduzisse a vulnerabilidade externa (com o aumento da exportação) e criasse um mercado interno de consumo de massa. Porém, essa carta serviu muito mais para acalmar o mercado financeiro, principalmente ao afirmar que iria “preservar o superávit primário o quanto fosse necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos” (LULA, 2012).²⁹

Quando Lula afirmou que era necessário fazer reformas e romper com o modelo econômico do governo FHC, aparentava que, a partir do governo PT (principalmente a partir do segundo mandato do governo Lula), o Brasil experimentaria uma nova fase de desenvolvimento capitalista, na qual se acreditava que o novo modelo brasileiro seria denominado de neodesenvolvimentismo, de modo que haveria uma sintonia entre o crescimento econômico e a justiça social.

Segundo Castelo (2012), o neodesenvolvimentismo surgiu no século XXI e se apresentou como uma terceira via tanto do projeto neoliberal quanto do socialismo, fortalecendo-se quando o neoliberalismo experimentava sinais de esgotamento. Tal modelo seria diferente do nacional-desenvolvimentismo, devido à maior abertura ao comércio internacional, ao maior investimento privado na infraestrutura e à maior preocupação com a estabilidade macroeconômica.

²⁹ Carta ao Povo Brasileiro. Disponível em: <http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

Segundo Katz (2016), os grandes defensores teóricos do neodesenvolvimentismo (no Brasil, um dos grandes defensores foi Luiz Carlos Bresser-Pereira) postulavam a necessidade de aumentar a intervenção estatal para que o País emergisse do subdesenvolvimento, por meio do equilíbrio entre Estado e mercado, em que aquele não obstruiria o investimento privado, ao contrário: criaria oportunidades de investimentos e reduziria as desigualdades econômicas. A política econômica deveria manter o déficit fiscal reduzido e estimularia a competitividade com taxas de juros decrescentes e elevadas taxas de câmbios. Dessa maneira, haveria a retomada da industrialização e o aumento do emprego urbano, que expandiria o mercado interno e impulsionaria o consumo. O crescimento econômico seria baseado na exportação, combinada com um mercado interno forte.

Para Katz (2016, p. 164), a divergência entre os neodesenvolvimentistas favoráveis à intervenção estatal e os neoliberais contrários é apenas uma simplificação, já que “todos recorrem a uma forte presença do setor público quando lhes cabe administrar a economia”. Para o autor, isso ocorre devido à influência dos grandes bancos e empresas no capitalismo contemporâneo, tornando-se “impossível administrar o sistema sem o protagonismo da burocracia estatal e dos administradores do setor privado” (KATZ, 2016, p. 164).

Porém, a partir do governo Lula, não somente se manteve a hegemonia do grande capital, principalmente da fração bancária-financeira, ligada ao capitalismo financeiro, como foi intensa a participação da burguesia. A expressão neodesenvolvimentista foi apropriada politicamente com o intuito de destacar as pretensas mudanças estruturais e o desempenho econômico ocorridos no País a partir do governo Lula, sendo que essa indevida apropriação serviria para diferenciar a fracassada experiência neoliberal do governo FHC. Entretanto, diferentemente do que afirmam os “defensores” dessa hipótese, essa experiência ocorrida no País a partir de 2003 pode ser denominada de “desenvolvimentismo às avessas” (GONÇALVES; 2012), uma vez que o que ocorreu no Brasil nos últimos anos foi

[...] desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural, em função do aumento do passivo externo, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política (GONÇALVES, 2012, p. 5).

São essas as principais características da política econômica no Brasil no período citado. Houve intenso processo de desindustrialização da economia brasileira, bem diferente daquilo que ocorreu no período do nacional-desenvolvimentismo, com o seu modelo de substituição das importações. Ocorreu o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nesse período, mas não foi devido ao aumento da produção de indústrias de transformação, mas sim devido ao aumento do consumo familiar, que ascendeu por causa da política de aumento do salário mínimo e de outros programas sociais, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), conforme será visto doravante.

A política econômica implementada pelo governo PT não passa do modelo neoliberal com ajustes, que manteve o ponto central da dependência da periferia, que é caracterizada, conforme visto anteriormente, por meio da troca desigual e pela superexploração da força de trabalho. O modelo liberal periférico que foi consolidado nesse período foi o que já estava sendo implementado desde o governo Collor e que se aprofundou a partir de 2003. Foi marcado por três conjuntos de características determinantes, quais sejam: “liberalização, privatização e desregulação e subordinação e vulnerabilidade externa estrutural e dominância do capital financeiro” (GONÇALVES; FILGUEIRAS, 2007, p. 22).

O modelo é liberal: estruturado a partir de liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implica reconfigurar a intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na área internacional e se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. Por fim, a dinâmica macroeconômica do modelo subordina-se à predominância do capital financeiro e da lógica financeira (GONÇALVES; FILGUEIRAS, 2007, p. 22).

Afirma-se, portanto, que esse modelo periférico que foi consolidado e aprofundado a partir do governo PT é uma expressão da dependência estrutural dos países periféricos no capitalismo mundializado, em que há a hegemonia da fração da grande

burguesia bancária-financeira, principalmente por meio dos grandes bancos multinacionais, dos fundos de pensão e dos fundos mútuos.

A condução da política econômica do governo Lula foi diferente nos seus dois mandatos. O primeiro momento é de continuidade em relação ao governo de FHC, com o fortalecimento do controle fiscal, com ajustes das contas públicas, com medidas que priorizavam a formação de superávit primário e, dessa forma, reduziriam a relação entre a dívida pública e o PIB e, com isso, favoreceriam e preservariam a esfera especulativa, por meio da valorização financeira. Tais ações limitaram a atuação estatal, no sentido de ampliação da capacidade do Estado em realizar investimentos públicos.

Segundo Teixeira e Pinto (2012), o bom desempenho macroeconômico no período do primeiro mandato de Lula foi resultado: (a) do favorável contexto internacional de crescimento; (b) da ampla liquidez dos mercados financeiros; (c) da elevação dos preços internacionais das *commodities*; e (d) da queda dos preços das manufaturas, em decorrência dos efeitos diretos e indiretos da China, o que possibilitou que as contas brasileiras voltassem a apresentar resultados positivos nas transações.

A garantia de elevadas taxas de juros adotadas no primeiro momento do governo Lula favoreceu a fração bancária-financeira, transformando o País no “paraíso dos ganhos rentistas” (PAULANI, 2012, p. 94). O que não significou que a grande burguesia industrial de *commodities* e agrária exportadora não tenha tido ganhos ou redução do seu poder, ao contrário: houve um aumento do poder econômico e político. Isso não ocorreu devido à “dinâmica mundial conduzida pelo eixo sino-americano, já que os efeitos positivos dos preços e do *quantum* das exportações brasileiras foram bem superiores aos efeitos negativos da valorização cambial” (PINTO, 2010, p. 278).³⁰

Nesse primeiro momento, houve a reprimarização das exportações, decorrente da regressiva especialização industrial brasileira, como forma de inserção do País no circuito mundial de acumulação capitalista. De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 22), “a ausência de progresso na estrutura produtiva implica consolidar um padrão de inserção retrógrada no sistema mundial de comércio, com crescente dependência em relação à exportação de *commodities*”. Além do mais, o aumento das exportações ampliou a

³⁰ O autor conclui, afirmando que “não é por acaso que o setor que mais ganhou poder econômico e político durante o governo Lula (grande burguesia do agronegócio e, sobretudo, a grande burguesia industrial de *commodities*) foi também o que mais elevou a doação de campanha para o candidato Lula na eleição de 2006” (PINTO, 2010, p. 279).

vulnerabilidade externa da economia brasileira, reforçando ainda mais o caráter de dependência brasileira com os países do centro.

No que tange às políticas sociais, o governo recolocou na ordem do dia a continuação do modelo liberal, com o propósito de implementar reformas na previdência, além de reformas sindicais e nas leis trabalhistas. Com isso, consolida-se um modelo marcado pela enorme concentração de riqueza e renda. A política social foi de natureza liberal e era condizente com o próprio modelo periférico liberal vivenciado nesse período.

Conforme afirmam Filgueiras e Gonçalves (2007), devido ao ajuste fiscal permanente, a política social no governo PT transformou-se em sinônimo de política social focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis, ocorrendo dessa maneira uma simbiose perfeita entre a política econômica neoliberal e políticas sociais focalizadas na pobreza extrema, em detrimento das políticas sociais universais.

Nesse período, houve a aprovação de mais uma contrarreforma da Previdência, desta vez atingindo os direitos dos servidores públicos, abrindo caminho para o mercado de previdência privada, por meio do regime de capitalização, no qual cada trabalhador responde por si e cujos recursos depositados ficam à mercê do mercado financeiro. Porém, salienta-se que, no governo Lula, a contrarreforma da Previdência Social alcançou basicamente os servidores públicos, com baixo impacto no Regime Geral da Previdência Social, que já tinha sido objeto de mudanças no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Entretanto, houve avanços importantes para a população brasileira no que diz respeito às políticas sociais, quando comparados aos dos governos anteriores, principalmente para aqueles em situação de pobreza absoluta. O Programa Bolsa Família (PBF) foi um dos principais programas brasileiros de combate à fome e à pobreza no País. Além disso, houve uma política de valorização do salário mínimo, que elevou o valor dado aos idosos e às pessoas com deficiência favorecidas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ainda no âmbito da assistência social, houve a promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que já era prevista na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No que concerne à política de educação, houve a criação de dois programas: o ProUni, que estimulava o acesso dos alunos às instituições privadas (por meio de

generosas desonerações tributárias dadas a essas instituições), e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). O Reuni, conforme afirma Cislighi (2010), estabelecia um contrato de gestão para o acesso a recursos financeiros pelas universidades públicas federais, para a ampliação das vagas no ensino superior, mas que, na prática, ocasionou, entre outras consequências, a redução das verbas de custeio e o quantitativo proporcional de docentes de nível superior.

A escolha por políticas sociais focalizadas foi, basicamente, restringida à transferência de renda. Essas transferências têm como objetivo maior inserir o indivíduo em uma sociedade de consumo, em que são considerados não cidadãos aqueles que não têm dinheiro para consumir, o que inclui não somente bens, como carros, telefones e computadores, mas também – e principalmente – a saúde, a educação, a previdência social. Dessa forma, há um intenso processo de mercantilização das políticas sociais, principalmente as da saúde e da educação,³¹ existindo nesse cenário a presença do cidadão-consumidor (MOTA, 1995).

No segundo governo Lula, contrariamente ao primeiro, houve uma flexibilização da política econômica, por meio de medidas que visavam ao aumento do crédito ao consumidor, do salário-mínimo e do PBF, bem como o aumento do investimento público e a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Essas ações foram medidas anticíclicas de combate à crise financeira internacional que assolou a economia mundial a partir de 2008, por meio do estímulo ao consumo da população, principalmente daquelas pessoas mais pobres. A economia brasileira se manteve acelerada com as medidas expansionistas nas áreas fiscal, monetária e creditícia.

De acordo com Katz (2016, p. 202), no segundo mandato, “houve uma modificação na primazia inicial dos bancos em favor da indústria, realizando mudanças de altas taxas de juros, políticas de livre ingresso de capitais a orientações que privilegiam a atividade fabril com subsídios financiados pela previdência social”.

O PAC-I tinha como previsão, entre 2007 e 2010, R\$ 657,4 bilhões, e o PAC-II foi lançado com uma previsão de R\$ 955 bilhões para o período entre 2011 e 2014, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Para tal, seriam

³¹ Um debate mais amplo sobre as características das políticas de saúde e educação no citado período será feito na segunda seção desta tese.

utilizados recursos do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE), do Orçamento Fiscal (OF) e do Orçamento da Seguridade Social (OSS), além do incentivo às parcerias público-privadas (PPPs) (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). O programa, entre seus eixos, tinha a proposta de uma reforma tributária, que foi encaminhada ao Congresso Nacional em 2008 (PEC 233/08); entretanto, conforme lembram Rodrigues e Salvador (2011), não se pressupunha uma reforma progressiva, na qual haveria uma tributação com uma base de incidência maior sobre a renda e o patrimônio.

Todavia, essa proposta não era distributiva, já que as medidas tributárias se limitavam às isenções fiscais, às desonerações nas folhas dos empregadores e à extinção das fontes de financiamento do OSS; logo, as políticas sociais seriam atingidas, caso essa proposta fosse aprovada (RODRIGUES; SALVADOR, 2011).

O PMCMV foi criado em 2009 e tem como maior objetivo combater o déficit habitacional no País, principalmente para a população com renda mensal de até R\$ 1.800,00. O programa, que atualmente se encontra em sua terceira fase, subsidiou a compra – até 2017 – de mais de quatro milhões de moradias. Entretanto, o programa não tem como objetivo somente superar o déficit habitacional existente no País, principalmente para as famílias pobres. Tem como interesse maior manter ativo o mercado imobiliário brasileiro diante da crise financeira mundial, ao criar subsídios para a produção e a aquisição de unidades habitacionais. Além do mais, para a construção dessas casas populares, há uma série de desonerações fiscais que lhe são concedidas, como ocorre com o PAC. Algumas dessas renúncias são referentes ao Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ), além de contribuições sociais que são fontes de financiamento de políticas da seguridade social, como a Contribuição Social para o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Social para o PIS-PASEP e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

O PAC e o PMCMV foram os responsáveis pelo crescimento do investimento público do Estado e pela diminuição da taxa de desemprego no País; porém, são aqueles empregos de baixa qualificação, que empregam, majoritariamente, na área da construção civil.

O governo decidiu por manter os programas sociais (com a ampliação do Bolsa Família) e os investimentos públicos (principalmente com a criação do Minha Casa,

Minha Vida) e adotou uma série de desonerações tributárias, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), principalmente sobre automóveis, com o objetivo de promover o consumo e não diminuir a atividade econômica; entretanto, essa política de desonerações tributárias contribuiu para “desfinanciar” o orçamento das políticas sociais, conforme será visto no próximo capítulo.

Salienta-se que essas ações adotadas foram à custa de generosas desonerações tributárias, principalmente sobre as contribuições sociais incidentes na folha de pagamento dos trabalhadores. E têm o objetivo de estimular investimentos públicos privados (notadamente no setor industrial) e elevar a competitividade das empresas nacionais. Entretanto, tais desonerações realizadas afetaram ainda mais o orçamento social, enfraquecendo o financiamento das políticas sociais.

Igualmente no primeiro mandato de Lula, houve a expansão das políticas sociais focalizadas na pobreza (vide a expansão do ensino privado em prol de uma educação pública e gratuita ou a expansão do mercado de seguro-saúde pago, ao invés de sua universalidade). Entretanto, com o crescimento econômico vivenciado nesse período, houve uma ampliação do emprego (ainda que precário ou temporário), principalmente no ramo da construção civil. Como afirma Mota (2012, p. 35), “através da mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao tempo que assegurou as exigências das classes dominantes”.

Por fim, pode-se afirmar que o governo Lula implementou uma série de medidas para afirmar e aprofundar o modelo liberal periférico (que está longe de ser um modelo neodesenvolvimentista ou de esquerda e esteve mais próximo do modelo neoliberal), no qual reafirmou o estado de emergência brasileira e sua plataforma de valorização financeira internacional. Segundo Paulani (2006), o governo Lula foi neoliberal principalmente por três razões: (1^a) por dar continuidade à transformação do País em plataforma de valorização financeira; (2^a) por seguir buscando construir um melhor ambiente de negócios, mediante a redução dos direitos sociais, as parcerias público-privadas e as privatizações; e (3^a) por aplicar uma política social compensatória.

O modelo de atuação estatal no governo Dilma Rousseff seguiu padrão semelhante ao da fase Lula. De acordo com Lopreato (2012, p. 254), nesse período,

não se alterou o propósito de o Estado chamar a si a tarefa de ser agente indutor do crescimento, de recorrer à ação das empresas e bancos públicos e de usar os instrumentos de política econômica em defesa de um projeto desenvolvimentista, mas entender a especificidade do governo Dilma requer olhar não só o que há de comum, mas também as descontinuidades em relação ao período anterior.

Não ocorreram, portanto, mudanças na atuação do Estado no sentido de incentivar o mercado e o consumo interno. O incentivo ao capital, por meio de subsídios fiscais, demonstrou que seria um governo de continuidade. Dilma Rousseff manteve os princípios da economia macroeconômica do seu antecessor, com a expansão dos programas sociais e o aumento do investimento público, como a segunda fase do PAC. Entretanto, o modelo econômico brasileiro começou a se estagnar, marcado pela redução do crescimento da China, a crise do euro e a frágil recuperação americana. Há aumento das desonerações tributárias como medidas de combate à crise, que afetam o financiamento das mais variadas políticas sociais; dentre elas, as de saúde,³² educação e habitação.

A partir de 2011, ocorreu uma desaceleração do investimento privado e do consumo das famílias, mostrando as dificuldades do governo para sustentar o padrão de crescimento ocorrido no governo anterior, por mais que a presidenta Dilma mantivesse as medidas anticíclicas frente à desaceleração econômica. Nesse período, houve uma redução dos preços das *commodities*. Ainda assim, a presidente manteve a expansão do gasto público e o endividamento público, como forma de estímulo à atividade econômica e ao consumo das famílias.

Segundo Lopreato (2012, p. 242), “o governo reforçou o uso da política fiscal como instrumento da política de desenvolvimento, sem abandonar a defesa da sustentabilidade da dívida pública”. Isso pôde ser visto quando, ainda no seu primeiro ano de mandato, foi lançado o Plano Brasil Maior, que visava a aumentar a competitividade da indústria nacional. Isso ocorria, principalmente, por meio de medidas de subsídios fiscais às indústrias e de desoneração tributária nas folhas de pagamento, reduzindo a alíquota de 20% para o INSS por um imposto de 1% a 2% sobre o faturamento, o que implicaria automaticamente o Orçamento da Seguridade Social (OSS).

Quanto às políticas sociais, a presidenta continuou com o desmonte da concepção universalista das políticas sociais e a restrição do fundo público em prol da formação do

³² O quarto capítulo demonstrará quais são essas desonerações e como elas afetaram a política de saúde.

superávit primário. A área que obteve melhorias foi a da política de assistência social, por meio do programa Brasil Sem Miséria, Brasil Carinhoso, em que ocorreu uma ampliação do Bolsa Família. As medidas adotadas por Dilma para tentar acelerar o crescimento, a partir de 2011, se concentraram nas desonerações tributárias, já iniciadas no período Lula, para socorrer o capital, com o discurso de diminuir os impostos e aumentar o investimento. Tais ações afetaram o financiamento das políticas sociais e intensificaram os mecanismos de mercantilização das políticas sociais, a flexibilização e a precarização do trabalho e a prevalência de programas de transferência de renda para os mais pobres.

Quando vem a eleição presidencial em 2014, o cenário é de uma crise econômica no País, diante da inflação em alta, de déficit das contas públicas, baixo crescimento econômico, desequilíbrio da balança de pagamentos, elevação da dívida pública. A reeleição da presidenta Dilma agravou a crise política, uma crise de sua governabilidade, devido à sua baixa aprovação, principalmente nos setores da classe média e da burguesia financeira e industrial, que tanto se beneficiaram ao longo do período do PT, por um lado devido à elevada taxa de juros e, por outro lado, devido às medidas de desoneração, aos incentivos fiscais e afins.³³

Antes de assumir seu segundo mandato, a presidenta Dilma anunciou, em 29 de dezembro de 2014, duas medidas provisórias (MP) (nº 664 e nº 665), que poderiam ser consideradas “duras e restritivas, de direitos que atingem fortemente os trabalhadores” (SALVADOR; LOPES, 2015, p. 26). As duas MP eram parte dos ajustes fiscais implementados pela equipe econômica de Dilma Rousseff e trouxeram alterações para a legislação previdenciária, impactando, entre outras coisas, o seguro-desemprego, a aposentadoria por invalidez e o auxílio-doença. Logo, as duas medidas provisórias “favorecem o capital, limitam o acesso aos direitos viabilizados pelo sistema público e diminuem os valores dos benefícios, impondo prejuízos aos trabalhadores” (SALVADOR; LOPES, 2015, p. 34).

Com o agravamento da crise econômica brasileira, a presidenta Dilma adotou, no seu segundo mandato, uma política fiscal mais contracionista e anunciou um programa de austeridade, por meio de um ajuste fiscal e do seu esforço em equilibrar as contas do Estado brasileiro, com a meta de chegar a um superávit positivo. O ajuste fiscal

³³ Dilma, após sofrer o *impeachment*, assumiu que errou ao promover uma grande desoneração tributária, já que o objetivo da redução de impostos era garantir maiores investimentos, mas ocorreu o contrário: as empresas aumentaram as suas margens de lucro.

implementado pela presidenta Dilma incluía medidas de redução do investimento no PAC e no PMCMV, bem como dificuldade de acesso a algumas políticas sociais, como no caso do PBF e na política de trabalho, ao dificultar o acesso do trabalhador ao seguro-desemprego, por exemplo.

Tal ajuste proposto é também resultado das escolhas econômicas feitas no mandato anterior da presidenta, que acarretaram perda de arrecadação de recursos sem os resultados esperados no crescimento econômico, em que pese o expressivo aumento dos gastos tributários, o que causou perdas de recursos para as políticas sociais (SALVADOR, 2015, p. 23).

Essa redução dos gastos do governo impactou diretamente a população pobre, com cortes no PBF, no investimento a programas habitacionais e na política de trabalho. Isso ocorreu em prol da formação do superávit primário e do pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Tal medida contribuiu para que aumentassem a desigualdade social, a pobreza, o desemprego e a precarização do trabalho, mas beneficiou a esfera financeira.

Diante desse quadro geral de descontentamento e de crise no País, a presidenta é indiciada por praticar uma manobra contábil, as chamadas “pedaladas fiscais”, sendo acusada de crime de responsabilidade e afastada do seu cargo, em agosto de 2016, para que assumisse o então vice-presidente Michel Temer, um mandatário ilegítimo, por meio de um golpe de Estado, com sua pauta intensiva de contrarreformas, diante de programas que previam uma reforma trabalhista, uma reforma da previdência e o limite dos gastos públicos. Tudo isso em prol do capital.

Nos governos do PT, o Estado brasileiro continuou aliado da classe capitalista, por mais que o discurso atual tentasse desmistificar a questão das lutas de classes. Ocorreu no País, nesse período, um crescimento econômico graças ao aumento do consumo, aliado ao endividamento das famílias, principalmente por causa do aumento de políticas sociais focalizadas na pobreza extrema, prevalecendo a transferência direta de renda em prol de serviços sociais, como pode ser visto no Programa Bolsa Família.

Nesse período, houve a continuidade da balcanização do Estado brasileiro, que é marca histórica dos governos brasileiros, ou seja, redução da sua autonomia frente aos interesses do setor dominante (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). O modelo liberal periférico foi incapaz de incorporar as demandas da classe trabalhadora; logo, restava

articular, de forma precária, essa classe por meio de políticas sociais focalizadas de caráter assistencialista. Nesses 13 anos, o capital financeiro continuou tendo o controle sobre a política macroeconômica no Brasil, que subordina as ações do Estado às áreas dominadas pelo capital, como o agronegócio e as instituições financeiras, por exemplo.

Pode-se afirmar que ocorre aquilo que Mota (2012, p. 34) denomina de ideologia do consenso, já que, nestes 10 anos, houve “a possibilidade de compatibilizar o crescimento econômico com o desenvolvimento social”. Essa ideologia foi iniciada no primeiro mandato do governo Lula e fortalecida no seu segundo mandato, sendo que houve sua continuidade no período Dilma. Essa ideia pressupõe crescimento econômico, ampliação do emprego e intervenção do Estado, sem, contudo, romper com os dogmas do neoliberalismo. Houve, na verdade, uma conciliação entre os receituários neoliberais e a pauta desenvolvimentista (MOTA, 2012), com uma conciliação de classes, garantindo ao capital grandes ganhos e à classe trabalhadora poucas melhorias. Ou seja, por mais que a pobreza tenha sido reduzida, que houvesse expansão das políticas sociais (focalizadas), crédito ao consumidor e uma política de valorização do salário mínimo, entre outras ações, o País se fortaleceu e aprofundou o seu pacto com o neoliberalismo.

O modelo adotado pelo PT para promover o desenvolvimento do Brasil foi ao encontro do modelo liberal de entrega do País às exigências da lógica capitalista, no qual se consolidou a plataforma de valorização financeira internacional, completamente submisso aos imperativos da acumulação financeira que domina o cenário mundial. Porém, algumas concessões foram garantidas nesse período e que estiveram ausentes no governo de FHC, tais como:

- (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo;
- (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais;
- (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais;
- (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica (BOITO; BERRINGER, 2013, p. 32).

Conclui-se que o estado brasileiro de emergência, ao invés de exceção, vira a regra, no qual, apesar das melhorias que ocorreram no País, houve apropriação da riqueza

produzida pela classe trabalhadora e, conseqüentemente, a restrição dos recursos do fundo público para a consolidação de políticas sociais, sendo repassados à classe capitalista, seja pela DRU, pela dívida pública ou por gastos tributários, conforme será visto no capítulo seguinte.

2.3 O golpe institucional e midiático do governo Temer, austeridade fiscal e ajuste fiscal permanente: desmonte do financiamento das políticas sociais

O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff se iniciou em 2 de dezembro de 2015 e foi concluído no dia 31 de agosto de 2016, quando ela teve seu mandato cassado, porém sem a perda dos direitos políticos, quando o então vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente o cargo de presidente, em 12 de maio de 2016.

Segundo Fontes (2017, p. 421), o PT foi

apeado de maneira ilegítima do poder, e não pelo bem ou malfeitos que porventura tenha cometido. A razão foi chantagista: o PT não quis ou não conseguiu interromper uma operação judicial – Lava-Jato –, que, direcionada contra ele próprio, começava a correlacionar parlamentares a recursos de propinas de empresas públicas e privadas. Paradoxalmente, sua destituição encontrou decidido apoio dos mesmos setores empresariais que o PT favoreceu, os quais louvavam a Lava-Jato enquanto procuravam dela se proteger (não queriam “pagar o pato”). Fartos recursos empresariais (nacionais e estrangeiros) irrigaram organizações de extrema direita, promovendo manifestações públicas de setores de classe média, chegando a reivindicar a ditadura, além de exibirem sem pejo facetas racistas, sexistas e discriminatórias. Uma democracia burguesa esquelética era apresentada como se fosse comunismo, e as declarações de voto de muitos parlamentares durante o *impeachment* envergonharam até mesmo muitos dos que o apoiavam, a começar por jornalistas da grande mídia.

Quando chegou à presidência por meio do golpe, Temer objetivava pôr em prática todos os pilares que continha o projeto do PMDB lançado em 2015: “Uma Ponte para o Futuro”. Tal projeto visava a fortalecer os interesses dos mercados em prol da derruição dos direitos sociais. O projeto possui um discurso de austeridade econômica como forma de saída da recessão econômica, evitar o aumento do desemprego e a redução dos investimentos. A austeridade é uma “política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento

econômico e promotor do bem-estar social” (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018, p. 7). Ela é uma escolha política que traz consequências para a classe trabalhadora, ao privá-la das mais diversas necessidades sociais. Há uma clara opção por cortar gastos públicos, ao invés de aumentar impostos ou promover o crescimento econômico.

Em linhas gerais, esse documento significava a adoção de diversas medidas que solapariam diversas conquistas sociais da classe trabalhadora, principalmente daquelas que concernem aos direitos trabalhistas, sob o argumento de que as causas da crise fiscal e econômica do Brasil se encontravam, entre outros fatores, na presença de um Estado que possuía muitos “compromissos constitucionais”, como as vinculações constitucionais ou a indexação obrigatória de valores.

Ele foi o guia para diversas contrarreformas que ocorreram nesses seus pouco mais de dois anos de governo, mas que trouxe consequências para todo o orçamento e o financiamento das políticas sociais, assumindo o protagonismo de uma política de austeridade fiscal.

A partir do governo Temer, ocorreu o aprofundamento do desmonte das políticas sociais, por meio do dismantelamento do Estado, comprometendo o gasto social, mediante diversas contrarreformas.

Segundo Rossi, Dweck e Arantes (2018), a política de austeridade tem como intuito unicamente beneficiar os capitalistas, em decorrência da expropriação da classe trabalhadora. Tal fato decorre de três motivos. Em primeiro lugar, ao gerar recessão e desemprego, reduzem-se as pressões salariais e aumenta-se a lucratividade. Em segundo lugar, o corte dos gastos e a redução das obrigações sociais abrem espaço para futuros cortes de impostos das empresas e das elites econômicas. Por fim, a redução da quantidade e da qualidade dos serviços públicos aumenta a demanda de parte da população por serviços privados em setores como educação e saúde, o que aumenta os espaços de acumulação de lucro privado. Portanto, a política de austeridade fiscal é o pilar do neoliberalismo, conjuntamente com as privatizações dos serviços públicos e a liberalização dos mercados (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

O intuito da política de austeridade, como a face mais recente do ajuste fiscal permanente, é a garantia de transferência de recursos para o pagamento de juros das dívidas, sem necessariamente ter superávit fiscal, ainda que este permaneça como objetivo fulcral da política econômica. Além disso, é descartada qualquer política que

visse a aumentar os impostos dos mais ricos na sociedade. A austeridade fiscal é extremamente punitiva e contribui para o crescimento das desigualdades sociais no País, tendo-se em vista que ela reduz diversos direitos sociais e dificulta seu acesso aos mais variados serviços sociais, como seguro-desemprego, aposentadorias ou serviços socioassistenciais.

Logo no início do seu mandato, o governo Temer reduziu ministérios de caráter social, como (provisoriamente) a unificação do Ministério da Educação e Cultura e do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Ele já apontava a necessidade de uma contrarreforma da previdência social, sob a justificativa de que o seu orçamento é deficitário; entretanto, devido a uma intervenção militar no Estado do Rio de Janeiro, ela foi adiada para o seu sucessor, Jair Bolsonaro.

Nos dois anos e meio do governo Temer, o financiamento da política de saúde foi alvo de diversos ataques, acelerando a tentativa de “redimensionar o SUS”, buscando a sua privatização e congelando os seus recursos.³⁴ O mesmo ocorreu com a política de educação, com ataques e cortes em programas (como Ciências sem Fronteiras) e em bolsas de pesquisas, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), além do conservador movimento do programa “Escola sem Partido”. A política de assistência social também passou por reformulações prejudiciais à classe trabalhadora, principalmente com a aprovação, em 2017, do programa Criança Feliz, que reforça as práticas assistenciais e do primeiro-damismo na política de assistência social.

Nesse período, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, que prorroga até 2023 a DRU, além de ampliar seu percentual (de 20% para 30%) incidente sobre todos os impostos e contribuições sociais federais, produzindo efeitos retroativos de janeiro de 2016. O valor desvinculado, anualmente, por meio da DRU, poderá ser utilizado para o cumprimento do superávit primário e o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, ou seja, menos investimento para as políticas sociais e mais para alimentar o capital financeiro e fictício.

Uma das primeiras medidas que trariam um grande prejuízo para o orçamento e o financiamento das políticas sociais (principalmente, para a política de saúde) foi a

³⁴ Todo o processo de contrarreforma da política de financiamento da saúde será detalhado no último capítulo desta tese.

aprovação da Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) para o País, ao congelar os gastos públicos por 20 anos.³⁵ Tal emenda implica a revogação das despesas vinculadas, como no caso da política de saúde. A partir desse novo regime, o princípio da austeridade fiscal será norteador para garantir a redução do Estado para os próximos 20 anos, sendo conhecido como “era da austeridade” (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018). Nesse contexto, o gasto primário do governo ficará limitado por um teto definido pelo montante máximo do ano anterior, reajustado pela inflação dos últimos 12 meses, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Esse novo regime teve grande apoio dos parlamentares, mas foi aprovado mediante a forte repressão policial nas ruas, já que milhares de manifestantes, como movimentos sindicais, estudantes e servidores públicos, foram às ruas contra tal medida.

Com esse novo regime, as consequências para o financiamento e o orçamento das políticas sociais serão trágicas. Segundo Dweck, Silveira e Rossi (2018), em um período de 20 anos (1997-2017), o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 17% do PIB. Tal crescimento contribuiu para a regulamentação e a efetivação de diversos direitos sociais, como a expansão das políticas de assistência social e de educação, o aumento do salário mínimo, o crescimento do SUS, entre outros. Entretanto, com a EC 95, nos próximos 20 anos, espera-se que o gasto primário do governo seja de apenas 12% do PIB, em 2037. Portanto, essa emenda fará o País retroceder consideravelmente, propiciando um verdadeiro desmantelamento das políticas sociais.

O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhados na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se à correção pela inflação (SALVADOR, 2017a, p. 429).

³⁵ De acordo com o art. 107, § 1º, cada limite equivalerá:

I - Para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - Para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior [...].

Essa medida busca acabar com as vinculações constitucionais obrigatórias, principalmente dos orçamentos da saúde³⁶ e da educação, o que traz consequências imensuráveis para essas duas políticas. Tal ação vai ao encontro do projeto “Ponte para o Futuro”, lançado um ano antes, cujo entendimento se assenta na crença de que, para o País atingir o crescimento econômico, é necessário ter como alvo o gasto social.

Para isso é necessário, em primeiro lugar, acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada (PMDB, 2015, p. 9).

É nítido que o que está por trás desse novo regime fiscal é a tentativa de reduzir o gasto público para a concretização dos direitos sociais, passando, dessa forma, para a esfera privada os serviços sociais, como o acesso à saúde³⁷ e à educação, por exemplo. É uma transferência de responsabilidade da esfera social para a esfera privada, transformando tais serviços em mercadorias, excluindo, de tal maneira, o acesso dos mais pobres a bens e serviços essenciais para a sua reprodução.

A EC 95, portanto, é de um aventureirismo irresponsável inimaginável, em que, independentemente do desempenho econômico, congelam-se os gastos primários do orçamento público brasileiro, no mesmo passo em que se libera a apropriação do fundo público pelo capital portador de juros e pelos especuladores (BEHRING, 2019, p. 59).

Com o aprofundamento da austeridade fiscal e do ajuste fiscal, fica visível o interesse existente por detrás do *impeachment* da presidenta Dilma em 2016.

³⁶ No caso da política de saúde, será demonstrado no capítulo 4 o impacto negativo de tal medida para o seu orçamento; entretanto, para termos uma noção mais exata do que significa a vigência da EC 95/2016, simulamos, entre 2000 e 2017, o valor aplicado por todos os entes em saúde como se tivessem sido corrigidos somente pela inflação, sem o efeito da vinculação instituída pela EC 29/00. Como resultado, o valor total gasto em saúde em 2017 teria sido de R\$ 104,6 bilhões, o equivalente a apenas 39% do que foi gasto (R\$ 266 bilhões), o que resultaria numa Rede do SUS menor em todo o território nacional, com o equivalente a quase 1/3 do que foi investido em 2017, ou seja, o gasto federal de saúde no período de 2000 a 2017 teria sido 1,2 trilhão menor do que o observado (WEILLER, 2019).

³⁷ Desde o início do seu governo, há o discurso sobre a nítida necessidade de redução do tamanho do SUS, sempre com o argumento da necessidade do seu desfinanciamento. Um exemplo é a criação de um projeto de planos de saúde populares, que seriam menos completos do que os planos atuais; entretanto, isso “desafogaria” o SUS, segundo a visão do então ministro da Saúde, Ricardo Barros. Ao pensar em um projeto de plano de saúde popular, o governo põe em xeque o princípio da universalidade do SUS, uma vez que o direito ao seu acesso ocorreria de forma mercantilizada.

A radicalidade do ajuste fiscal [...] nos credencia a afirmar que o golpe de 2016 nunca teve como real propósito coibir a corrupção, mas foi motivado pelo interesse e compromisso ideopolítico de ampliar a atuação do Estado na canalização de recursos públicos para amortecer os efeitos da crise junto aos interesses do capital (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 70-71).

Duas medidas cruéis para a classe trabalhadora foram aprovadas em 2017. A primeira delas foi a Lei da Terceirização (Lei nº 13.429), que autoriza a terceirização ampla, ilimitada, irrestrita e prejudicial para os trabalhadores, permitindo que os empresários contratem funcionários terceirizados para executar as atividades-fim das empresas. A lei altera a concepção de que somente atividades-meio poderiam ser terceirizadas, como serviços de limpeza, por exemplo. Como se não bastasse a aprovação da medida no Executivo e no Legislativo, ela ainda foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 30 de agosto de 2018. Tal lei prejudica a classe trabalhadora, ao flexibilizar as relações de trabalho, criando um cenário de instabilidade e precarização das relações de trabalho. Ela é devastadora para aqueles que vivem do trabalho. Os trabalhadores terceirizados são aqueles que recebem menores salários e possuem menos direitos trabalhistas garantidos.

A segunda medida aprovada nesse período foi a contrarreforma trabalhista. Mais uma vez, ocorreu sob a indignação dos trabalhadores e a repressão policial. Uma grande greve geral ocorreu, no dia 28 de abril de 2017, com a adesão de milhões de brasileiros; entretanto, isso não foi o suficiente para barrar a contrarreforma trabalhista, que acabou sendo aprovada no dia 13 de julho de 2017. Assim, a Lei nº 13.467 operou regressivamente mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Trata-se de uma medida cruel para a classe trabalhadora, que instituiu o princípio que assegura prevalência do “negociado sobre o legislado”, em nome de uma maior flexibilidade nas relações do trabalho, que – na prática – beneficia o capital e prejudica a classe trabalhadora. Com isso, a lei assegura retrocessos nos direitos trabalhistas, uma vez que o negociado pode prevalecer sobre aquilo que foi estabelecido, essencialmente, na Constituição Federal e na própria CLT. Tal entendimento contribui para que ocorram retrocessos em relação a direitos adquiridos, como os relativos às jornadas de trabalho e aos salários, o que possibilita a superexploração da força de trabalho e contribui para o crescimento das relações informais no mercado de trabalho, além dos postos de trabalho temporários e terceirizados.

Conjuntamente, a EC 95, a Lei nº 13.429 e a Lei nº 13.467, contra a classe trabalhadora, buscam ampliar a lucratividade dos capitalistas, intensificando as desigualdades sociais do País. Além disso, o Orçamento da Seguridade Social historicamente é alvo de duros cortes, o que contribui para o subfinanciamento das políticas de previdência, saúde e assistencial. O subfinanciamento ocorre principalmente por meio da DRU e das renúncias tributárias, que são tecnicamente denominadas como gastos tributários.³⁸ Nesse período, as políticas sociais foram atacadas como parte de uma estratégia para reduzir os custos da crise do capital, por meio do ajuste fiscal e da austeridade fiscal permanente.

2.4 O governo neofascista de Jair Bolsonaro

No dia 1º de janeiro de 2019, toma posse Jair Bolsonaro, um presidente totalmente despreparado, que conseguiu votos por meio do discurso misógino, homofóbico e racista. É um representante do pensamento da extrema-direita. No campo da economia, nomeou o ultraliberal Paulo Guedes com a missão de manter e ampliar a austeridade fiscal e o ajuste fiscal permanente. Uma das propostas do ministro é a criação de *vouchers* para a saúde e a educação,³⁹ que seriam uma espécie de vale que o Estado entregaria para a população que não pode pagar para utilizar o setor privado. Caso isso fosse, de fato, implementado, seria mais um mecanismo de buscar mercantilizar e privatizar as políticas sociais.

Segundo Melo (2019), o governo Bolsonaro é um governo fascista. Ele professa uma ideologia fascista, com um comportamento xenófobo, preconceituoso, machista e militarista. Além do mais, “Bolsonaro engendra um movimento baseado numa mobilização que interpela setores médios e setores subalternos movidos por um grande ressentimento social” (MELO, 2019, p. 7). Ressalta-se, ainda, que o presidente conta com o apoio do universo da extrema direita, dos grupos neonazistas, de amplas faixas do

³⁸ Um exemplo desses ataques foi a tentativa desesperada de Temer de pôr fim à paralisação dos caminhoneiros ocorrida em maio de 2017. Foi anunciada a Medida Provisória nº 839, que estabelecia subsídios fiscais de R\$ 9,58 bilhões ao óleo *diesel* no País. Entretanto, tais renúncias incidiram sobre o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Ambas as contribuições sociais são basilares para o financiamento da política de trabalho e da seguridade social, impactando, diretamente, o OSS.

³⁹ Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/?p=61605>>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

aparelho de repressão do Estado, do fundamentalismo religioso e do mercado (MELO, 2019).

De acordo com Zacarias (2018), o governo Bolsonaro é composto por quatro núcleos distintos, que estiveram na base da sua campanha e que representam diferentes frações de classe. O primeiro núcleo, o bolsonarista, é o eixo central do governo e o mais ideológico. É formado pelo presidente e por seus filhos, bem como por outros, como Olavo de Carvalho⁴⁰ e Ernesto Araújo.⁴¹ O segundo núcleo é o formado pelos militares. O terceiro núcleo é o econômico, liderado por Paulo Guedes, por suas políticas ultraneoliberais e pelo seu projeto de Brasil voltado para o agronegócio, para contrarreformas da previdência e administrativas e para o ataque à classe trabalhadora, por meio das perdas de direitos, como o congelamento do salário mínimo. O quarto e último núcleo é o político, então comandado por Onyx Lorenzoni⁴² e por suas indicações da maioria dos membros da velha política que compõe o novo governo. “O núcleo político pretende fazer a ponte entre um governante tresloucado e inábil e um Congresso formado por velhas raposas da política nacional” (ZACARIAS, 2018, s/p).

O governo Bolsonaro vem sendo marcado por uma avalanche de retiradas de direitos sociais, dando prosseguimento ao governo anterior, de Michel Temer. A maior derrota da classe trabalhadora foi a aprovação da EC 103/2019, a contrarreforma da previdência social. Com a “nova” reforma da previdência, a exigência da idade mínima para a aposentadoria sofreu alterações entre trabalhadores urbanos, rurais e professores, bem como o tempo mínimo de contribuição, ambos prejudicando os trabalhadores mais idosos, sob o argumento falacioso do rombo da previdência social e da necessidade de reformá-la para garantir as futuras aposentadorias, o que significa uma maior desproteção aos pobres e o incentivo ao crescimento das aposentadorias privadas. São eles que têm sido mais afetados pela política de trabalho nos últimos anos, devido às contrarreformas trabalhistas (Lei da Terceirização e mudanças da CLT) do governo Temer, que incentivava a contratação terceirizada e precária. Somam-se a esses trabalhadores os mais de 14,805 milhões de desempregados (CARNEIRO, 2021), que, no atual contexto de

⁴⁰ Olavo de Carvalho é um influenciador digital, autoproclamado filósofo. É considerado um “guru” do bolsonarismo e um representante da extrema-direita brasileira.

⁴¹ Ernesto Araújo é um diplomata brasileiro. Foi ministro do Itamaraty até março de 2021.

⁴² Onyx Lorenzoni foi ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil.

recessão econômica, não têm previsão de voltar ao mercado de trabalho. Isso acaba dificultando o acesso desses trabalhadores à proteção trabalhista e previdenciária.

No que tange à política de assistência social, houve uma piora dos indicadores da política de assistência social. O principal programa assistencial (o Bolsa Família) ou sua tentativa de reformulação (o programa Renda Brasil) voltou a ter filas de espera de mais de um milhão de famílias em cidades pobres, sendo que todos os 200 municípios de menor renda do Brasil sofreram com o recuo na cobertura do programa (RESENDE, 2020).⁴³

Quanto à política de habitação, o Programa Minha Casa, Minha Vida obteve um corte de R\$ 1,9 bilhão para a construção de habitações para a população de baixa renda. Em agosto de 2020, o governo mudou o nome do programa para Minha Casa Verde e Amarela, tendo como público-alvo famílias com renda anual de R\$ 70 mil, das Regiões Norte e Nordeste do País. Uma das principais alterações foi a redução de algumas taxas de juros cobradas nos financiamentos.

Em relação à política de saúde, objeto desta tese, houve inúmeros retrocessos, todos marcados pela concepção privatista do SUS. O processo de desmonte do SUS é longo; entretanto, tem sido acelerado nos últimos quatro anos.

Em outubro de 2020, Bolsonaro editou o Decreto nº 10.530, que autoriza a realização de estudos para parcerias entre os setores privado e público para a construção e a administração de Unidades Básicas de Saúde (UBS), ou seja, um projeto que abre caminho para a privatização do SUS, sob o argumento de falta de recursos. Tal decreto foi duramente rejeitado pelos movimentos de saúde, como o Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (CEBES), sendo, rapidamente, revogado.

Outra medida que ataca a concepção universalista da saúde é a tentativa de sucateamento da política de saúde mental. Isso porque, em meio a uma situação de pandemia de Covid-19 (novo coronavírus), o Ministério da Saúde revogou 99 portarias que regulam o tratamento de transtornos mentais e de dependência química. Tal feito abre caminho para a diminuição de equipamentos públicos, como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), e o crescimento das comunidades terapêuticas, sendo um retrocesso

⁴³ “O desmonte da assistência social não vem ocorrendo somente pelo desfinanciamento do FNAS. Ele se materializa também na redução de recursos voltados para o Programa “Bolsa Família” (cujo recurso está no MDSA), embora tenha ocorrido elevação da renda familiar *per capita* mensal e do valor do benefício em 2016, o que, em tese, deveria ampliar o acesso ao benefício. Entre os anos de 2012 e 2017, a redução foi de 3,1% e, entre 2014 e 2017, chegou a 14,4%, revelando sua intensificação em anos recentes, o que só foi possível devido a cortes no número de concessão de benefícios” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2018).

para todo o histórico da luta antimanicomial brasileira, contribuindo para o desfinanciamento do SUS.

Em 2020, o Brasil e o mundo vivenciaram uma pandemia do novo coronavírus. Até o momento, mais de 500 mil pessoas morreram, e o governo ignorou as medidas de isolamento, recusou compras de vacinas e, logo no início, houve a renúncia de dois ministros da Saúde, devido aos embates com Bolsonaro em relação ao combate ao vírus.

Para o enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia, foi promulgada, pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional (EC) nº 106, que instituiu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações. Segundo Salvador (2020a), a emenda foi conhecida como “orçamento de guerra” e permitiu a separação do orçamento e dos gastos, realizados para o combate à pandemia, do Orçamento Geral da União (OGU). Essa emenda permite que o financiamento das ações para o enfrentamento da pandemia poderá ser realizado por meio da abertura de créditos orçamentários extraordinários, destinados ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes (SALVADOR, 2020a).

Inicialmente, Bolsonaro se recusou a oferecer auxílio emergencial para a classe trabalhadora, sendo o auxílio fruto de uma pressão política e social. No início, foi encaminhada para o Congresso Nacional uma proposta de auxílio emergencial de apenas R\$ 200, sendo limitada a trabalhadores informais, durante somente três meses. Entretanto, “após pressão de movimentos sociais no âmbito da sociedade civil organizada e a atuação dos partidos de oposição ao governo Bolsonaro” (SALVADOR, 2020a, p. 11), o valor do auxílio foi elevado para até R\$ 600,00,⁴⁴ com a aprovação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, durante cinco meses, para pessoas com renda *per capita* de no máximo meio salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos. Após esse período, foi prorrogado para até o final do ano de 2020; entretanto, com o valor reduzido pela metade e com o endurecimento de alguns critérios, como a exclusão de presos em regime fechado e de pessoas dependentes no Imposto de Renda.

Salienta-se que, segundo dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), o governo não gastou R\$ 80,7 bilhões⁴⁵ do orçamento para conter os efeitos da

⁴⁴ Mulheres provedoras de família monoparental receberiam duas cotas do auxílio, ou seja, R\$ 1.200,00.

⁴⁵ “De acordo com os dados do Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19, do Tesouro Nacional, foram autorizados, a partir de 25 Medidas Provisórias (MP), R\$ 604,7 bilhões de gastos diretos

pandemia em 2020, apesar de toda a gravidade instalada desde o início da crise sanitária (INESC, 2021). Além do mais, o governo não gastou R\$ 28,9 bilhões que estavam aprovados para o pagamento do auxílio emergencial, sobrando, portanto, 9% do valor de R\$ 322 bilhões para o atendimento a 66 milhões de brasileiros.

Com a continuidade e o agravamento da pandemia em 2021, Bolsonaro e Guedes possuíam a intenção de recriar o auxílio emergencial em parcelas de até R\$ 250,00; entretanto, com a condição de se aprovar um ajuste fiscal, com a lógica de que a austeridade fiscal permanente seria a propulsora do crescimento e do equilíbrio fiscal. Nesse sentido, o Congresso promulga EC 109, em 15 de março de 2021, que garante a volta do auxílio emergencial, permitindo ao governo gastar até R\$ 44 bilhões com novos pagamentos. Dessa forma, o benefício aprovado ficou entre R\$ 150,00 e R\$ 375,00.

Em compensação, a emenda criou uma série de ajustes para controlar os gastos públicos quando a relação entre despesas obrigatórias e receitas da União atingisse o limite de 95%. Ela representa um novo desmonte dos direitos sociais, como o congelamento dos salários dos servidores públicos, a suspensão de concursos e a limitação de investimentos.

Em contraposição à redução do valor do auxílio, tem-se o aumento em mais de 10%⁴⁶ nos preços dos alimentos essenciais para a classe trabalhadora, como arroz, carne, feijão e leite. O aumento afeta diretamente aqueles mais pobres e que, em grande parte, foram os mais afetados pelas medidas de isolamento social devido à pandemia. Além do mais, “as projeções do Banco Mundial indicam que o Brasil voltou para o ‘mapa da fome’ e que, até o fim de 2020, 14,7 milhões estarão na extrema pobreza” (SALVADOR, 2020a, p. 12).

A situação atual é de um processo de aprofundamento da desigualdade social, que vai ao encontro dos princípios da austeridade fiscal. Soma-se a isso um processo de destruição do nosso meio ambiente, com o aumento das queimadas e do desmatamento na Amazônia e no Pantanal.

No próximo capítulo, a análise se concentra sobre a apropriação do fundo público por meio da DRU e dos gastos tributários nos últimos 17 anos, abrangendo todos os

para o enfrentamento da pandemia. Deste valor, R\$ 524 bilhões foram de fato pagos, deixando a execução orçamentária em 86,7%” (INESC, 2021, p. 20-21).

⁴⁶ Os dados, divulgados em 09/09/20, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostraram que o arroz ficou quase 20% mais caro desde o início do ano; que o preço do feijão mulatinho subiu 32,6%; da abobrinha, 46,8%; e da cebola, 50,4% (MOTA, 2020).

governos do PT e os de Temer e Bolsonaro. Com isso, será possível perceber todo o processo de disputa do fundo público brasileiro e de que forma ele tem sido utilizado para beneficiar a classe capitalista, objetivando socializar os custos da crise.

3. APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E TRIBUTAÇÃO

No sistema capitalista, o fundo público exerce funções primordiais para o processo de acumulação de capital e para a reprodução da força de trabalho, principalmente na implementação das políticas sociais, e é impensável discorrer sobre o processo de acumulação de capital sem a sua presença.

Nesse sentido, este capítulo tem o objetivo de discutir sobre os fundamentos do fundo público e seu papel dentro do sistema capitalista, além de analisar os mecanismos de apropriação do fundo público no Brasil, seja por meio do pagamento da dívida pública, seja mediante as renúncias tributárias.

Dessa forma, o capítulo é dividido em três partes. A primeira tem como objetivo discutir o que é o fundo público e o seu importante papel no contexto de crise. Já a segunda discorre sobre a disputa em torno do fundo público e sobre como o pagamento da dívida pública e a Desvinculação de Receitas da União (DRU) são grandes aliados do capitalismo mundializado. Por fim, a última seção analisa os gastos tributários e como eles se apropriam do fundo público em prol da acumulação capitalista.

3.1. Papel do fundo público em tempos de crise do capital

A expansão do capitalismo monopolista acabou constituindo um modelo de financiamento tanto das políticas sociais quanto da acumulação de capital, por meio do fundo público. Ele teve o seu papel ampliado, tornando-se importantíssimo para a consolidação dos direitos sociais e para a reprodução do capital (principalmente nos tempos de crise). Como afirma Oliveira (1998), a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização dos recursos públicos, que funcionam tanto como “acumulação primitiva” quanto para as mais variadas medidas de caráter caritativo para a população carente, por meio das primeiras leis inglesas aos pobres.

Ele é “o pressuposto do financiamento da acumulação de capital e, de outro lado, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo, globalmente, toda a população, por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA, 1998, p. 19-20). É impensável associar a formação do capitalismo sem o uso do fundo público. No período de construção e consolidação dos Estados sociais europeus, ele financiou as políticas sociais de bem-

estar, como as de saúde e educação e os seguros sociais. De outro lado, financiou a acumulação capitalista, por meio de recursos destinados à ciência e à tecnologia, além de subsídios para a produção e gastos com o setor armamentício e o mercado financeiro (OLIVEIRA, 1998).

O fundo público possui um caráter contraditório, pois “ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada” (OLIVEIRA, 1998, p. 53). E o que seria esse movimento?

O processo de produção desse movimento, que busco conceituar no fundo público, é o processo da luta de classes. Mas é também o de seu deslocamento da esfera das relações privadas para uma esfera pública ou, dizendo de outra forma, o da transformação das classes sociais de privadas para as classes sociais públicas [...]. Seria mais fácil dizer que há um deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado (OLIVEIRA, 1998, p. 53).

Nota-se que a luta de classes exerce um papel fundamental para a concretização dos direitos sociais e, quanto mais forte e mais articulada a classe trabalhadora for, tendem a ser maiores também os seus direitos sociais. O Estado aparece, na maioria das vezes, no centro dessa luta de classes, mediando e atuando de maneira também contraditória, favorecendo a acumulação de capital no âmbito da produção, por um lado, e a reprodução da força de trabalho, por meio de políticas sociais, por outro lado. Afirma-se, portanto, que ele é tensionado e disputado devido às correlações de forças existentes na sociedade.

Além do mais, com a expansão da intervenção estatal no período keynesiano-fordista, a luta de classes pela riqueza produzida gira, também, em torno do fundo público na definição da tributação e do gasto público, como salienta Souza Filho (2016a). O fundo público reflete, portanto, uma disputa desigual entre as classes pela repartição do financiamento público, sendo que, pelo lado dos trabalhadores, para garantir direitos sociais e, dessa forma, satisfazer suas necessidades sociais básicas. Já pelo lado do capital, consegue-se assegurar a intervenção estatal em sua produção e na reprodução do capital e, com sua força hegemônica, consegue-se assegurar a participação do Estado em sua reprodução, por meio de políticas de subsídios econômicos e de participação no mercado

financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública (BEHRING, 2009; OLIVEIRA, 1998).

Sabe-se que o fundo público deve garantir as duas funções básicas do Estado – criar condições de manter o consenso entre classes e a acumulação capitalista –; logo, ele não é utilizado somente para o financiamento das políticas sociais, viabilizando o bem-estar da população, com políticas de educação, saúde e assistência social. Uma parte do seu valor é destinada para a acumulação capitalista. De acordo com Salvador (2010), o fundo público está presente de diversas maneiras na reprodução do capital, como se segue.

A primeira é quando ele é fonte de investimento capitalista, por meio de incentivos fiscais ou desonerações tributárias, que acabam viabilizando a produção de mais capital, por meio da redução de sua base tributária de renda, como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção.

O segundo papel do fundo público dentro da sociedade capitalista é de repassar uma parte dos seus recursos sob a forma de juros e amortizações da dívida pública para o capital financeiro. Esse fenômeno é ainda mais presente na sociedade atual, uma vez que se vive em uma época de mundialização do capital, flexibilização das relações de trabalho e crise do capitalismo. Essa nova fase do capital teve início nos anos das décadas de 1970/1980, em que houve uma mudança do campo de produção de riqueza, das grandes indústrias para o mundo especulativo e a esfera das finanças, que, na maioria das vezes, agem sem a regulação do Estado, acarretando uma financeirização da riqueza.

A terceira maneira ocorre por meio das funções indiretas do Estado, mediante as quais se destina uma parcela do orçamento público para pesquisas e inovações tecnológicas e para investir em infraestrutura, como em grandes obras e transportes públicos, que garantem a produção e o consumo em massa.

Por fim, o fundo público está presente na reprodução do capital como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, que reduz o custo do capitalismo, por meio dos salários indiretos.

Para além do entendimento da categoria de fundo público, é importante compreender de que maneira ocorre a sua gênese. Sabe-se que há diferentes posicionamentos entre os autores no que concerne à forma pela qual o fundo público é constituído. Oliveira (1998) apresenta uma, segundo a qual, no sistema capitalista, ele seria um antivalor, principalmente pelo lado da reprodução da força de trabalho, em que

os gastos e serviços sociais funcionariam como antimercedorias, já que não têm como premissa básica gerar lucros e, na sua ação, não se extrai mais-valia; logo, quando há a indexação de benefícios sociais aos salários, sua ação seria feita no sentido oposto de extraí-lo.

O fundo público, em resumo, é o antivalor, menos no sentido de que o sistema não mais produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação. Afinal, o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase, em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas. E essas novas formas, para relembrar a asserção clássica, aparecem não como desvios do sistema capitalista, mas como necessidade de sua lógica interna de expansão (OLIVEIRA, 1998, p. 35).

Souza Filho (2016b), com o intuito de reforçar a tese exposta por Chico de Oliveira, salienta que o antivalor seria uma parte do fundo público que desenvolve uma contradição na dinâmica capitalista de produção e reprodução das relações sociais, uma vez que não é capital, tendo-se em vista que não contribui com o processo de compra da força de trabalho, de mercadorias ou dos meios de produção.

Behring (2009, p. 54) critica essa visão de Oliveira:

Se o fundo público é estrutural, parece contraditório não considerar o fundo público na reprodução geral do capital, através dos subsídios, negociação de títulos públicos, de garantias de condições, de financiamento, e de reprodução mesma da força de trabalho como fonte de criação de valor.

Logo, o fundo público não pode ser considerado um antivalor, já que ele participa (in)diretamente do ciclo de produção e reprodução do valor.

O fundo público, tensionado pela contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto do trabalho social, atua realizando uma punção de parcela da mais-valia socialmente produzida para sustentar, num processo dialético, a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valia, base da taxa de lucros (BEHRING, 2009, p. 55).

Ao criticar o argumento de Behring (2009), Souza Filho (2016b) afirma que, embora o antivalor seja uma fração do fundo público, isso não significa que esta não entre ou participe do processo de produção e reprodução do capital, já que, segundo o autor,

o antivalor é a forma com que o fundo público contribui para a reprodução do capital e da força de trabalho, não atuando como capital *per se*, na medida em que não compra nem capital constante nem capital variável para produzir mais-valia. Assim, entendemos que o antivalor é a expressão da contradição do sistema (SOUZA FILHO, 2016b, p. 332).

Dessa maneira, para Souza Filho (2016b), o fundo público se transforma em antivalor, ao realizar a extração da mais-valia e do salário por meio da tributação, sendo considerado, portanto, a contradição do próprio sistema capitalista. Entretanto, Behring (2016) discorda desse posicionamento trazido por Souza Filho, afirmando que o fundo público é “mais do que essa tensão/contradição do sistema, mas não sua superação” (BEHRING, 2016, p. 8), já que analisar o fundo público como um processo contraditório não pode fazer com que se acredite que os salários indiretos ou as políticas sociais atuem como antimercedorias sociais ou que não estejam inseridas na lógica do valor. Ao contrário, elas estão inseridas nesse circuito, uma vez que reproduzem a força de trabalho e colaboram no processo de produção e reprodução do capital.

O fundo público, portanto, se forma por meio dos tributos (impostos, contribuições sociais e taxas) extraídos da mais-valia produzida, sendo parte do trabalho excedente que passou por um processo de transformação em juros, lucros e renda da terra que o Estado apropriou para desempenhar suas múltiplas funções (BEHRING, 2010).

Os trabalhadores, ao pagarem suas contribuições, seus impostos e outros tributos, contribuem direta e indiretamente para a formação do fundo público. Para Brettas (2012), o fundo público acaba atuando sobre a lei do valor, estando inserido nesse processo. Logo, não se pode afirmar que o fundo público seja um antivalor. Ele é basicamente constituído pelo dinheiro arrecadado por impostos, tributos e contribuições sociais que foram extraídos pelo Estado no processo de produção de mercadoria; logo, há mais-valia despendida nesse processo de formação dos recursos do fundo público.

No capitalismo contemporâneo, o fundo público passa a ser um componente *in flux* do processo de produção e reprodução capitalista, que está presente no ciclo de produção de valor de Marx: **-D-M-D'** (BEHRING, 2010). A autora afirma, ainda, que –

a partir desse ciclo – ocorrem dois movimentos de repartição da mais-valia. Reparte-se em: (1) juro, lucro, renda da terra e fundo público; (2) retorno de parcelas do fundo público na forma de juro, que é a destinação predominante no tempo de financeirização do capital, por meio, principalmente, dos mecanismos da dívida pública, de oferta e regulação do crédito, com o objetivo principal de atuar no processo de rotação do capital, acelerando e interferindo nos ritmos da metamorfose **D-M-D'**. Infere-se, a partir do exposto, a centralidade do papel do fundo público no sistema capitalista, sendo peça-chave para o processo de acumulação de capital, seja na esfera produtiva ou financeira.

A discussão sobre o fundo público e a maneira pela qual ele é composto tem que se afastar do discurso da neutralidade, uma vez que ele é formado tanto por tributos progressivos quanto regressivos. Conforme O'Connor (1977), o sistema tributário é uma forma de luta de classes, devendo o Estado criar, segundo o autor, formas tributárias equitativas (e não iguais) para esconder o conteúdo não equitativo da estrutura dos tributos e a natureza exploradora da estrutura classicista. O sistema tributário tem, portanto, um objetivo maior, que é o de enriquecer uma classe à custa de explorar outras, e isso ocorre por meio, justamente, de uma carga tributária regressiva, com a incidência de tributos que incidem sobre bens e consumo, o que onera os mais pobres.

Pauta-se naquilo que Behring (2009) denomina de exploração tributária, que está acoplada de diversas ideologias de classe, sob cujo âmbito, por um lado, se encontra a classe capitalista, com o intuito de se livrar da obrigação de pagar os impostos, afirmando que isso reduziria a sua capacidade de investir na produção; e, do outro lado, está a classe trabalhadora, que é a mais onerada dentro do sistema tributário. É importante ressaltar que, a cada novo processo orçamentário, ocorrem disputas ou negociações políticas para que cada setor receba uma parcela do dinheiro público.

Por fim, afirma-se que a disputa de forças não só políticas, mas também das classes sociais, é peça importante para a compreensão da alocação dos recursos do fundo público e do seu destino final, seja para as políticas sociais ou para a acumulação capitalista. Reitera-se o papel estrutural que o fundo público tem dentro do sistema capitalista e que essa categoria de análise é importante, porque será a partir da forma pela qual ele é constituído ou formado que se consegue analisar as implicações da crise do capital sobre o fundo público.

Outra forma do Estado de utilizar o fundo público para o socorro ao capital é por meio da dívida pública, tendo-se em vista que ele tem de pagar uma elevada quantidade de capital aos seus credores, muitas das vezes, privados (MARX, 1983). É visível o crescimento exponencial dessas dívidas públicas, principalmente nos países periféricos, o que levou esses países a acumular dívidas odiosas e ilegítimas, como afirma Chesnais (2012). São odiosas por terem sido adquiridas em processos não democráticos, em períodos de regimes autoritários contra os interesses das nações. E são ilegítimas devido à sua natureza econômica, porque a exigência para o pagamento dos juros traz prejuízos para as finanças públicas e conduzem os países a acumular dívidas elevadas, uma vez que estão sob o jugo dos mercados financeiros, como ocorreu no Brasil⁴⁷ e em alguns países europeus, como Grécia, Portugal e Espanha.

De acordo com Behring (2010), as implicações da crise contemporânea sobre o fundo público se dão de duas maneiras. Primeiramente, na sua formação, ao implicar reformas tributárias regressivas, em que o fundo público se torna uma peça fundamental para as políticas de contenção da crise. Impacta, também, os mecanismos de isenção fiscal e de renúncia fiscal ao empregador, com o objetivo de proteger o emprego; entretanto, tais medidas acentuam o processo de expropriação do trabalhador, o que faz com que ocorra um aumento da carga tributária, bem como de diversos mecanismos de flexibilização do mercado de trabalho.

A segunda implicação, trazida pela autora, incide sobre a sua destinação, ou seja, quando o Estado, ao adquirir os ativos das empresas falidas, também com o argumento de proteger o emprego, apropria-se dos recursos de reprodução do trabalho para sustentar tal movimentação. Ele interfere nos processos de rotação do capital, tendo em vista propiciar sua valorização de forma mais acelerada por meio de parcerias público-privadas, fornecimento de crédito e afins. Conclui-se afirmando que o “fundo público tem um papel estrutural no circuito do valor, criando contra-tendências à queda das taxas de lucro, atuando permanente e visceralmente na reprodução ampliada do capital” (BEHRING, 2010, p. 32).

⁴⁷ No ano de 2012, o peso da dívida era de R\$ 3 trilhões em dívida interna e US\$ 400 bilhões em dívida externa, ou seja, ele entregou à iniciativa privada – cujo objetivo principal, como o dos banqueiros, é o lucro – algo que poderia fazer, possivelmente mais barato, com recursos públicos, se o dinheiro não fosse usado para pagar ou rolar a dívida e os juros (AZENHA, 2013).

Corroborar aquilo que Mészáros (2009) afirma, isto é, que as grandes crises financeiras são resolvidas com a injeção de grandes somas de dinheiro público, ou seja, é o Estado, por meio do seu fundo público, “salvando” a burguesia e, em consequência disso, trazendo profundas regressões para a classe trabalhadora. Segundo Mandel (1990), a crise do sistema capitalista é uma massiva agressão sobre o trabalho social, o que traz terríveis consequências para a classe trabalhadora.

Pode-se afirmar que, neste contexto de crise, a atuação do fundo público visa a reforçar o ideário do neoliberalismo, sendo que o Estado deve agir em prol de facilitar a privatização da riqueza produzida e, em contrapartida, socializar, cada vez mais, os prejuízos produzidos pelo regime de acumulação financeira, ou seja, o Estado máximo para o capital e mínimo para o social.

3.2 A disputa em torno do fundo público no Brasil

De acordo com Oliveira (1990), o processo de acumulação na economia brasileira foi uma soma da vontade política dos sujeitos internos da política brasileira com mudanças na divisão internacional do trabalho, não sendo, somente, uma simples necessidade da própria acumulação de capitais. Além do mais, o crescimento econômico no Brasil, conforme debatido anteriormente, implicou profundas transformações na estrutura social, nas relações entre as classes e destas com o Estado.

Tais transformações, em conjugação com as restrições políticas vivenciadas no período ditatorial, construíram aquilo que Oliveira (1990) denominou de “economia de regulação truncada”, que é caracterizada por não ter regras estáveis, bem como pela ausência de direitos para os trabalhadores, sendo que cada caso é um caso, ou seja, “regulação permanentemente *ad hoc*” (OLIVEIRA, 1990, p. 44). Ou seja, caracteriza-se por ser

uma estrutura econômica industrial expressivamente diversificada, tentando seguir as tendências de vanguarda das economias capitalistas centrais, uma modernização agrária fortemente conservadora, mas que inverteu ou modificou as relações campo-cidade ou agricultura-indústria para constituir-se no que está sendo chamado “complexo agroindustrial”, uma intervenção estatal que financia a reprodução do capital, mas não financia a reprodução da força de trabalho: a presença de multinacionais em setores-chave oligopolísticos (OLIVEIRA, 1990, p. 44).

Tal “economia de regulação truncada” interferiria diretamente na maneira com a qual o fundo público brasileiro é apropriado pelo Estado e pelas classes dominantes. Ele é constituído “como um fundo histórico não resolvido de problemas de discriminação, intensas desigualdades sociais e regionais, tradição autoritária” (OLIVEIRA, 1990, p. 44). Nesse sentido, a sua própria expansão e sustentação acabam sendo um permanente exercício de cada caso é um caso, sendo que, em sua grande maioria, há o atendimento aos interesses da burguesia, tanto industrial quanto financeira, em detrimento dos interesses da classe trabalhadora, ou seja, interesse para a acumulação de capital, ao invés das necessidades da reprodução da força de trabalho.

Como dito anteriormente, o fundo público é permanentemente disputado e, no Brasil, há diversas maneiras pelas quais ele pode ser apropriado pelas classes dominantes (portanto, em prol da acumulação de capital), como por meio da dívida pública e pelo pagamento de seus juros e suas amortizações, pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) e por uma série de “reformas” que foram impetradas pelo governo ilegítimo de Michel Temer e aprofundadas pelo governo Bolsonaro. Outra maneira seria por intermédio dos gastos tributários; por tal razão, esta tese terá uma parte específica para exemplificar como ocorre tal apropriação.

Na apropriação do fundo público, os juros da dívida pública pagos pelo orçamento estatal são os principais alimentadores do capital portador de juros e do capital fictício, tendo, portanto, função fundamental para a acumulação capitalista.

Conforme exposto anteriormente, na visão de Chesnais (2012), essas dívidas podem ser denominadas de dívidas odiosas e ilegítimas. São odiosas por terem sido adquiridas em processos não democráticos, em períodos de regimes autoritários contra os interesses das nações, sem o seu consentimento e com o pleno conhecimento de causa por parte dos credores. E são ilegítimas devido à sua natureza econômica, porque a exigência para o pagamento dos juros traz prejuízos para as finanças públicas e conduzem os países a acumular dívidas elevadas, que estão sob o jugo dos mercados financeiros.

No Brasil, a dívida pública tem sido como uma “varinha mágica”⁴⁸ (MARX, 2013) sobre os recursos do fundo público, exercendo importante papel na acumulação capitalista.

Brettas (2012) afirma que ela é um mecanismo que funciona como instrumento de acumulação das relações capitalistas, e isso independe da forma em que o governo está organizado.

Nesse contexto, de discussão acerca da dívida, podem ser observadas na tabela 1 as despesas efetivamente pagas (excluindo a rolagem da dívida) por Grupo de Natureza de Despesa (GND),⁴⁹ no período de 2010 a 2019, em bilhões de reais, deflacionados pelo IGP-DI,⁵⁰ a preços de fevereiro de 2021.

⁴⁹ Entende-se por grupos de natureza da despesa (GND) a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

⁵⁰ Conforme foi mencionado na introdução desta tese, todos os gastos foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), que é calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Dessa forma, ao longo de toda a redação, subentende-se que os valores não são correntes (nominais), mas sim reais (constantes).

Tabela 1. Despesas pagas segundo a classificação por Grupos de Natureza de Despesas (de 2010 a 2019), em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

GND	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Varição
Amortização (1)	286,3	189,2	571,7	198,4	303,2	274,5	383,0	404,7	426,4	330,5	15,4%
Inversões financeiras	60,2	63,3	71,8	84,3	97,3	90,9	96,8	81,0	79,4	79,9	32,9%
Investimentos	44,0	32,3	38,5	28,5	30,3	14,5	23,7	23,6	24,7	19,6	-55,4%
Juros e encargos da dívida	249,8	254,1	239,6	238,9	270,8	314,3	289,2	260,1	354,4	341,8	36,8%
Outras despesas correntes	1.118,5	1.204,3	1.240,4	1.311,3	1.386,5	1.479,1	1.525,0	1.424,7	1.487,5	1.528,6	36,7%
Pessoal e encargos sociais	372,7	379,8	363,3	370,4	377,0	384,8	389,5	388,7	381,1	377,9	1,4%
TOTAL	2.131,5	2.122,9	2.525,2	2.232,0	2.465,0	2.558,2	2.707,2	2.582,9	2.753,5	2.678,3	25,7%

(1) Exclui o refinanciamento da dívida pública

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

De acordo com a tabela 1, o orçamento público brasileiro (fiscal mais seguridade social) apresentou um crescimento de 26%, acima da inflação, no período em comento. Contudo, os valores destinados ao pagamento dos juros em encargos da dívida pública cresceram de R\$ 250 bilhões (2010) para R\$ 342 bilhões (2019), isto é, um crescimento real de 37%. Quando somamos os recursos destinados ao pagamento dos juros e encargos das dívidas e da amortização da dívida pública (exceto a rolagem), percebe-se que essas despesas financeiras representam 25% do montante do orçamento pago em 2019, isto é, R\$ 673 bilhões, sendo R\$ 331 bilhões com amortização e R\$ 342 bilhões com juros e encargos.

Esses dados, portanto, demonstram o quanto o Estado brasileiro tem sido um aliado sem igual do capital financeiro e do rentismo, favorecendo a acumulação e a reprodução do capital, sendo que a opção política e econômica pela austeridade fiscal passa pela apropriação do fundo público em benesse do capital.

Segundo Behring (2017, p. 10), “a dívida pública, que nos coloca em condição de ajuste fiscal permanente, com sua inesgotável chantagem e punção do fundo público, é uma espécie de calvário: um longo sofrimento, especialmente para a classe trabalhadora”. Ou seja, a dívida pública acaba se tornando uma forma de apropriação do fundo público, contribuindo, drasticamente, para a redução do gasto social.

Por fim, pode-se afirmar que essa ilegitimidade das dívidas públicas cria continuamente a necessidade de denunciá-las e reestruturá-las, escalonando-as, de modo que se tornem pagáveis.

Outra maneira pela qual ocorre a apropriação do fundo público é por meio da DRU. A DRU é um dispositivo que permite, além de outras coisas, que o governo retire até 30% (conforme a EC 31/2016, que autoriza a sua prorrogação até 2023) do Orçamento da Seguridade Social (OSS), para transformá-lo em recursos fiscais para a composição do superávit primário e o pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

A DRU, ao trabalhar para reduzir as receitas vinculadas em ações e programas das políticas da seguridade social, acaba construindo um discurso de déficit nas políticas de previdência social e de saúde. Dessa forma, são impetradas medidas impopulares e que atacam os direitos sociais da classe trabalhadora.

Na tabela 2, são apresentadas as parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU, em alguns anos específicos, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021. Dessa forma, é possível observar o quanto a DRU subtrai do OSS.

Tabela 2. Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU, em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Ano	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016 (1)	2017	2018
Cofins	47.053	57.339	64.888	67.249	62.282	60.625	86.656	90.584	95.697
CSLL	13.775	18.736	20.484	21.093	20.090	18.003	28.850	29.066	29.893
PIS/Pasep	11.598	16.531	17.062	17.221	16.459	16.013	22.817	23.915	25.185
Outras contribuições (2)	12.903	1.290	1.346	1.368	1.518	1.637	1.298	1.256	1.059
Taxas de órgãos da seguridade	-	-	-	-	-	-	536	501	356
Receitas desvinculadas pela DRU	85.330	93.896	103.780	106.930	100.350	96.277	140.158	145.323	152.190
Valor médio subtraído do OSS	113.804								

Fonte: ANFIP (2018).

(1) A partir de 2016, com a EC nº 93/2016, a alíquota de desvinculação passou a ser de 30% e a atingir as taxas em adição às contribuições.

(2) Até 2007, em outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza.

Observa-se que a DRU vem, ao longo dos anos, subtraindo parcelas do recurso da conta da Seguridade Social. No período de 2005 a 2018, esses valores foram aumentando anualmente, atingindo o quantitativo de R\$ 152 bilhões, em 2018, tendo um valor médio subtraído de quase R\$ 114 bilhões, conforme pode ser observado na tabela 2. Esses recursos deixaram de compor o Orçamento da Seguridade Social para que fossem gastos em outras áreas, mais precisamente na composição do superávit primário.

A DRU tem sido utilizada como uma “perversa alquimia”, ao transformar os recursos destinados às políticas da Seguridade Social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, para fomentar o capital portador de juros e fictício (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006). A tendência é que esses valores cresçam ainda mais, devido à EC 93/2016, que permitiu que a desvinculação passasse para 30% das receitas de contribuições sociais, exceto a previdenciária. Esse efeito permitiu que, por exemplo, a média de desvinculação passasse de R\$ 97 bilhões, no período de 2005 a 2015, para R\$ 145,89 bilhões, entre 2016 e 2018. O crescimento no período de 2015 e 2016 foi de quase R\$ 44 bilhões, ou seja, 46% em valores reais.

A COFINS é a contribuição social mais importante para o financiamento da seguridade social. Tal contribuição, que incide sobre a renda bruta das pessoas jurídicas

(empresas), tem como principal objetivo financiar a seguridade social brasileira. Deduz-se, portanto, que as empresas repassem esse custo tributário para os preços de bens e serviços, sendo um tributo regressivo. É sobre ela que incide a maior parcela de desvinculação, uma média de R\$ 70 bilhões nestes 9 anos analisados, o que representa 62% do valor médio subtraído da Seguridade Social, conforme observa-se na tabela 2.

Tal fenômeno demonstra que os discursos de contenção dos gastos sociais, na verdade, descortinam que o interesse real na desvinculação é o de derruição de direitos sociais financiados pela Seguridade Social. Essa punção do fundo público por meio da DRU tende a aumentar, tendo-se em vista a aprovação de sua prorrogação.

Infere-se, portanto, que tanto a dívida pública quanto a DRU são alguns dos mecanismos utilizados pelo Estado brasileiro para direcionar e utilizar o fundo público do País em prol da acumulação capitalista. Tais mecanismos, além das desonerações tributárias, são mais utilizados no contexto de crise do capital, já que o Estado brasileiro socorre o capital e quem acaba pagando seus custos é a classe trabalhadora, via contingenciamento dos gastos públicos e ajustes fiscais, que restringem os direitos sociais, aumentam o desemprego e contribuem para a precarização ainda maior da sua condição de vida (vide as reformas trabalhistas).

Ressalta-se que, sob o pretexto de ajuste fiscal, entrou em vigor a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que tem o suposto objetivo de limitar o crescimento das despesas do governo, mas na verdade acarreta retrocessos e perda de direitos sociais, ao congelar por 20 anos as despesas com as políticas sociais, como as de saúde e educação. Segundo Salvador, a EC 95 prevê “o fim das vinculações orçamentárias dos recursos para saúde e educação e da obrigatoriedade dos gastos mínimos em saúde e educação por parte da União, dos estados, do DF e dos municípios” (SALVADOR, 2017b, p. 72).

Como demonstrado na tabela 1, um dos maiores gastos do Estado brasileiro é com as despesas financeiras, ou seja, a dívida pública e o pagamento de seus juros, e não com as políticas sociais, que não serão “congeladas” com a nova emenda constitucional.

Além da DRU e da dívida pública, há outro mecanismo de apropriação do fundo público brasileiro, que – por se tratar do objeto deste trabalho – terá uma seção exclusiva, na qual se problematizará o que são os gastos tributários e em que medida eles sarrupiam os recursos do fundo público em prol da acumulação capitalista.

3.3 Gastos tributários como mecanismos de apropriação do fundo público no Brasil

Em tempos neoliberais de mundialização do capital, a política fiscal e a tributária se expressam por meio de profundas desonerações tributárias. Na literatura, isso recebe o nome de gastos tributários. Os gastos tributários são aquelas despesas indiretas que poderiam ser substituídas por despesas orçamentárias diretas, que seriam alocadas em função própria (RFB, 2003), ou seja, esses gastos são desonerações tributárias concedidas pelos mais diversos benefícios tributários, tais como: deduções, isenções fiscais, imunidades e outros, que possuem objetivos similares aos dos gastos públicos. De acordo com Beghin, Chaves e Ribeiro (2010), o processo de alocação de recursos públicos não ocorria somente pela realização dos gastos diretos dos estados, pois uma importante parcela desses recursos era realizada também por meio dos sistemas tributários, o que pode ser denominado de gastos tributários.

Gastos tributários podem ser vistos como renúncias consideradas como exceções à regra da legislação tributária, com o intuito de diminuir a carga tributária de uma classe de contribuintes, de um setor de atividade econômica ou de uma região econômica (ALVARENGA, 2012). Os gastos tributários são tão antigos quanto os próprios tributos diretos e representam normas tributárias que determinam um tratamento jurídico diferenciado para seus beneficiários, acarretando a diminuição do pagamento de tributos por um determinado grupo de contribuintes (HENRIQUES, 2010).

É importante salientar que os gastos tributários federais não incluem transferências a estados e municípios, que são gastos comuns, nem as elisões (perdas de arrecadação devido a falhas nas legislações) ou sonegações (perda da arrecadação sem anuência do Estado).

A Receita Federal do Brasil (RFB) utiliza dois passos para identificar os gastos tributários:

1. Determinar todas as desonerações tributárias, tomando como base um sistema tributário de referência.
2. Avaliar, utilizando um conjunto de critérios definidos, quais desonerações são gastos indiretos e são passíveis de ser substituídas por gastos diretos. Dessa maneira, a RFB limita o benefício que reduza a arrecadação potencial, que aumente a disponibilidade

econômica do contribuinte e constitua, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que referencia o tributo e o alcance de certo grupo de contribuintes.

Segundo Colin (2008), tais desonerações tributárias são criadas por meio de institutos jurídicos e são classificadas por meio de sua incidência tributária. Por isso, podem ser: remissão, anistia e incentivos fiscais, imunidades e isenção (estas últimas são as orientadas para o financiamento da assistência social). A concessão de imunidades é prevista no artigo 150 da CF/88, no qual fica vedado aos entes federativos instituir impostos, entre outras coisas, às instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos. Tais entidades sem fins lucrativos são imunes às contribuições para a seguridade social, ou seja, ao pagamento do maior tributo que financia a política de assistência social.

A isenção tributária consiste num favor concedido por lei no sentido de dispensar o contribuinte do pagamento do imposto. O tributo deve ser cobrado; entretanto, a entidade sem fins lucrativos está isenta de efetuar o pagamento. De acordo com a Lei nº 9.532/1977, são isentas as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis sem fins lucrativos que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam.

Conforme Alvarenga (2012), por serem denominadas de desonerações, há a falsa ideia de uma política de custo zero para o Estado, já que não ocasionam aumento do desembolso direto do governo. Ocorre o contrário ao se optar por esse tipo de política, pois há redução da arrecadação do Estado, diminuindo, portanto, a quantidade de recursos disponíveis para gastar com as mais diversas políticas públicas e sociais. Entretanto, tal gasto indireto objetiva, segundo a RFB (2003), atender a determinados objetivos econômicos e sociais, tendo, portanto, algumas finalidades.

O gasto indireto possui algumas finalidades, tais como: (1) promover a equalização das rendas entre as regiões; e (2) promover determinado setor econômico ou região do País, quando, por exemplo, fornece renúncias tributárias relativas à Zona Franca de Manaus, já que, dessa forma, incentiva uma região do País. Um exemplo desse tipo de gasto indireto é quando, na crise mundial do capitalismo, em 2008, o País reduziu a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a indústria automobilística e a de eletrodomésticos, como geladeiras, para incentivar o consumo da população brasileira e, dessa forma, socorrer o capital privado, aquecendo a economia, conforme lembram Salvador e Teixeira (2012). Outro exemplo foi quando, em 2007, o governo brasileiro lançou o

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que objetivou promover o planejamento e os investimentos em infraestrutura no País, por meio de uma série de desonerações tributárias.

Duas finalidades do ponto de vista social seriam de caráter compensatório, quando o Estado atende aqueles que não tiveram acesso a serviços públicos ofertados pelo governo, como os de saúde e educação, ou seja, compensam os gastos que os contribuintes tiveram para ter acesso a esses serviços privados, por meio de deduções no Imposto de Renda. Outro caso, também, é o gasto indireto que o Estado tem quando desonera diversas entidades sem fins lucrativos que atuam desenvolvendo atividades que deveriam ser exercidas pelo ente público. O País concede imunidade ou isenções para que entidades sem fins lucrativos de assistência social ou educação atendam a sociedade, de forma complementar, por meio de suas ações.

Os gastos tributários podem ser classificados de acordo com a política que promovem, tais como as políticas sociais, setoriais ou regionais (IPEA, 2011). Por exemplo, os gastos

associados a deduções no Imposto de Renda das despesas com assistência médica ou educação ou, ainda, as isenções referentes à cota patronal da previdência social são complementares aos programas e ações de saúde, educação e previdência social e, portanto, são considerados integrantes da política social (IPEA, 2011, p. 9).

Tais gastos tributários têm que ser obrigatoriamente calculados, conforme a CF/88 prevê, no seu artigo 165, no qual se afirma que “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (art. 165, § 6º). Tal obrigatoriedade é reforçada, ainda, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quando se reafirma que a PLOA será acompanhada por documento que demonstrará tais gastos e as medidas de compensação. Tais documentos são os Demonstrativos dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Gastos Tributários (DGT), elaborados pela Receita Federal brasileira.

Existem dois grandes problemas quanto aos gastos tributários. O primeiro é que não há valor preciso de quanto foi o gasto tributário ano a ano, uma vez que é feita somente uma estimativa para o ano corrente. Apenas a partir de 2011 começaram a ser contabilizados os

valores efetivos dos gastos tributários, iniciando-se no ano de 2008 até o ano de 2017 (o último, até abril de 2021), conforme salientado na introdução desta tese. Além do mais, quando tais gastos são apresentados ao Congresso Nacional, não estão computados os tributos de competências exclusivas dos estados e municípios, não ocorrendo, portanto, um valor real de todas essas desonerações (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010).

Outro problema é a ausência de controle democrático sobre esses gastos. Diferentemente do que ocorre com os gastos diretos, em que há transparência dos gastos efetivamente realizados, não há um instrumento de controle dos gastos indiretos, já que dificilmente abrangerá as desonerações tributárias, uma vez que ocorrem a complexidade e a opacidade das informações sobre o montante arrecadado anualmente (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012).

Debater sobre as implicações dos gastos tributários nas sociedades requer trazer em pauta o debate sobre o papel desses gastos no contexto de mundialização do capital, uma vez que estes são instrumentos de socorro ao capital em momentos de crise do sistema capitalista, impactando, dessa forma, o financiamento das políticas sociais.

No contexto de crise do capital e de financeirização da economia, os discursos utilizados em prol das renúncias tributárias são feitos no sentido de que, se as empresas pagassem menos impostos ou contribuições sociais, ocorreria maior investimento econômico e maior geração de emprego. Entretanto, há um falso discurso por detrás dessa lógica, uma vez que essas desonerações impactam diretamente o orçamento das políticas sociais, principalmente o Orçamento da Seguridade Social e o da política de educação. Afetam, portanto, o bem-estar da população e a concretização de direitos sociais. Além disso, se mostram, na maioria dos casos, como um “incentivo às avessas”, já que oneram mais a classe trabalhadora em favor do capital. Conjuntamente com as renúncias tributárias, o pagamento da dívida pública e a DRU contribuem para que aumente o subfinanciamento das políticas sociais.

No período de 2003 a 2020, o Brasil incentivou o grande capital por meio dos gastos tributários. Na tabela 3, analisa-se a evolução dos gastos tributários brasileiros no período de 2003 a 2020, em milhões de reais, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021.

A ideia era estimular a produção e a criação de empregos; entretanto, são medidas que serviram de socorro ao capital, com a diminuição da arrecadação sobre as contribuições

sociais da seguridade social. Como afirma Salvador (2017a, p. 439), “esses recursos que o fundo público deixa de contar significam, em grande parte, um financiamento para o capital”.

Tabela 3. Evolução dos gastos tributários brasileiros (de 2003 a 2020), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Ano (1)	Gasto tributário
2003	84.515
2004	69.552
2005	82.159
2006	105.315
2007	128.475
2008	200.692
2009	210.479
2010	242.338
2011	295.645
2012	325.966
2013	376.545
2014	408.862
2015	407.415
2016	378.804
2017	368.770
2018	359.558
2019	367.316
2020	374.008
Variação	343%

Fonte: Receita Federal. Elaboração
 (1) Entre os anos de 2008 e 2017, os valores se referem aos Demonstrativos de Gastos Tributários - Bases Efetivas. Entre 2003 e 2007 e de 2018 a 2019, os valores se referem à estimativa dos gastos, constando no PLOA de cada ano.

Na tabela 3, observa-se que, no período de 2003 a 2020, o gasto tributário aumentou em 343%, acima da inflação medida pelo IGP-DI, ou seja, de R\$ 84.515 bilhões (2003) passou para R\$ 374 bilhões (2020). Esse crescimento ocorreu, principalmente, a partir do ano de 2008, em que, no contexto de crise do capitalismo, o Brasil adotou medidas anticíclicas para contê-la, como as renúncias tributárias para alguns setores estratégicos da economia (principalmente os setores de construção) e a redução dos impostos dos eletrodomésticos da linha branca (como geladeiras e máquinas de lavar) e do setor automobilístico, como visto no capítulo anterior.

Nas tabelas 4 e 5, a seguir, são analisados os gastos tributários no período de 2003 a 2020, por função orçamentária, em milhões de reais, deflacionados pelo IGP-DI (a preços de fevereiro de 2021) e por razão percentual.

Tabela 4. Gastos tributários por função orçamentária (de 2003 a 2020), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008(1)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Varição(2)
Administração	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	168	388	434	381	345	380	369	338	101%
Agricultura	2.415	1.499	1.866	13.503	15.337	19.877	18.019	18.287	26.249	27.312	35.087	35.080	36.435	38.489	35.417	34.058	39.789	37.819	1466%
Assistência Social	266	2.889	5.188	6.398	9.147	10.281	10.012	11.740	26.400	28.507	16.071	17.137	18.251	21.239	20.536	17.930	18.272	20.822	7719%
Ciência e Tecnologia	918	1.585	1.650	2.576	4.442	10.912	8.288	16.253	16.729	19.031	24.078	23.838	21.475	12.165	12.143	12.948	13.708	12.427	1254%
Comércio e Serviços	16.603	20.743	21.163	25.677	32.558	59.737	55.958	70.387	87.450	100.606	109.600	111.164	107.184	106.704	93.747	102.446	104.209	105.227	534%
Comunicações	-	-	-	-	-	265	284	104	97	103	187	1.807	499	464	4	3	9	9	-97%
Cultura	1.260	769	1.239	1.424	2.318	2.544	3.006	2.468	2.632	2.317	2.346	2.485	2.569	2.100	3.375	2.239	2.518	3.214	155%
Defesa Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	94	94	7	15	91	20	21	-78%
Desporto e Lazer	0	151	354	410	130	594	588	724	773	785	1.091	983	926	2.456	822	636	567	797	428%
Direitos da Cidadania	790	892	880	630	1.523	1.494	837	1.768	971	1.279	1.001	1.941	1.117	1.606	1.243	1.955	1.116	1.303	65%
Educação	2.236	3.180	4.645	5.403	6.515	8.358	10.361	11.648	11.729	12.697	18.291	18.996	18.921	20.387	18.001	16.732	19.173	18.370	721%
Encargos Especiais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Energia	-	43	773	185	237	332	1.318	2.583	3.012	5.107	6.810	8.630	8.450	4.111	2.433	5.077	3.319	2.553	7567%
Essencial à Justiça	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gestão Ambiental	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1	3	8	2	-	-	-
Habituação	483	1.683	1.755	1.760	2.724	7.227	11.437	10.451	14.024	12.549	12.008	14.454	15.010	13.707	11.141	13.610	11.962	8.771	1716%
Indústria	22.448	18.280	20.377	23.490	27.502	38.784	33.511	35.736	41.923	42.967	47.727	49.785	46.220	36.722	40.943	40.500	45.243	38.905	73%
Judiciária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não definida	28.466	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Organização Agrária	63	5	5	49	51	57	53	55	56	54	54	54	0	57	54	55	54	53	-17%
Relações Exteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saneamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44	3	3	31	50	-
Saúde	7.456	13.257	13.161	14.671	18.855	23.692	29.965	31.105	31.974	33.957	43.578	46.229	47.337	52.815	61.641	49.503	49.533	62.261	735%
Segurança Pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trabalho	560	5.563	8.369	9.026	6.986	13.707	24.236	26.284	28.558	35.740	53.340	69.504	75.476	60.234	57.236	55.041	50.688	53.255	9406%
Transporte	550	832	686	185	149	2.830	2.607	2.745	3.068	2.954	5.107	6.290	6.959	5.114	6.310	6.348	6.736	4.262	675%
Urbanismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	84.515	69.552	82.159	105.390	128.475	200.692	210.479	242.338	295.645	325.966	376.545	408.862	407.415	378.804	368.770	359.558	367.316	374.008	343%

(1) Entre os anos de 2008 e 2017, os valores se referem aos Demonstrativos de Gastos Tributários - Bases Efetivas. Entre 2003 e 2007 e de 2018 a 2019, os valores se referem à estimativa dos gastos, constando no PLOA de cada ano.

(2) Não foi feita a variação de algumas funções orçamentárias, por não terem uma sequência de gastos tributários ao longo dos anos.

Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

Tabela 5. Gastos tributários por função orçamentária (de 2003 a 2020), em razão percentual

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008(1)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administração	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agricultura	2,9%	2,2%	2,3%	12,8%	11,9%	9,9%	8,6%	7,5%	8,9%	8,4%	9,3%	8,6%	8,9%	10,2%	9,6%	9,5%	10,8%	10,1%
Assistência Social	-	4,2%	6,3%	6,1%	7,1%	5,1%	4,8%	4,8%	8,9%	8,7%	4,3%	4,2%	4,5%	5,6%	5,6%	5,0%	5,0%	5,6%
Ciência e Tecnologia	1,1%	2,3%	2,0%	2,4%	3,5%	5,4%	3,9%	6,7%	5,7%	5,8%	6,4%	5,8%	5,3%	3,2%	3,3%	3,6%	3,7%	3,3%
Comércio e Serviço	19,6%	29,8%	25,8%	24,4%	25,3%	29,8%	26,6%	29,0%	29,6%	30,9%	29,1%	27,2%	26,3%	28,2%	25,4%	28,5%	28,4%	28,1%
Comunicações	-	-	-	-	-	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cultura	1,5%	1,1%	1,5%	1,4%	1,8%	1,3%	1,4%	1,0%	0,9%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,9%	0,6%	0,7%	0,9%
Defesa Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Desporto e Lazer	-	0,2%	0,4%	0,4%	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Direitos da Cidadania	0,9%	1,3%	1,1%	0,6%	1,2%	0,7%	0,4%	0,7%	0,3%	0,4%	0,3%	0,5%	0,3%	0,4%	0,3%	0,5%	0,3%	0,3%
Educação	2,6%	4,6%	5,7%	5,1%	5,1%	4,2%	4,9%	4,8%	4,0%	3,9%	4,9%	4,6%	4,6%	5,4%	4,9%	4,7%	5,2%	4,9%
Encargos Especiais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Energia	-	0,1%	0,9%	0,2%	0,2%	0,2%	0,6%	1,1%	1,0%	1,6%	1,8%	2,1%	2,1%	1,1%	0,7%	1,4%	0,9%	0,7%
Essencial à Justiça	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gestão Ambiental	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,001%	0,0003%	0,00003%	-0,0003%	-0,0006%	-	-
Habituação	0,6%	2,4%	2,1%	1,7%	2,1%	3,6%	5,4%	4,3%	4,7%	3,8%	3,2%	3,5%	3,7%	3,6%	3,0%	3,8%	3,3%	2,3%
Indústria	26,6%	26,3%	24,8%	22,3%	21,4%	19,3%	15,9%	14,7%	14,2%	13,2%	12,7%	12,2%	11,3%	9,7%	11,1%	11,3%	12,3%	10,4%
Judiciária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não definida	33,7%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	-	0,9%	-	-	0,9%
Organização Agrária	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Relações Exteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saneamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,012%	0,001%	0,001%	0,008%	0,013%
Saúde	8,8%	19,1%	16,0%	13,9%	14,7%	11,8%	14,2%	12,8%	10,8%	10,4%	11,6%	11,3%	11,6%	13,9%	16,7%	13,8%	13,5%	16,6%
Segurança Pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trabalho	0,7%	8,0%	10,2%	8,6%	5,4%	6,8%	11,5%	10,8%	9,7%	11,0%	14,2%	17,0%	18,5%	15,9%	15,5%	15,3%	13,8%	14,2%
Transporte	0,7%	1,2%	0,8%	0,2%	0,1%	1,4%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	1,4%	1,5%	1,7%	1,4%	1,7%	1,8%	1,8%	1,1%
Urbanismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

*Fonte: Receita Federal. Elaboração Própria

(1) Entre os anos 2008 a 2017, os valores se referem aos Demonstrativos de Gastos Tributários - Base Efetivas. Entre 2003 a 2007 e 2018-2019, os valores se referem à estimativa dos gastos que constam na PLOA de cada ano.

Uma das funções orçamentárias em que mais houve renúncias tributárias foi a da política de habitação, principalmente a partir de 2008. Como pode-se observar na tabela 4, ocorreu um crescimento de 1716%, acima da inflação, nestes 17 anos, apesar de ser uma das funções com menos representatividade nos gastos tributários. Esse crescimento ocorreu, principalmente, por causa do Programa Minha Casa, Minha Vida, que foi o grande programa de habitação do País. Apesar do crescimento do gasto tributário nestes 17 anos, houve uma retração nos últimos anos, e isso se deve, principalmente, à estagnação de investimentos que essa política teve.

Chamam a atenção, nos dados da tabela 5, os gastos tributários com as políticas sociais de assistência social, educação e saúde. Juntas, elas representam uma média de 6%, 5% e 13%, ao longo de 2003 a 2020, respectivamente, dos gastos tributários, isto é, das renúncias tributárias.

As renúncias tributárias sobre as funções dos orçamentos destinados às políticas sociais de assistência social, educação e saúde cresceram consideravelmente no período de 2003 a 2020. Dessas três políticas sociais, as renúncias tributárias (gastos tributários) que mais cresceram foram na área da política de assistência social. Isso indica um crescimento das entidades beneficentes certificadas pela política de assistência social. A política de saúde também teve um crescimento de 735% acima da inflação, conforme observado na tabela 4. No capítulo seguinte, será detalhado de que forma essa desoneração causou impacto no seu orçamento.

Ao se analisarem as tabelas 4 e 5, pode ser deduzido que o Estado brasileiro vem tendo um papel dual no financiamento das políticas sociais no período em questão. Primeiro, porque – via fundo público – ele financiou diretamente os programas, projetos, serviços e benefícios das políticas de saúde, educação e assistência social. Em segundo lugar, elas são financiadas indiretamente e custeadas por meio das desonerações tributárias, principalmente das imunidades e isenções fiscais que são dadas às entidades sem fins lucrativos ou filantrópicas.

Por fim, observa-se que a função que mais variou no período de 2003 a 2020 foi a do trabalho, crescendo 9046%, ou seja, de R\$ 550 milhões (2003) para R\$ 53,2 bilhões (2020). O principal motivo para essa variação foi o crescimento da desoneração tributária sobre a folha de pagamento, isto é, a contribuição dos empregadores para a seguridade social (artigo 195, inciso I), que é de exclusividade da previdência social. As

desonerações cresceram como uma forma de conter a crise econômica de 2008 e estimular o crescimento da economia, objetivando a redução dos custos e dos fatores de produção. Dessa forma, a empresa deixa de contribuir para a previdência social, por meio da contribuição do empregador para a seguridade social, e – ao invés disso – paga uma taxa sobre o seu faturamento, que varia de 1% a 2%.

Pelas tabelas 6 e 7, a seguir, observa-se a evolução dos gastos tributários por tipo de tributo, no período de 2003 a 2020, em milhões de reais, deflacionados pelo IGP-DI (a preços de fevereiro de 2021) e por razão percentual, respectivamente.

Tabela 6. Gasto tributário por fonte (de 2003 a 2020), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Tributo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Varição
Imposto sobre Importação	7.498	5.039	5.165	5.959	5.536	6.099	4.595	5.827	5.196	5.193	5.878	5.587	5.241	3.399	3.154	3.478	4.302	5.018	-33%
Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza	45.706	36.471	38.514	43.246	55.590	77.433	95.324	108.917	112.678	115.709	113.198	129.704	132.408	139.158	138.452	128.703	133.444	138.206	202%
a) Pessoa Física	32.332	14.548	15.632	15.090	18.187	27.432	49.560	52.545	48.742	49.825	52.779	55.749	60.244	63.604	64.239	57.480	62.836	64.270	99%
b) Pessoa Jurídica	13.296	21.694	22.585	27.922	37.172	49.022	44.954	55.443	55.029	57.492	60.419	62.586	59.268	62.376	60.731	58.888	59.144	63.030	374%
c) Retido na Fonte	78	229	296	234	230	979	811	930	8.906	8.392	9.334	11.368	12.896	13.177	13.482	12.336	11.464	10.906	13953%
Imposto sobre Produtos Industrializados	18.850	11.977	14.219	17.251	20.357	35.873	29.603	35.584	42.338	36.873	40.588	43.839	38.438	34.903	32.470	32.929	36.559	36.277	92%
a) Operações Internas	14.928	10.116	12.354	14.081	16.741	31.647	26.625	31.507	32.831	32.084	35.249	38.637	33.485	31.793	29.156	28.399	33.258	32.177	116%
b) Vinculado à Importação	3.922	1.860	1.865	3.171	3.616	4.227	2.978	4.078	4.279	4.789	5.339	5.202	4.954	3.110	3.315	4.530	3.301	4.100	5%
Imposto sobre Operações Financeiras	736	640	641	1.020	1.420	1.510	1.798	2.782	5.228	3.687	3.584	4.324	4.195	3.315	3.308	3.298	3.494	4.249	477%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	63	-	52	49	51	57	53	55	56	54	54	54	56	57	54	55	54	53	-17%
Contribuições Sociais	11.241	14.841	22.976	36.004	45.521	79.718	79.105	88.951	93.888	107.598	125.931	130.817	126.453	116.673	112.650	112.950	111.080	110.375	882%
a) PIS/PASEP	1.757	3.359	3.458	5.931	5.791	11.643	11.249	12.431	13.221	15.251	18.328	19.090	18.651	16.887	16.366	16.197	16.113	15.755	797%
b) CSLL	2.124	2.086	5.310	6.175	7.207	9.815	10.272	12.564	12.969	14.628	15.254	15.667	13.683	13.645	12.548	14.221	13.505	13.110	517%
c) COFINS	7.359	9.396	14.208	23.898	32.524	58.260	57.584	63.956	67.699	77.719	92.349	96.059	94.120	86.141	83.736	82.533	81.462	81.510	1008%
Adicional ao Frete p/ Renovação da Marinha Mercante	421	584	592	-	-	-	-	-	1.853	2.055	2.490	2.414	2.366	1.492	1.134	1.590	1.510	1.299	209%
CIDE	-	-	-	-	-	-	-	221	-	-	-	1,02	1,32	1,38	1,25	1,11	1,08	1,26	-99%
Contribuição para a Previdência Social	-	-	-	-	-	-	-	-	39.636	54.796	75.489	92.123	98.164	79.807	77.547	76.553	76.872	78.530	7852879%
Total	84.515	69.552	82.159	103.530	173.996	200.692	210.479	242.338	295.645	325.966	376.545	408.862	407.323	378.804	368.770	359.558	367.316	374.008	343%

(1) Entre os anos de 2008 e 2017, os valores se referem aos Demonstrativos de Gastos Tributários - Bases Efetivas. Entre 2003 e 2007 e de 2018 a 2019, os valores se referem à estimativa dos gastos que constam no PLOA de cada ano.

Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

Tabela 7. Gasto tributário por fonte, em razão percentual (de 2003 a 2020)

Tributo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Imposto sobre Importação	7,1%	7,2%	6,3%	5,8%	3,2%	3,0%	3,6%	2,4%	1,8%	1,6%	1,6%	1,4%	1,3%	0,9%	0,9%	1,0%	1,2%	1,3%
Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza	54,1%	52,4%	46,9%	41,8%	31,9%	38,6%	35,5%	44,9%	38,1%	35,5%	30,1%	31,7%	32,5%	36,7%	37,5%	35,8%	36,3%	37,0%
a) Pessoa Física	17%	20,9%	19,0%	14,6%	10,5%	13,7%	10,9%	21,7%	16,5%	15,3%	14,0%	13,6%	14,8%	16,8%	17,4%	16,0%	17,1%	17,2%
b) Pessoa Jurídica	37%	31,2%	27,5%	27,0%	21,4%	24,4%	24,4%	22,9%	18,6%	17,6%	16,0%	15,3%	14,6%	16,5%	16,5%	16,4%	16,1%	16,9%
c) Retido na Fonte	0,1%	0,3%	0,4%	0,2%	0,1%	0,5%	0,1%	0,4%	3,0%	2,6%	2,5%	2,8%	3,2%	3,5%	3,7%	3,4%	3,1%	2,9%
Imposto sobre Produtos Industrializados	23%	17,2%	17,3%	16,7%	11,7%	17,9%	19,5%	14,7%	14,3%	11,3%	10,8%	10,7%	9,4%	9,2%	8,8%	9,2%	10,0%	9,7%
a) Operações Internas	19,3%	14,5%	15,0%	13,6%	9,6%	15,8%	16,7%	13,0%	11,1%	9,8%	9,4%	9,4%	8,2%	8,4%	7,9%	7,9%	9,1%	8,6%
b) Vinculado à Importação	3,3%	2,7%	2,3%	3,1%	2,1%	2,1%	2,7%	1,7%	1,4%	1,5%	1,4%	1,3%	1,2%	0,8%	0,9%	1,3%	0,9%	1,1%
Imposto sobre Operações Financeiras	1,0%	0,9%	0,8%	1,0%	0,8%	0,8%	1,1%	1,1%	1,8%	1,1%	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	0,1%	-	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Contribuições Sociais	14,6%	21,3%	28,0%	34,8%	26,2%	39,7%	40,4%	36,7%	31,8%	33,0%	33,4%	32,0%	31,0%	30,8%	30,5%	31,4%	30,2%	29,5%
a) Contribuição Social para o PIS-PASEP	2,3%	4,8%	4,2%	5,7%	3,3%	5,8%	5,5%	5,1%	4,5%	4,7%	4,9%	4,7%	4,6%	4,5%	4,4%	4,5%	4,4%	4,2%
b) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	2,8%	3,0%	6,5%	6,0%	4,1%	4,9%	6,0%	5,2%	4,4%	4,5%	4,1%	3,8%	3,4%	3,6%	3,4%	4,0%	3,7%	3,5%
c) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	9,5%	13,5%	17,3%	23,1%	18,7%	29,0%	28,9%	26,4%	22,9%	23,8%	24,5%	23,5%	23,1%	22,7%	22,7%	23,0%	22,2%	21,8%
Adicional ao Frete p/ Renovação da Marinha Mercante	0,5%	0,8%	0,7%	0,0%	-	-	-	-	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)	-	-	-	-	-	-	-	0,1%	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Contribuição para a Previdência Social	-	-	-	-	-	-	-	-	13,4%	16,8%	20,0%	22,5%	24,1%	21,1%	21,0%	21,3%	20,9%	21,0%

Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

O primeiro ponto que é possível analisar das tabelas 6 e 7 é o crescimento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nos anos analisados. As renúncias tributárias no IPI cresceram 92% (em termos reais) no período de 2003 a 2020, o que indica, em média, um impacto de 13% do montante dos gastos tributários do período em comento. Isso ocorreu por causa das diversas desonerações concedidas para as empresas no Brasil, o que, conforme visto anteriormente, foi uma tentativa do governo brasileiro de incentivar o setor privado da economia (portanto, o capital) e, ao mesmo tempo, buscar aquecer a economia no sentido da retomada do crescimento do PIB, pela via do consumo das famílias.

Esperava-se, com essas medidas, que o País não fosse impactado de forma profunda pela crise econômica, como a ocorrida com os EUA em 2008, seguida pelas crises de outros países europeus. Esse salto das desonerações do IPI ocorreu justamente no ápice da crise, entre os anos de 2007 e 2008, aumentando em mais de R\$ 15 bilhões, em termos reais, as renúncias tributárias, conforme pode ser verificado na tabela 6, a partir dos dados levantados nos relatórios da RFB.

O segundo ponto concerne às desonerações tributárias nos impostos de renda tanto de pessoa física quanto de pessoa jurídica. Essas desonerações cresceram 202%, em termos reais, ao longo de 2003 a 2020, atingindo o montante de R\$ 138 bilhões em 2020. Já a sua participação no total dos gastos tributários decresceu. Em 2003, por exemplo, mais da metade dos gastos tributários (54,1%) provinha do imposto sobre a renda, decrescendo para 37% em 2020.

Na maioria dos casos, essas desonerações estão relacionadas àqueles que declaram, no Imposto de Renda, isenções com despesas com a saúde e com a educação,⁵¹ já que utilizaram o setor privado para ter o acesso a tais políticas públicas e ainda obtêm desonerações no Imposto de Renda.

Isso denota a regressividade da carga tributária brasileira, porque o Imposto de Renda deveria ser uma forma de tributação direta e progressiva, por intermédio do qual aqueles que possuem maior renda fossem mais tributados. Entretanto, este tributo é um daqueles que mais sofrem desonerações no conjunto de todos os gastos tributários: uma média de quase 40% no período de 2003 a 2020.

⁵¹ A Receita Federal não considera as isenções do Imposto de Renda sobre os lucros e dividendos nos Demonstrativos do Gasto Tributário. Caso assim o fizesse, possivelmente, os valores que constam no período de 2003 a 2020 seriam maiores e estariam mais perto da realidade.

O terceiro ponto que chama a atenção e que influencia diretamente o orçamento das políticas sociais é a quantidade de desonerações tributárias ocorridas no âmbito das contribuições sociais (que são as principais fontes de financiamento das políticas que integram a seguridade social) e da contribuição para a área previdenciária (que é a principal fonte de custeio da previdência social, sendo suportada principalmente pelos trabalhadores e pelos empregadores).

Nota-se um crescimento de 882% nos gastos tributários que incidiram sobre as três principais contribuições sociais: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a contribuição sobre o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Pelo desenho constitucional, tais contribuições sociais são basilares do financiamento da seguridade social e da política de trabalho, principalmente a COFINS, a maior fonte de financiamento da seguridade social, que somente no ano de 2020 contou com a previsão de R\$ 15 bilhões em desonerações, sendo que, em 2003, esse valor foi de R\$ 1,7 bilhão, ou seja, um crescimento de quase 800% em termos reais.

As contribuições sociais (principalmente a COFINS) e a contribuição previdenciária são os tributos que concentram a maior parte dos gastos tributários. Em 2020, as contribuições sociais e a contribuição previdenciária representaram mais de 50% dos gastos tributários do período. Isso é bastante emblemático para as políticas sociais. A maioria dessas desonerações impacta diretamente o já comprometido orçamento das políticas sociais. Esses gastos tributários contribuem diretamente para o desfinanciamento e o subfinanciamento do Orçamento da Seguridade Social. Somam-se a isso a DRU e o estabelecimento do novo regime fiscal, por meio da EC 95.

Dentre as contribuições, a que menos cresceu, pois foi atingida pelas renúncias tributárias, foi a contribuição social para o PIS-PASEP. Outra contribuição importante para o financiamento da seguridade social é a CSLL, cuja renúncia tributária apresentou um crescimento de 517% no período de 2003 a 2020, em termos reais. A CSLL poderia ser considerada um tributo progressivo para o financiamento da seguridade social, pois incide sobre a renda do capital.

Tal situação demonstra o caráter perverso das medidas anticíclicas instauradas pelo País desde 2008 e de seus impactos nas políticas da seguridade social e, para os

efeitos desta tese, no orçamento e financiamento da política de saúde. Neste sentido, o último capítulo desta tese terá o objetivo de responder a seguinte questão: quais foram as desonerações tributárias ocorridas na política de saúde no período de 2003 a 2020 e os seus reflexos? Quanto o Estado destinou para o financiamento da política de saúde?

Por isso, o último capítulo irá problematizar e analisar o fundo público da política de saúde e centrará, inicialmente, sobre a situação contemporânea dessa política. Em seguida, analisará o seu financiamento direto e o gasto direto, que será importante para fazer um comparativo com o gasto indireto, que será visto na última parte do capítulo.

4. AS CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL: SUBFINANCIAMENTO, DESFINANCIAMENTO E PRIVATIZAÇÃO

Os artigos 196 e 197 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) afirmam que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado e que, ao ser de relevância pública, deve ser regulamentada, fiscalizada e controlada, por meio de políticas sociais e econômicas (BRASIL, 2020).

A CF/88 avançou na pauta do direito à saúde, ao criar o Sistema Único de Saúde (SUS), que representa uma conquista da sociedade brasileira, tendo como diretrizes a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade.

Entretanto, ao passo que o SUS foi uma conquista do movimento sanitário, com medidas de descentralização de suas ações e de seus serviços, com o fortalecimento da atenção básica à saúde, com ações de prevenção a doenças, programas de imunizações e investimentos em pesquisas, tem o processo de financiamento como o seu calcanhar de Aquiles. Isso porque, apesar de ser um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, uma vez que atende a mais de 200 milhões de pessoas, ao longo dos últimos anos, vivencia um processo contínuo de subfinanciamento e desfinanciamento da sua política de saúde.

Isso fica muito mais nítido principalmente a partir do governo Temer, em 2016, quando há um recrudescimento do ajuste fiscal e da austeridade fiscal, iniciado por sua antecessora um ano antes. Se, antes, o financiamento do SUS já possuía uma série de impasses e limitações, principalmente naquilo que concerne à aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos em saúde (ASPS), com a tentativa de grupos econômicos de impor a lógica privada aos espaços públicos, a situação se agravou demasiadamente, devido ao novo regime fiscal imposto pela EC 95, que, ao congelar as despesas primárias do orçamento público, dificulta a viabilização de recursos para as políticas sociais.

As palavras desfinanciamento e subfinanciamento são neologismos e podem definir muito bem a atual condição das políticas sociais brasileiras e, mais especificamente, a política de saúde. O subfinanciamento consiste em deixar recursos

insuficientes para que a política social consiga ser operacionalizada, conforme o previsto constitucionalmente. Ou seja, é quando os recursos não aumentam de maneira proporcional à quantidade de serviços ou ao número de pessoas atendidas, limitando a expansão da política. O problema do subfinanciamento da política de saúde é crônico e é um dos maiores obstáculos para o seu sucesso, conforme será visto a seguir.

Já o desfinanciamento é a retirada de recursos de uma política, o que é visível a partir da EC 95, pois – ao “congelar” os gastos primários, isto é, ao limitar seu reajuste ao IPCA – impede a “sobrevivência” da política. Isso quer dizer que uma função orçamentária pode subir muito mais que o IPCA e outra pode ter o seu valor reduzido em termos reais, o que significa uma retirada de direito social, além de não acompanhar as necessidades sociais da população. No caso da saúde, a EC 95 é uma ameaça para a universalidade do sistema e significa um retrocesso e uma descaracterização do SUS. Sem deixar de mencionar que finda toda a ideia de vinculação de recursos orçamentários para a sua execução.

Para contribuir com o processo de derruição do SUS, soma-se – ao seu desfinanciamento e ao seu subfinanciamento – a privatização desta política. Há um contínuo processo de privatização da política de saúde ao longo destes 33 anos (após a CF de 1988) e sua substituição pelo setor privado e suplementar da saúde.

Além do mais, a CF/88 afirma que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, podendo participar de forma complementar ao SUS; entretanto, observa-se o crescimento do setor privado de saúde, do qual fazem parte mais de 47,5 milhões de brasileiros (ANS, 2020).

Desde a promulgação da Carta Magna até os dias atuais, há o interesse do governo de reformular o SUS, repassando os serviços de saúde para a iniciativa privada, que foram recrudescidos, principalmente, a partir da última década, quando diversas medidas foram sendo tomadas para que isso ocorresse. Um exemplo foi a permissão para que houvesse a participação de capital estrangeiro na assistência à saúde,⁵² em 2014. Outro exemplo foi a proposição de criação dos planos de saúde populares ou mais acessíveis, embora – contraditoriamente – com acesso a menos serviços do que prevê a cobertura mínima

⁵² Em dezembro de 2014, foi aprovada a MP 656, de 7 de outubro de 2014, sancionada, posteriormente, como Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015.

obrigatória, determinada pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), como foi proposto pelo então ministro da Saúde do governo Temer, Ricardo Barros, em 2016.

Com as tentativas de privatização do SUS, ocorre “uma” dupla apropriação privada do fundo público em prol do capital; primeiramente, por meio da mercantilização da saúde pela venda “do direito à saúde” pelos planos de saúde; e, em segundo lugar, por meio dos gastos tributários na política de saúde, quando o Estado concede diversos benefícios tributários que impactam diretamente o orçamento da política de saúde e contribuem ainda mais para o seu subfinanciamento.

Por tal razão, este capítulo objetiva demonstrar o processo de contrarreforma da política de saúde nas duas últimas décadas, a fim de se compreender a totalidade que perpassa o financiamento da política de saúde, mediante a análise do gasto direto da União e de seus repasses para os outros entes federativos (estados, municípios e o DF) e, ainda, mediante, principalmente, os gastos indiretos/tributários. Almeja-se, portanto, compreender de que forma tal dinâmica favorece o subfinanciamento e o desfinanciamento da política de saúde e como a ofensiva neoliberal, por meio da privatização, contribui também para esse processo.

Para atingir esse objetivo, o capítulo será dividido em três partes. A primeira parte analisará o financiamento da política de saúde após a Constituição Federal e de que forma foi assegurado (ou não) o fundo público para a garantia do direito à saúde. A segunda parte tem como objetivo analisar o processo de descentralização dos recursos financeiros da política de saúde, ou seja, o cofinanciamento da política. Por fim, a última parte analisará as renúncias tributárias da política de saúde e de que forma elas contribuíram para o seu subfinanciamento.

4.1 Consolidação e percalços do financiamento da saúde pública após a CF/88

A implementação do SUS, ao longo dos seus 33 anos de existência, não foi livre de tensões tanto do âmbito político quanto do âmbito econômico. Certamente, a tentativa de consolidação do seu financiamento é o lado mais emblemático dessa trajetória. Segundo Marques e Mendes (2009), para abordar o financiamento do SUS, é necessário identificar a existência de um caminhar duplo em sua jornada, que é resultante de uma

ação permanente e contraditória de dois princípios interligados entre si, apesar de terem objetivos específicos.

Segundo os autores, por um lado, há o “princípio da construção da universalidade”, que afirma o direito de cidadania às ações e aos serviços de saúde, viabilizando a democratização do acesso à saúde no Brasil, por meio da defesa permanente de recursos financeiros seguros e suficientes para a implementação de uma política de qualidade. Por outro lado, há aqueles que defendem o princípio da “contenção de gasto”, uma reação defensiva, que se articula em defesa da racionalidade econômica, com base em uma visão contábil-financeira, segundo a qual acredita-se que é necessário enxugar o Estado para que este seja mais eficiente.

Salienta-se que, apesar dos grandes avanços trazidos pela CF/88, a partir da década de 1990, foi sendo construída uma agenda política, econômica e social pautada pelos princípios do neoliberalismo e guiada pela lógica da financeirização do capital, principalmente após a década de 1990, conforme foi debatido no segundo capítulo desta tese. Tal guinada neoliberal e as suas contrarreformas contribuíram para o acirramento desse duplo movimento.

Conforme foi visto no capítulo anterior, há uma disputa pelo fundo público brasileiro e, em relação ao âmbito do Orçamento da Seguridade Social e da política de saúde, a assistência social e a saúde “disputam” entre si parcelas desse fundo, para assegurar a implementação de suas ações e seus programas.

O SUS teve de disputar recursos com outros ramos da Seguridade Social desde o primeiro momento, quando as formas de sua implementação ainda estavam sendo elaboradas. Ao mesmo tempo, porém, em que isso ocorria, todos esses ramos enfrentavam a área econômica do governo federal para fazer valer o disposto na Constituição (MARQUES; MENDES, 2012, p. 347).

Entretanto, com o intuito de garantir recursos para o financiamento da política de saúde, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no artigo nº 55, estabeleceu que, até que fosse aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), 30%, no mínimo, do OSS, excluído o seguro-desemprego, seria destinado ao setor de saúde.

Essa disposição teria validade até que fosse aprovada a primeira LDO, que deveria definir a cada ano qual seria o percentual a ser destinado à saúde (PIOLA *et al.*, 2013). Mas, na realidade, isso nunca ocorreu.

Conforme pode-se observar na tabela 8, que analisa a despesas da seguridade social por funções orçamentárias (deflacionados pelo IGP-DI), no período de 2003 a 2019, o gasto com a política de saúde sempre ficou muito abaixo daquilo que poderia ser estabelecido pela LDO.

Tabela 8. Despesas da seguridade social (de 2010 a 2019), por funções orçamentárias, em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Ano	Assistência Social	Previdência Social	Saúde	Trabalho	Outras Funções	Total do OSS
2003	27.419	503.681	88.669	31.394	47.131	698.294
2004	39.063	473.369	86.470	28.079	25.550	652.531
2005	40.888	491.929	87.155	31.202	30.564	681.738
2006	52.748	526.556	89.754	38.123	30.834	738.016
2007	59.690	569.244	97.664	45.018	28.983	800.599
2008	65.956	558.054	103.056	48.286	25.963	801.315
2009	68.695	577.021	103.291	56.724	32.177	837.909
2010	79.223	640.456	113.575	60.471	36.668	930.393
2011	86.972	671.066	123.770	66.969	36.890	985.667
2012	96.272	687.422	127.556	71.190	37.023	1.019.463
2013	102.418	724.705	129.100	76.080	37.890	1.070.194
2014	106.254	749.681	137.219	81.093	40.781	1.115.029
2015	104.378	776.188	141.608	70.573	43.758	1.136.504
2016	109.457	818.347	141.394	77.046	47.222	1.193.465
2017	106.416	816.362	131.549	68.526	50.136	1.172.989
2018	108.958	815.515	137.228	67.173	54.554	1.183.427
2019	111.301	820.571	136.884	65.839	56.860	1.191.455
Variação	306%	63%	54%	110%	21%	41%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

Já a tabela 9 analisa as despesas da seguridade social (de 2003 a 2019) em razão percentual, ou seja, a participação de cada função orçamentária.

Nesta parte da tese, houve a escolha metodológica de não inserir os dados de 2020, pois há algumas particularidades, devido à situação pandêmica, principalmente no caso da política de assistência social. No ano de 2020, grande parte do seu financiamento realizou-se mediante a emissão de títulos e, com isso, garantiram-se recursos para o

financiamento de ações emergenciais, que não foram feitas com as contribuições sociais. Sugere-se a leitura de um artigo de Salvador (2020a), que se dedica a analisar a execução orçamentária das ações destinadas ao combate da pandemia de Covid-19.

Tabela 9. Despesas da seguridade social (de 2003 a 2019), em razão percentual

Ano	Assistência Social	Previdência Social	Saúde	Trabalho	Outras Funções
2003	3,9%	72,1%	12,7%	4,5%	6,7%
2004	6,0%	72,5%	13,3%	4,3%	3,9%
2005	6,0%	72,2%	12,8%	4,6%	4,5%
2006	7,1%	71,3%	12,2%	5,2%	4,2%
2007	7,5%	71,1%	12,2%	5,6%	3,6%
2008	8,2%	69,6%	12,9%	6,0%	3,2%
2009	8,2%	68,9%	12,3%	6,8%	3,8%
2010	8,5%	68,8%	12,2%	6,5%	3,9%
2011	8,8%	68,1%	12,6%	6,8%	3,7%
2012	9,4%	67,4%	12,5%	7,0%	3,6%
2013	9,6%	67,7%	12,1%	7,1%	3,5%
2014	9,5%	67,2%	12,3%	7,3%	3,7%
2015	9,2%	68,3%	12,5%	6,2%	3,9%
2016	9,2%	68,6%	11,8%	6,5%	4,0%
2017	9,1%	69,6%	11,2%	5,8%	4,3%
2018	9,2%	68,9%	11,6%	5,7%	4,6%
2019	9,3%	68,9%	11,5%	5,5%	4,8%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração Própria

De acordo com as tabelas 8 e 9, é possível fazer uma análise do Orçamento da Seguridade Social por funções orçamentárias no período de 2003 a 2019.

Primeiramente, é possível observar que, no referido período, não foram executadas somente as funções típicas vinculadas à seguridade social (assistência social, previdência, saúde e trabalho), mas em todos os anos foram pagas, com recursos exclusivos da seguridade social, outras despesas estranhas a esse orçamento, que foram alocadas nas mais variadas funções (SALVADOR, 2020b), como na indústria, na

agricultura etc. Essa ação é “uma clara demonstração de apropriação indevida do OSS com despesas típicas do orçamento fiscal, sem o devido aporte de recursos ordinários, provenientes de impostos” (SALVADOR, 2020b, p. 40). Observa-se que tal apropriação ocorreu com um crescimento considerável ao longo destes 16 anos, com uma variação em 21%, em termos reais, no período de 2003 a 2019, conforme mostra a tabela 8.

Em segundo lugar, percebe-se que, ao longo de 2003 a 2019, não há um crescimento uniforme e constante no OSS, e isso é um reflexo claro da política econômica e fiscal conduzida pelos presidentes de cada período. No primeiro ano do governo Lula, o total do OSS era de quase R\$ 700 bilhões e, no seu último ano de governo, em 2010, o valor era de R\$ 930 bilhões. Isso significa que, ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, o OSS apresentou um crescimento, em termos reais, de 33%.⁵³ Esse crescimento do OSS, acima da inflação, ocorreu principalmente por causa da política de assistência social, como será visto neste capítulo.

Já nos cinco anos de governo da presidenta Dilma, o crescimento do OSS foi mais contido. Em 2011, o total do OSS pago foi de R\$ 985,6 bilhões e, em 2015, o montante alcançou R\$ 1,11 trilhão, isto é, um crescimento real de 15% acima da variação do IGP-DI, conforme pode ser visto na tabela 8. Isso se deu, principalmente, pela sua dificuldade em sustentar o padrão de crescimento econômico do seu antecessor e pelos sinais de enfraquecimento das medidas anticíclicas implantadas no período do governo do presidente Lula.

A evolução do OSS após 2016 está inserida nos anos que são marcados por um aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, com um novo regime fiscal ultraliberal, aprovado pela EC 95, mas que encontra um capítulo trágico, com o governo de Bolsonaro, a partir de 2019 (BEHRING, 2019). Nota-se que, de 2016 a 2017, já houve uma deflação dos gastos com a seguridade social em todas as suas funções típicas (curiosamente, nas funções “estranhas” a ela, houve um aumento, conforme pode ser observado na tabela 8). Isso significou uma leve retração de -1,72% do OSS, em termos reais, e era a primeira vez, em 13 anos, que ocorria isso. Tal situação já seria um presságio do que ocorreria quando o novo regime fiscal já estivesse em vigor.

⁵³ Não se podem esquecer as diferenças da condução política e econômica do governo Lula ao longo dos seus dois mandatos, conforme foi exemplificado no capítulo 2.

Curiosamente, conforme foi visto no capítulo anterior, houve a aprovação da EC 93, em setembro de 2016, que prorrogou a DRU até 2023 e aumentou a sua alíquota de desvinculação para 30%.⁵⁴ Portanto, em questão de três meses, houve um duplo “golpe” no já instável Orçamento da Seguridade Social. A nova DRU, em conjunto com a EC 95, contribuiu para o processo de desfinanciamento do OSS. Pelas tabelas 8 e 9, pode-se perceber que, em 2019, o OSS pago foi de R\$ 1,191 trilhão, valor abaixo do que foi pago em 2016 (R\$ 1,193 trilhão). Entretanto, conforme foi visto na tabela 2, no item 3.2, entre 2016 e 2018, houve um crescimento das receitas desvinculadas pela DRU. Ou seja, as duas EC (93 e 95) aprovadas no Congresso Nacional, em 2016, têm como corolário solapar os direitos conquistados pela classe trabalhadora por intermédio da CF/88, principalmente por meio da compressão do financiamento destinado ao orçamento das políticas sociais, em particular o Orçamento da Seguridade Social. Conforme afirmam Boschetti e Teixeira (2019), a EC 95 é um draconiano ajuste fiscal, que objetiva destruir a seguridade social, ao impedir o crescimento de seu orçamento e de outras despesas públicas em prol do pagamento de juros e amortizações da dívida pública, alimentando, assim, o capital financeirizado.

Em terceiro lugar, pelas tabelas 8 e 9, observa-se que, no período de 2003 a 2019, dentre todas as despesas, a que mais cresceu foi a da política de assistência social, e isso ocorreu, entre outros fatores, devido à centralidade que o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada tiveram dentro dessa política, bem como por causa da promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que já era prevista na LOAS em 1993. A PNAS é operacionalizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é um sistema público não contributivo e tem como público-alvo pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social.

O SUAS foi institucionalizado, em 2005, pela Norma Operacional Básica (NOB), proposta para ser um novo instrumento de regulação e gestão da política de assistência social. Observa-se que, no primeiro ano de mandato do presidente Lula, em 2003, o valor pago na função orçamentária de assistência social foi de R\$ 27,4 bilhões, o equivalente a 3,9% do OSS. Em 2008, no ano da crise mundial do capitalismo, a participação da assistência social no OSS era mais do que o dobro, equivalendo a 8,2% do OSS, conforme

⁵⁴ Apesar de ter sido aprovada em 2016, sob o governo Temer, foi na presidência de Dilma Rousseff que a proposta de Emenda Constitucional foi encaminhada ao Congresso.

mostra a tabela 9. Em 2014, o montante pago no orçamento público com a política de assistência social, na esfera da União, foi de R\$ 106,2 bilhões. No período de 2014 a 2019, o Orçamento da Assistência Social apresentou um crescimento apenas vegetativo, quando comparado ao crescimento exponencial que ocorreu nos mandatos do presidente Lula e no primeiro governo da presidenta Dilma. Um dos principais motivos para que isso tivesse ocorrido é devido ao protagonismo que a política de austeridade fiscal teve principalmente após o *impeachment* da então presidenta, no governo Temer, conforme visto nos últimos capítulos.

Das três políticas da seguridade social, ela é a que possui o menor gasto e participação no montante do OSS; porém, é a que contou com um maior crescimento, tendo uma variação de 306% acima da inflação, nestes 16 anos, conforme evidencia a tabela 8.

Por fim, é possível analisar o orçamento da política de saúde ao longo destes 17 anos. Inicialmente, observam-se um processo de subfinanciamento do SUS e, após a EC 95, o seu desfinanciamento crônico nesse período. Isso porque, à medida que foi aumentando o gasto com o SUS, no período de 2003 a 2019, ocorreu, de maneira inversa, que a política de participação dentro do OSS foi diminuindo, paulatinamente, conforme pode ser visualizado nas tabelas 8 e 9. A política de saúde decresceu de 13,3% em 2004 para 11,5% em 2019, em termos reais, do total das despesas do OSS, conforme evidencia a tabela 9. Isso demonstra a dificuldade em se assegurar um financiamento público adequado para a garantia do direito à saúde na magnitude que o SUS exige.

No período de 2003 a 2015, houve um crescimento real dos gastos com a função saúde, que cresceu 60% acima da inflação nesse período, tendo uma média de 12,5% do total das despesas do OSS. É um crescimento considerável; entretanto, muito aquém, quando o comparamos com a função assistência social, que foi o grande carro-chefe dos governos petistas. Porém, essa redução da participação das despesas com a política de saúde já é um nítido sinal do processo de subfinanciamento que a referida política sofreu no período, impedindo a consolidação do SUS como uma política universal.

A partir de 2017, principalmente, torna-se mais evidente o processo de desfinanciamento da política de saúde, quando há um decréscimo de quase R\$ 10 bilhões em seu orçamento (-7%), denotando o reflexo das políticas de austeridade e ajuste fiscal no SUS, deslocando-o para a trajetória do desfinanciamento (MENDES; CARNUT,

2020). É evidente que, ao longo dos 16 anos (de 2003 a 2019), há um processo de contrarreforma do SUS, principalmente por medidas que vão ao encontro do corolário da privatização. Entretanto, nos governos Temer e Bolsonaro, os novos contornos da contrarreforma que tem sido implementada no Brasil estão em ritmo acelerado (BRAVO; PELAEZ, 2020).

O congelamento dos gastos para as políticas sociais, em especial para a saúde, até 2036, devido à EC 95, traz impactos enormes ao SUS, ao impor limites para as despesas com correção pela inflação e ao acabar de vez com as vinculações das receitas com a saúde e a educação, previstas pela CF. A EC 95 inviabiliza o SUS e contribui para o seu subfinanciamento; além do mais, ela “fere o núcleo essencial do direito à saúde” (SANTOS; FUNCIA, 2019). Ao se congelarem os gastos com a saúde, paralisam-se, também os serviços e as ações com a saúde, o que penaliza, ainda mais, os mais pobres e dificulta a efetivação do direito à saúde. Soma-se a isso o dado de que a redução e a perda da qualidade “provocam a expropriação do direito à saúde e favorecem a expansão de planos privados, privatizando e mercantilizando o seu acesso, o que abre espaço para a acumulação de capital no campo da saúde” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 88).

O estudo de Vieira e Benevides (2016) é crucial para se compreender a magnitude da perda que a EC 95 representa para o SUS. Segundo os autores, a projeção das perdas acumuladas no período de 20 anos poderá ser de R\$ 162 bilhões a R\$ 654 bilhões, a depender da projeção da economia e do limite mínimo de 13,2% ou 15,0% da Receita Corrente Líquida (RCL). Isso impacta negativamente a garantia do direito à saúde no Brasil e abre alas para um processo ainda maior de desfinanciamento para o interior do SUS, dificultando o acesso aos bens e serviços de saúde. O teto dos gastos primários aumentará as desigualdades sociais no interior do País e comprometerá todo o orçamento da seguridade social.

Na vigência da EC 95, a deterioração do gasto público com saúde é inegável. O subfinanciamento do SUS, que já vinha determinando um patamar insuficiente, passa a um processo de desfinanciamento, descendo gradativamente seu valor em relação à arrecadação (MENDES; CARNUT, 2020, p. 27).

O financiamento é um ponto nevrálgico para o SUS, porque – ao universalizar o seu atendimento – traz a necessidade de ampliar a cobertura de acesso aos seus serviços. Na atualidade, toda a população brasileira (in)diretamente é beneficiária do SUS. Porém,

a tendência é que o seu financiamento fique mais escasso e limitado e, em contrapartida, o País abra espaços para a privatização, a “diminuição” e a derruição do SUS. Além do mais, é necessário atentar-se para as fontes de financiamento da política de saúde, com o intuito de compreender de que maneira estão sendo utilizados os recursos públicos, de quais fontes eles são oriundos e sobre quem recai o ônus do financiamento dessa política, sendo, portanto, tributos progressivos ou regressivos.

O importante para se compreender sobre quem recai o ônus do financiamento tributário do Estado é para se verificar se o tributo contribui para a redistribuição de renda sobre os membros da sociedade. Neste sentido, é importante verificar alguns conceitos. De acordo com a teoria das finanças públicas, os tributos (impostos, contribuições e taxas) podem ser progressivos, regressivos ou proporcionais, em função de sua incidência sobre a renda dos contribuintes. Um tributo pode ser considerado progressivo quando mantém uma relação direta com o nível de renda do contribuinte, sendo que o tributo aumenta proporcionalmente à medida que aumenta a renda do contribuinte, de modo que arcam com o maior ônus da tributação aqueles que possuem maior renda. O tributo pode ser regressivo quando ocorre o contrário, ou seja, quando ele mantém uma relação inversa ao nível de renda do contribuinte. Com isso, os contribuintes de menor poder aquisitivo serão mais penalizados, pois a carga tributária sobre eles será mais elevada do que a daqueles com maior poder aquisitivo. Por fim, o tributo proporcional não promove alterações na estrutura da distribuição de renda, uma vez que se aplica a mesma alíquota de imposto independentemente da renda do contribuinte (OLIVEIRA, 2009).

O SUS é financiado por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por meio de contribuições sociais, nos termos do art. 195 da CF, a saber:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- II - dos trabalhadores;
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, 2020).

Na tabela 10, a seguir, analisam-se as principais fontes de financiamento do SUS em milhões de reais (deflacionados pelo IGP-DI). Já na tabela 11, observa-se a participação de cada fonte de financiamento no total da função saúde. Foram selecionados os anos de início das gestões de cada presidente e os anos dos seus últimos mandatos.

Tabela 10. Fontes de financiamento da política de saúde, em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

FONTE	2003	2007	2008	2011	2014	2015	2016	2018	2019
COFINS (1)	13.582	10.677	33.473	77.016	90.805	76.072	77.115	92.359	76.050
Compensação Financeira para Exploração de Petróleo ou Gás Natural	-	-	-	43	-	-	0,20	148	407
Contribuições sobre Concursos de Prognósticos	-	-	-	-	8,87	9	8	1.772	-
CPMF	33.150	36.191	1.236	-	-	-	-	-	-
CSLL (2)	26.669	36.752	36.239	36.028	36.497	53.777	26.114	20.187	28.746
Outras Receitas Vinculadas (3)	-	-	-	-	6.814	5.318	6.531	2.673	1.116
Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	35	25	14	18	22	12	45	9	24
Recursos Não Financeiros Diretamente Arrecadados (4)	2.446	4.152	4.474	5.842	191	161	255	123	369
Recursos Ordinários (5)	11.830	5.436	22.736	1.663	1.142	5.538	22.928	17.135	21.842
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional (6)	-	-	-	1.979	6	5	7.815	5	6.727
Taxas pelo exercício do poder de polícia	517	439	654	679	673	675	581	1.005	658
Outras fontes (7)	537	3.993	4.232	501	1.061	40	2	1.811	945
TOTAL	88.766	97.664	103.056	123.770	137.219	141.608	141.394	137.228	136.884

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

- (1) A partir do ano de 2019, o governo federal modificou o nome da fonte para Receitas Destinadas às Atividades-Fins da Seguridade Social.
- (2) A partir do ano de 2019, o governo federal modificou o nome da fonte para Recursos Livres da Seguridade Social.
- (3) A partir do ano de 2017, o governo federal modificou o nome da fonte para Recursos Vinculados Aplicados em Políticas Públicas Específicas.
- (4) A partir do ano de 2020, o governo federal modificou o nome da fonte para Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação.
- (5) A partir do ano de 2019, o governo federal modificou o nome da fonte para Recursos Primários de Livre Aplicação.
- (6) A partir do ano de 2020, o governo federal modificou o nome da fonte para Recursos Financeiros de Livre Aplicação.
- (7) Houve a compilação de algumas fontes esporádicas para facilitar a leitura da tabela.

Tabela 11. Fontes de financiamento da política de saúde, em razão percentual

FONTE	2003	2007	2008	2011	2014	2015	2016	2018	2019
COFINS	15%	11%	32%	62%	66%	54%	55%	67%	56%
Compensação Financeira para Exploração de Petróleo ou Gás Natural	-	-	-	0,03%	-	-	0,0001%	0,11%	0,30%
Contribuições sobre Concursos de Prognósticos	-	-	-	-	0,01%	0,01%	0,01%	1,29%	-
CPMF	37%	37%	1%	-	-	-	-	-	-
CSLL	30%	38%	35%	29%	27%	38%	18%	15%	21%
Outras Receitas Vinculadas	-	-	-	-	5,0%	4%	5%	2%	1%
Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	0,04%	0,03%	30,00%	0,01%	0,02%	0,01%	0,03%	0,01%	0,02%
Recursos Não Financeiros Diretamente Arrecadados	3%	4%	4%	5%	0,1%	0,11%	0,18%	0,09%	0,27%
Recursos Ordinários	13%	6%	22%	1%	1%	4%	16%	12%	16%
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	-	-	-	2%	0,004%	0,004%	6%	0,004%	5%
Taxas pelo exercício do poder de polícia	1%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	0%
Outras fontes	0,60%	4,09%	4,11%	0,41%	0,77%	0,03%	0,00%	1,319%	0,69%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

O primeiro ponto a ser analisado em relação às fontes de financiamento da saúde é a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF). Quando criada, em 1997, a CPMF tinha como objetivo financiar exclusivamente a política de saúde. Porém, em 2000, essa contribuição passou a financiar tanto a política de previdência social quanto o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP). A CPMF foi extinta em 2007 e, no mesmo ano, 72% de sua arrecadação foi recolhida por empresas, o que significa que ela perdia o seu caráter de progressividade, já que esses valores eram repassados para os preços de bens e serviços (SALVADOR, 2010).

Com o fim da CPMF, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) se tornou a principal fonte de financiamento da saúde. Observa-se que, nos anos de 2003 e 2007, a CPMF foi responsável por R\$ 33 bilhões e R\$ 36 bilhões, respectivamente, equivalendo a 37% de todas as fontes destinadas ao financiamento da saúde, conforme mostram as tabelas 10 e 11. Já a COFINS representava somente 15% (2003) e 11% (2007). Com a extinção da CPMF, observam-se a substituição de fontes de financiamento e o aumento de 263% na participação da COFINS no financiamento da política de saúde, conforme pode ser visto na tabela 11.

Com a COFINS financiando, também, um dos principais programas da política de assistência social, observa-se que a participação dessa contribuição foi aumentando ao longo dos anos, chegando a representar, em 2010, 90% do financiamento da assistência social, ou seja, R\$ 45 bilhões dos quase R\$ 50 bilhões que foram gastos no período.

Outra contribuição social importante para o financiamento do SUS é a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que é um tributo progressivo, cuja participação foi decaindo nesses anos analisados. Em 2003, a CSLL foi responsável por R\$ 26,66 bilhões (30%), valor que aumentou em alguns períodos, como em 2015, quando R\$ 53,77 bilhões (38%) foram provenientes desse tributo. Porém, em 2018, por exemplo, esse valor decaiu para R\$ 20,18 bilhões, representando 15% do financiamento do SUS.

Constata-se, portanto, que as fontes tributárias que custeiam as ações e os programas da política de saúde brasileira são, majoritariamente, originárias de tributos indiretos, ou seja, são financiadas pelos próprios usuários dessa política, via carga tributária regressiva, uma vez que ela incide sobre o consumo, e não sobre a renda ou a propriedade da população.

Isso somente reflete o quão desigual é a estrutura tributária brasileira, demonstrando o quão importante é uma reforma tributária justa, centrada em tributos sobre propriedades e grandes fortunas e menos em bens e serviços, já que, dessa forma, a população pobre se onera menos. Para tal, é necessário que o País mude a sua forma de tributação, principalmente no que concerne ao financiamento das políticas sociais, uma vez que sistemas tributários regressivos reforçam as desigualdades existentes no capitalismo e agudizam as lutas de classes e a disputa pelo fundo público.

Com essa análise, observa-se mais um desafio a ser enfrentado no que concerne à disputa do fundo público para o financiamento do SUS. Com o intuito de viabilizar recursos, a CF/88 inovou, ao vincular despesas para a execução de ASPS. A vinculação de despesas na política de saúde é uma forma de garantir uma parcela do fundo público para a ampliação e a concretização das ações e dos serviços de saúde para a população. É por isso, por exemplo, que a EC nº 95 traz implicações negativas para a garantia do fundo público do SUS, ao permitir que ocorram as desvinculações das despesas. Tal emenda vai de encontro à EC nº 29/2000, regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e à EC nº 86/2015, por meio da qual foi estabelecida a vinculação de recursos orçamentários da União, dos estados, do DF e dos municípios para as despesas de saúde, trazendo, portanto, um maior volume de recursos para o SUS.

Conforme salientam Piola *et al.* (2013), após inúmeros “caminhos e descaminhos”, o financiamento da saúde foi definido pela EC nº 29/2000, 12 anos após a promulgação da CF, que – além de trazer mais recursos para o SUS – promoveu a participação dos outros entes federativos no seu financiamento. Dessa forma, ela tinha o intuito de atender ao princípio constitucional de descentralização e transferir para a gestão “de estados e municípios recursos até então majoritariamente administrados pelo governo federal” (PIOLA *et al.*, 2013, p. 8).

Neste sentido, a próxima seção objetiva analisar o cofinanciamento do gasto com a política de saúde pelas três esferas de governo.

4.2 O processo de descentralização financeira dos recursos do SUS

Conforme dito anteriormente, as ações e os serviços públicos de saúde são de responsabilidade das três esferas de governo, sendo que cada uma terá suas atribuições e

competências comuns e específicas. Como o princípio da descentralização é uma diretriz do SUS, a gestão financeira é partilhada entre a União, os estados, o DF e os municípios. Entretanto, somente a partir dos anos 2000, o financiamento do SUS passou a ser, devidamente, compartilhado por essas esferas da federação brasileira. Isso porque somente nos anos 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 29, após sete anos tramitando no Congresso, devido a alguns “desentendimentos” políticos pela busca de consenso no âmbito da vinculação de recursos para a política de saúde (MENDES, MARQUES, 2009).

A EC nº 29 trouxe mais recursos para o financiamento da saúde e promoveu o aumento da participação dos outros entes no financiamento com as ASPS, passando a vigorar a partir de 2020, quando a União ainda respondia por quase 60% do recurso público total aplicado em saúde (PIOLA et al., 2020).

Segundo a regra da EC nº 29, os recursos a serem aplicados pela União em 2000 corresponderiam ao montante empenhado de 1999, acrescido de, no mínimo, 5%. Nos anos seguintes (até 2004), o valor mínimo seria apurado no ano anterior e corrigido pela variação do PIB. Os estados deveriam aplicar, no mínimo, 12% do produto da arrecadação dos impostos e das transferências constitucionais da União, deduzidas as parcelas transferidas aos municípios. E os municípios deveriam aplicar 15% das receitas dos impostos, mais as transferências constitucionais recebidas da União e dos estados. No caso do Distrito Federal, equivale a 12% e 15% das receitas dos impostos.

A EC 29 estabeleceu que seria necessária a aprovação de lei complementar, a cada cinco anos, para, entre outras coisas, estabelecer os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos estados, ao DF e aos municípios, e dos estados destinados aos seus respectivos municípios (BRASIL, 2000).

Entretanto, apesar de ter sido bem-sucedida para comprometer os municípios, o DF e os estados no financiamento do SUS, tal emenda demorou 12 anos para ser regulamentada. Houve algumas tentativas para a sua aprovação, bem como o desejo de grupos organizados da saúde em ampliar a parcela do orçamento destinado a essa política. Logo, somente em 13 de janeiro de 2012, foi aprovada a Lei Complementar (LC) nº 141, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios em ações e serviços públicos de saúde.

A LC 141 estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo. Com essa lei, foram criados mecanismos que obrigam o seu cumprimento, como, por exemplo, a suspensão das transferências constitucionais fundo a fundo. Além disso, definiu que os que descumprissem o valor mínimo previsto para ser gasto em ASPS naquele ano deveriam compensar essa diferença no ano seguinte, sem que a diferença entrasse na contabilidade do valor gasto no ano em questão (PIOLA et al., 2013).

Isso é um mecanismo muito importante, tendo-se em vista que, segundo Vieira, Piola e Benevides (2019), no período de 2004 a 2008, os estados estavam aplicando, em média, 9,6% da receita vinculada, o que significava uma não aplicação de mais de R\$ 16 bilhões. Outro ponto positivo da regulamentação dessa emenda foi a definição sobre o que se entende por despesas com ações e serviços públicos de saúde, ou seja, ações e serviços voltados para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, não constituindo, para fins de apuração dos percentuais mínimos, aqueles gastos com o pagamento de aposentadorias, pensões, pessoal ativo e assistência à saúde que não atendam ao princípio de acesso universal, ao saneamento básico etc. (BRASIL, 2012).

Tal lei definiu, também, o que seriam consideradas despesas com ASPS, facilitando a verificação do cumprimento da EC 29. São consideradas despesas com ASPS aquelas que se referem aos seguintes pontos:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde (BRASIL, 2012).

Com essa lei, ficou definido que a União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos da LC 141, acrescido, no mínimo, do percentual correspondente à variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual. Entretanto, a regra para a definição dos pisos válidos para a União teve validade até a EC 86/2015.

A aprovação da EC 86, em 2015, veio na contramão do movimento Saúde + 10, criado em 2012, que tinha como pauta a mobilização da sociedade para o fortalecimento do financiamento do SUS. Essa mobilização resultou na apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular (PLC nº 321/2013) ao Congresso Nacional, que contou com mais de 1,5 milhão de assinaturas, em prol da aplicação mínima de 10% da Receita Corrente Bruta (RCB) da União em ASPS.

A EC 86/2015 modificou o método de cálculo do piso das aplicações da União, mantendo para os demais entes federativos o que já estava definido na EC 29/2000. Dessa forma, a nova base de cálculo constitucional para a aplicação mínima em ASPS estaria vinculada à Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 13,2% (em 2016), 13,7% (em 2017), 14,1% (em 2018), 14,5% (em 2019) e 15% (a partir do ano de 2020).

A EC nº 86/2015 ficou conhecida como Emenda do Orçamento Impositivo, uma vez que, junto com a mudança da vinculação do piso federal para a saúde, tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade do valor deve ser destinada ao financiamento de ASPS (§ 9º do art. 166 da CF/1988). A vinculação do equivalente a 0,6% da RCL em emendas parlamentares individuais para a saúde, na prática, criou uma subvinculação dentro da vinculação geral para ASPS, visto que as emendas impositivas ficam contidas dentro da vinculação mais geral. A

edição da EC nº 86/2015 também foi aproveitada para inserir as despesas com ASPS custeadas com a parcela da União oriunda de *royalties* do petróleo como computáveis para fins de cumprimento do piso de recursos da União. Antes desta definição, os recursos destinados à saúde, provenientes da participação da União nas receitas de compensação financeira pela exploração do petróleo, deveriam ser alocados à saúde como recursos adicionais (VIEIRA; PIOLA; BENEVIDES, 2019, p. 19).

Entretanto, conforme já foi explicitado nesta tese, a partir do aguçado ajuste fiscal e da austeridade implementados, principalmente, a partir do governo ilegítimo de Michel Temer, em 2016, já no primeiro ano de execução da EC 86, houve o fim das vinculações orçamentárias em gastos com a saúde no governo federal, devido à aprovação do NRF (EC 95), com seus efeitos negativos para o financiamento das políticas sociais. Com isso, a EC 95 contribuiu para o processo de desfinanciamento do SUS.

Diante desse cenário, nesta tese tentou-se demonstrar as despesas com a saúde por esfera de governo para o período de 2003 a 2020. Ressalva-se que houve uma grande dificuldade de acesso aos dados e uma falta de clareza quanto à sua transparência, conforme foi citado na introdução desta tese, na seção de procedimentos metodológicos. Por isso, buscou-se apurar um valor aproximado, a fim de estimar o montante do fundo público da saúde no âmbito das três esferas federativas no Brasil.

Como foi incompleta a busca de dados sobre os gastos com a função saúde nas três esferas governamentais (o DF está incluso nos estados), houve a escolha metodológica de realizar o seguinte procedimento, conforme explicitado na introdução desta tese: inicialmente, foram extraídas as despesas da Função 10 – Saúde do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), no período de 2003 a 2019 (vide tabela 12). Em seguida, foram extraídos os valores pagos da saúde de acordo com a modalidade de aplicação (ver tabela 13), por meio da base de dados Siga Brasil. Por fim, subtraiu-se um pelo outro e, assim, chegou-se ao valor aproximado do total das despesas em cada ente federativo com a política de saúde. Essa ação buscou evitar um dos grandes problemas que constam nas mais variadas bases de dados com os valores das políticas sociais no geral, que é a dupla contagem. Ou seja,

isso significa que as informações analisadas dos orçamentos estaduais não excluem a parcela de recursos que foi transferida pela União [...], mas indicam que os gastos aqui representados foram de responsabilidade dos estados, que podem ter efetuado diretamente ou

transferido para os municípios e para entidades privadas “sem fins lucrativos” (SALVADOR; DUARTE; LIMA, 2017, p. 85).

A tabela 12, a seguir, permite analisar o demonstrativo das despesas de saúde, por ente federativo, de acordo com o BSPN, em bilhões de reais, deflacionados pelo IGP-DI.

Tabela 12. Demonstrativo das despesas da saúde por ente federativo (de 2003 a 2019), de acordo com o BSPN, em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Ano	Municípios		Estados		União		Total
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
2003	84,6	33,8%	70,0	28,0%	95,9	38,3%	250,5
2004	72,3	29,9%	74,9	31,0%	94,7	39,1%	242,0
2005	69,2	28,4%	78,6	32,3%	95,8	39,3%	243,6
2006	81,1	30,7%	84,8	32,1%	98,5	37,2%	264,4
2007	101,3	33,4%	92,6	30,5%	109,5	36,1%	303,3
2008	112,7	34,0%	104,3	31,5%	114,1	34,5%	331,0
2009	119,3	34,5%	105,5	30,5%	121,2	35,0%	346,0
2010	137,2	36,5%	114,1	30,4%	124,1	33,1%	375,3
2011	135,1	35,1%	112,4	29,2%	137,4	35,7%	384,9
2012	138,9	35,2%	115,4	29,2%	140,4	35,6%	394,7
2013	141,3	33,2%	115,5	27,1%	169,4	39,7%	426,2
2014	154,8	36,6%	121,3	28,7%	147,1	34,7%	423,2
2015	178,0	38,3%	135,2	29,1%	151,4	32,6%	464,7
2016	164,5	37,1%	128,4	29,0%	150,3	33,9%	443,2
2017	168,8	38,7%	119,5	27,4%	148,3	34,0%	436,5
2018	184,5	39,8%	128,2	27,7%	151,0	32,6%	463,8
2019	174,5	38,9%	125,6	28,0%	148,8	33,1%	448,9
Variação	106%	-	79%	-	55%	-	79%

Fonte: STN. Elaboração própria.

De acordo com a tabela 12, observa-se que, de maneira geral, mesmo com a questão da dupla contagem, há quase uma divisão igual nas despesas entre os três entes federativos (lembrando-se que o DF está incluído nos estados). Os que mais tiveram participação foram os municípios, com uma média de 35%, seguidos pela União (36%) e, por fim, pelos estados e pelo DF (29%) O total da despesa aumentou ano a ano, crescendo 79% no período de 2003 a 2019.

Já a tabela 13 permite analisar o demonstrativo das transferências de saúde no período de 2003 a 2019, em bilhões de reais, deflacionados pelo IGP-DI.

Tabela 13. Demonstrativo das transferências da saúde (de 2003 a 2019), em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Ano	Municípios		Estados		Aplicação Direta		Outros		Total
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
2003	34,6	39%	14,9	17%	37,4	42%	1,9	2%	88,8
2004	35,5	41%	19,5	23%	29,2	34%	2,2	3%	86,5
2005	34,8	40%	22,4	26%	28,3	32%	1,8	2%	87,2
2006	38,5	43%	24,0	27%	25,4	28%	1,9	2%	89,8
2007	45,4	46%	25,3	26%	25,6	26%	1,4	1%	97,7
2008	48,0	47%	26,9	26%	26,8	26%	1,3	1%	103,1
2009	46,9	45%	28,0	27%	27,7	27%	0,7	1%	103,3
2010	52,4	46%	29,6	26%	31,0	27%	0,6	1%	113,6
2011	61,0	49%	26,0	21%	36,0	29%	0,8	1%	123,8
2012	63,0	49%	27,3	21%	35,7	28%	1,6	1%	127,6
2013	61,9	48%	24,7	19%	38,5	30%	4,0	3%	129,1
2014	65,8	48%	26,1	19%	40,8	30%	5,9	4%	137,2
2015	67,9	48%	25,2	18%	44,3	31%	4,2	3%	141,6
2016	66,7	47%	24,1	17%	46,3	33%	4,3	3%	141,4
2017	62,9	48%	23,1	18%	41,5	32%	4,1	3%	131,5
2018	71,1	52%	24,1	18%	39,1	28%	2,9	2%	137,2
2019	72,0	53%	24,7	18%	38,2	28%	2,0	1%	136,9
Variação	108%	-	66%	-	2%	-	5%	-	54%

FONTE:SIGA BRASIL. Elaboração Própria

Na tabela 13, tem-se o demonstrativo das transferências da Função 10 (Saúde) aos estados (incluindo o DF) e aos municípios. De acordo com os dados, é possível visualizar o montante que a União repassou para cada ente federativo no período de 2003 a 2020 ou aplicou diretamente com a política de saúde.

O princípio da descentralização, estabelecido pela CF/1988, passou a ser implementado a partir das Normas Operacionais Básicas (NOB) da Saúde de 1993 e 1996, principalmente a NOB nº 1/1996, que tem como objetivo “reduzir progressivamente e continuamente a remuneração por produção de serviços e ampliando as transferências de caráter global, fundo a fundo, com base em programações ascendentes, pactuadas e integradas” (BRASIL, 1996, p. 7).

Segundo Servo *et al.* (2011, p. 96),

a NOB 01/1996 buscou resgatar e definir atribuições mais claras para os estados, bem como o fortalecimento da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e das Comissões Intergestores Bipartites (CIB), com o estabelecimento da Programação Pactuada e Integrada (PPI). [...] A NOB 01/96, com destaque para a transferência de recursos para a Atenção Básica, e, posteriormente, a estabilidade de recursos, mesmo que em patamares mínimos, garantida pela EC/29, foram os grandes impulsionadores da descentralização de recursos observada.

De maneira geral, ao longo do período de 2003 a 2019, aumentaram, em números absolutos, os valores repassados pela União para estados e municípios, crescendo em 66% as transferências para os estados e o DF e 108% para os municípios, em termos reais. Observa-se que as transferências para os municípios abarcaram, em média, 46% dos repasses pela União e, para os estados e o DF, foram de 21%, no período analisado, conforme mostra a tabela 13.

Nota-se, portanto, o peso que os municípios exercem na execução da política de saúde e que esses valores foram crescendo em conjunto com a sua participação no montante das transferências, ao contrário do que foi ocorrendo com as aplicações diretas pela União. Em 2003, por exemplo, a União transferiu R\$ 34,6 bilhões para os municípios (39%) e aplicou diretamente R\$ 37,4 bilhões. Entretanto, apesar de ter aumentado a aplicação direta por parte da União ao longo dos 16 anos analisados (2%, em termos reais), houve uma diminuição da sua participação dentro do conjunto das despesas com saúde (uma queda de 42%, em 2003, para 28%, em 2019, em termos reais) e, paralelamente, o aumento expressivo das transferências para os municípios (39% em 2003 para 53% em 2019).

Segundo Piola *et al.* (2013), em 1995, o Ministério da Saúde aplicava diretamente quase 90% dos seus recursos para a compra e a distribuição de bens e a provisão de serviços de saúde para a população. Além disso, o processo de descentralização dos recursos começaria a ser ampliado, principalmente a partir de 2000, época da publicação da EC nº 29.

Apesar de estar ocorrendo a descentralização dos recursos da União, ainda urge a necessidade de se ter uma lei que defina critérios de transferência de recursos em áreas de financiamento compartilhado entre a União, os estados, o DF e os municípios, conforme dispõe o artigo 198 da CF/88. Conforme esse dispositivo constitucional, é necessária uma lei complementar (a ser reavaliada a cada cinco anos) cuja competência

será a de estabelecer “os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos estados, ao DF e aos municípios, e dos estados destinados a seus respectivos municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais” (BRASIL, 2020).

Por isso, segundo Piola *et al.* (2013, p. 32),

o repasse fundo a fundo ganhou espaço como forma de transferência dos recursos federais para estados e municípios, substituindo a aplicação direta na área hospitalar e ambulatorial e convênios em outras áreas, o que foi, sem dúvida, um avanço indiscutível para a descentralização. Contudo, mesmo que tenha adquirido regularidade e automatismo, essa forma de repasse dos recursos federais ficou distante da concepção esposada por alguns defensores da descentralização que preconizavam a utilização de critérios predefinidos e partilha já na origem dos recursos, nos moldes do FPE e do FPM. Assim, se a regularidade e o automatismo foram alcançados, os critérios de partilha vigentes na legislação não foram implementados, mesmo que diversos documentos legais atentassem para essa necessidade.

A tabela 14 demonstra as despesas de cada ente federativo após a subtração das transferências, fundo a fundo, no período de 2003 a 2019, em bilhões de reais, deflacionados pelo IGP-DI. Em primeiro lugar, é bom frisar que esses dados são valores aproximados, mas que têm o intuito de demonstrar o comportamento de cada ente no financiamento do SUS, conforme foi informado na introdução desta tese.

Tabela 14. Despesas de cada ente federativo com a saúde (de 2003 a 2019), em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Ano	Municípios		Estados		União		Total
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
2003	50,0	31%	55,1	34%	58,5	36%	163,6
2004	36,8	23%	55,4	35%	65,5	42%	157,7
2005	34,4	22%	56,2	36%	67,5	43%	158,2
2006	42,6	24%	60,7	34%	73,1	41%	176,5
2007	55,9	27%	67,2	32%	83,9	41%	207,0
2008	64,7	28%	77,3	34%	87,2	38%	229,2
2009	72,4	30%	77,5	32%	93,5	38%	243,4
2010	84,7	32%	84,5	32%	93,1	35%	262,4
2011	74,1	28%	86,4	33%	101,5	39%	261,9
2012	75,9	28%	88,1	33%	104,7	39%	268,8
2013	79,4	26%	90,8	30%	130,9	43%	301,1
2014	89,0	31%	95,2	33%	106,2	37%	290,4
2015	110,2	34%	110,0	34%	107,1	33%	327,3
2016	97,8	32%	104,3	34%	104,0	34%	306,1
2017	105,9	34%	96,3	31%	106,8	35%	309,1
2018	113,4	34%	104,1	32%	112,0	34%	329,5
2019	102,4	33%	100,9	32%	110,6	35%	313,9
Variação	105%	-	83%	-	89%		92%

Fonte: Siga Brasil e STN. Elaboração própria.

Pode-se perceber que há um equilíbrio entre os gastos dos três entes. Entretanto, a esfera que teve uma maior variação de crescimento, acima da inflação, foi a municipal (105%). A vinculação do gasto em ASPS, trazida pela EC nº 29, foi de extrema importância para a ampliação dos recursos do SUS nos três entes federativos e para conseguir, de fato, implementar a diretriz de descentralização desta política, apesar de, na maioria das vezes, isso ainda não ser o necessário para a efetivação de uma saúde pública e de qualidade na magnitude de que o SUS necessita.

São visíveis as implicações que o NRF trouxe para o montante das despesas com a política de saúde. Até 2015, havia uma tendência de crescimento dos gastos dos três entes federativos. Naquele ano, alcançou aproximadamente o valor de R\$ 327,3 bilhões em valores reais. Entretanto, a partir de 2016, ocorreu uma queda dessa tendência de crescimento. Observa-se que, em 2019, o valor da despesa foi de R\$ 313,9 bilhões, que está abaixo do que foi despendido pelos entes federativos em 2015.

Salienta-se, nesse contexto, a necessidade de garantir as vinculações de recursos para a política de saúde. Isso se torna mais relevante após a entrada em vigor da EC 95, que poderá acarretar perdas reais para o financiamento do SUS, contribuindo para o desfinanciamento do sistema. As vinculações de recursos orçamentários são importantíssimas para assegurar recursos mínimos para os gastos em saúde, sendo sua manutenção essencial. Congelar o gasto com a saúde, sendo corrigido somente pela inflação até 2036, é um dismantelamento de todo um projeto de saúde com base nos princípios da universalidade, da equidade e da integralidade do SUS. Desde 2017, já é possível observar o processo de desfinanciamento que vem ocorrendo no âmbito da política de saúde.

Além do mais, a perda de recursos vivenciada pelo SUS impacta diretamente as transferências de recursos para os estados, o DF e os municípios e sobrecarrega entes que têm um menor poder de alocação de recursos e dependem sempre da atuação do governo federal. É necessária, portanto, a garantia de recursos financeiros compatíveis com a demanda existente para a política de saúde, priorizando o seu orçamento e financiamento.

A EC 95, ao trazer o congelamento dos gastos com a saúde na União, transfere maiores responsabilidades para os estados e municípios, que já enfrentam problemas de subfinanciamento internamente. Conforme salientam Jaccoud e Vieira (2018, p. 5), como consequência da medida,

podem-se enfrentar redução da capacidade de coordenação do sistema, perda de efetividade, aumento de competição e da fragmentação, além de crescimento da desigualdade de acesso aos bens e serviços de saúde no País.

Após a conclusão da análise do processo de descentralização dos recursos do SUS e das despesas de cada ente com a política de saúde, o estudo agora se concentrará no financiamento indireto da política de saúde, ou seja, nos gastos tributários realizados pelo Estado, ocorridos por meio das desonerações tributárias sofridas no âmbito dessa política. Além disso, se concentrará na análise de que forma tais renúncias contribuem para o processo de desfinanciamento e subfinanciamento da política de saúde.

4.3 O financiamento indireto do SUS e suas implicações para o orçamento da política de saúde

Para se compreender a totalidade do gasto público com a saúde, é importante considerar os incentivos concedidos pelo governo federal à saúde privada, tanto na forma de redução de impostos de renda a pagar das pessoas físicas e jurídicas quanto na forma das renúncias fiscais fornecidas às entidades sem fins lucrativos e à indústria farmacêutica, por meio dos medicamentos, conforme aponta Mendes (2012).

Os autores Ocké-Reis e Santos (2011) apontam dois argumentos que servem como pano de fundo da discussão sobre a renúncia fiscal em saúde. O primeiro argumento correlaciona-se ao incentivo governamental associado à renúncia de arrecadação fiscal em saúde. Pode-se considerar que tal incentivo contribuiu para a expansão da oferta hospitalar privada e “o crescimento do mercado de planos de saúde, mediante o patrocínio do Estado, em detrimento do financiamento dos serviços públicos de saúde” (OCKÉ-REIS; SANTOS, 2011, p. 7). Segundo Mendes (2012), tal argumento reforça a ação que o capital portador de juros impõe ao Estado para assegurar seus espaços de valorização, tendo em vista que grande parte dos planos de saúde no Brasil se enquadra no processo de financeirização do capital.

O segundo argumento, ao pressupor que o SUS vive uma crise crônica do financiamento – e dada a restrição orçamentária das contas públicas –, salienta que os subsídios das renúncias fiscais favorecem os mais ricos, devido ao seu caráter regressivo. Isso porque os indivíduos localizados no topo da distribuição de renda receberiam, em termos *per capita*, uma quantidade maior de recursos. Segundo Ocké-Reis e Santos (2011), por um lado, a solução seria eliminar a renúncia, tendo em vista que o SUS deveria cobrir as necessidades dos brasileiros com a saúde. Por outro lado, parte desses recursos poderia ser revertida para o próprio SUS, contribuindo para melhorar eventuais pressões sobre o acesso e a utilização do sistema.

Observa-se que esses dois argumentos mostram os grandes embates existentes em torno da renúncia fiscal na política de saúde e a constante disputa entre o mercado privado de saúde e o financiamento público do SUS. Há, portanto, diversas formas de atuação do Estado no campo da saúde por meio do financiamento direto, ou seja, por meio dos gastos tributários.

Ao se analisar a tabela 15, é possível perceber a evolução do gasto tributário com a política de saúde no período de 2003 a 2020, em milhões de reais, deflacionados pelo IGPD-DI. Além do mais, podem ser analisados quais foram os tipos de benefício tributário que sofreram essas desonerações. Já na tabela 16, observa-se a participação de cada benefício tributário no total dos gastos.

Antes da análise dos dados informados pelas tabelas, é importante frisar que, no DGT de 2003, não constava a discriminação para cada tipo de benefício tributário concedido; por isso, somente consta o total do gasto tributário para a função orçamentária da saúde. Salienta-se que, entre 2003 e 2004, houve uma mudança na metodologia de computação de tais gastos. Até 2003, a Receita Federal utilizava a expressão *benefícios tributários* como sinônimo de *gastos tributários*. Logo, alguns benefícios não se enquadravam na conceituação de gastos tributários e alguns destes não se relacionavam aos benefícios tributários constantes no relatório de então da entidade (RFB, 2004). Por isso, há uma variação considerável dos valores entre esses dois anos.

Tabela 15. Demonstrativo dos gastos tributários da política de saúde (de 2003 a 2020), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Gasto Tributário	2003	2004	2005	2006	2007	2008(1)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Varição (1)
Água Mineral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	98	102	106	398	167	104	106	525	2143%
Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados - IRPJ	-	1.980	1.687	2.422	4.587	5.057	4.745	5.439	5.696	5.977	6.826	6.876	6.798	6.983	7.078	6.687	6.768	7.263	267%
Despesas Médicas - IRPF	4.464	4.967	4.513	5.086	5.533	7.380	14.160	13.950	14.964	15.646	16.049	16.896	17.482	18.579	19.300	16.680	18.584	19.539	338%
Entidades Filantrópicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.064	9.091	8.307	8.190	10.005	7.926	8.193	10.129	26%
Entidades sem Fins Lucrativos - Assistência Social e Saúde	-	3.538	2.194	2.931	3.992	4.088	3.858	4.318	4.379	4.816	5.095	5.132	4.332	5.062	6.032	4.991	4.313	5.900	67%
Equipamentos para uso médico, hospitalar, clínico ou laboratorial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	17	-	-	14	-
Medicamentos	2.991	2.771	3.248	4.232	4.743	5.341	5.571	5.823	5.615	6.273	5.890	7.194	7.128	9.969	14.657	9.335	8.015	14.743	393%
Produtos Químicos e Farmacêuticos	-	-	-	-	-	1.826	1.631	1.576	1.320	1.211	1.425	809	2.858	3.478	4.209	3.463	3.228	3.967	117%
Pronas/PcD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	17	18	141	48	38	137	141	39	774%
Pronon	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	115	111	184	98	138	180	186	142	2215%
TOTAL	7.456	13.257	11.642	14.671	18.855	23.692	29.965	31.105	31.974	33.957	43.578	46.229	47.337	52.815	61.641	49.503	49.533	62.261	735%

(1) Não foi feito a variação de algumas funções orçamentárias, por não terem uma sequência de gastos tributários ao longo dos anos

Fonte: Receita Federal. Elaboração Própria

Tabela 16. Demonstrativo dos gastos tributários da política de saúde (de 2003 a 2020), em razão percentual

Gasto Tributário	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Água Mineral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	1%	0,3%	0,2%	0,2%	1%	0,3%
Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados - IRPJ	-	15%	14%	17%	24%	21%	16%	17%	18%	18%	16%	15%	14%	13%	11%	14%	14%	12%	16%
Despesas Médicas - IRPF	60%	37%	39%	35%	29%	31%	47%	45%	47%	46%	37%	37%	37%	35%	31%	34%	38%	31%	39%
Entidades Filantrópicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19%	20%	18%	16%	16%	16%	17%	16%	17%
Entidades sem Fins Lucrativos - Assistência Social e Saúde	-	27%	19%	20%	21%	17%	13%	14%	14%	14%	12%	11%	9%	10%	10%	10%	9%	9%	14%
Equipamentos para uso médico, hospitalar, clínico ou laboratorial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02%	0,03%	-	-	0,02%	0,02%
Medicamentos	40%	21%	28%	29%	25%	23%	19%	19%	18%	18%	14%	16%	15%	19%	24%	19%	16%	24%	21%
Produtos Químicos e Farmacêuticos	-	-	-	-	-	8%	5%	5%	4%	4%	3%	2%	6%	7%	7%	7%	7%	6%	5%
Pronas/PcD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01%	0,04%	0,04%	0,3%	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%
Pronon	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02%	0,26%	0,24%	0,39%	0,19%	0,22%	0,36%	0,4%	0,23%	0,25%

Fonte: Receita Federal. Elaboração Própria

Em primeiro lugar, salienta-se o crescimento do conjunto dos gastos tributários e na política de saúde ao longo destes anos, conforme foi visto nas tabelas 3, 4 e 5, na seção 3.3 desta tese. O gasto tributário da função saúde variou 735% no período de 2003 a 2020, atingindo o valor de R\$ 62,2 bilhões em 2020.

Em segundo lugar, observa-se que houve um padrão de benefícios tributários ao longo destes 17 anos (de 2003 a 2020), isto é, ocorreram poucas alterações na legislação. Foram dez tipos de benefícios tributários.

O gasto tributário “produtos químicos e farmacêuticos” reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a operação de importação dos produtos químicos e intermediários de síntese classificados no Capítulo 29 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), além de produtos destinados ao uso em hospitais, clínicas e consultórios médicos e odontológicos, campanhas de saúde realizadas pelo poder público, laboratórios de anatomia patológica, citológica ou de análises clínicas, conforme foi estabelecido no Decreto nº 6.4626, de 7 de abril de 2008. Esse gasto tributário teve uma variação de 117%, em valores reais, desde a sua criação (2008) e uma média de 5% na participação do montante das desonerações da política de saúde (de 2008 a 2020).

Em 2012, surgiu o benefício “água mineral”, que – apesar de ter tido uma participação bem irrisória no montante total dos gastos tributários (em média, de 0,3%, no período de 2012 a 2020) – foi a renúncia tributária que mais cresceu, em termos reais, no período em tela (2143%), de acordo com a tabela 15. Tal desoneração foi criada pela Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que prevê, em seu art. 76, a redução a zero das alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS incidentes sobre a receita decorrente da venda de águas minerais naturais comercializadas em recipientes com capacidade nominal inferior a 10 (dez) litros ou igual ou superior a 10 (dez) litros.

Os dados da tabela 15 revelam que tanto o gasto tributário “água mineral” quanto a renúncia tributária como “medicamentos” são feitos com base na isenção da COFINS, que – como destacado na seção 4.1 – é a principal contribuição social que vem financiando o orçamento da saúde, após a extinção da CPMF, em 2017.

Outros dois gastos tributários criados pela Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, foram o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD) e o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon). Ambos permitem a dedução de 1% no imposto de renda das doações dos patrocínios efetuados em prol de ações e serviços de reabilitação da pessoa com deficiência ou de atenção oncológica, previamente aprovados pelo Ministério da Saúde (MS) e desenvolvidos pelas instituições que se destinam ao tratamento de deficiências físicas, auditivas, visuais e intelectuais ou pelas instituições de prevenção e combate ao câncer. Entre 2012 e 2020, tanto o Pronas/PCD quanto o Pronon cresceram em termos de renúncias tributárias, em que pese a baixa participação, em termos relativos, no montante dos gastos tributários analisados.

O gasto tributário “medicamentos” foi criado por intermédio da Lei nº 10.147, de 21 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a incidência da contribuição para o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), nas operações de venda dos produtos que especifica, que concede aos contribuintes das indústrias de medicamentos ou de importação de medicamentos desonerações tributárias incidentes no PIS e na COFINS.

Na análise dos gastos tributários da política de saúde, verificaram-se dois gastos tributários que ocuparam a maior parte desses gastos, entre 2003 e 2020, que são tanto as desonerações para entidades sem fins lucrativos quanto as desonerações no imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. Ambos são bastante emblemáticos, mas seu crescimento traz consequências negativas para o financiamento do SUS e contribui ainda mais para o seu desfinanciamento, tendo-se em vista o caráter de não política social das ações ofertadas por essas entidades e o da privatização da saúde.

O gasto tributário “entidades sem fins lucrativos – assistência social e saúde” é composto por imunidades do Imposto de Renda, da CSLL, da COFINS e da Contribuição Previdenciária Patronal para as entidades beneficentes de assistência social, sem fins lucrativos, que atendam às exigências estabelecidas em lei. Este gasto tributário teve um aumento de 67%, em termos reais, no período de 2013 a 2020, representando, em média, 14% do montante das renúncias tributárias, conforme mostra a tabela 15.

Nota-se que esta renúncia tributária foi perdendo espaço no montante dos gastos tributários, tendo-se em vista que, em 2004, 27% dos gastos tributários provinham dessas entidades e, em 2020, apenas 9%, conforme evidencia a tabela 16. Entretanto, a participação no montante dos gastos tributários destinados a entidades beneficentes aumentou, pois, em 2013, houve a criação do gasto tributário “entidades filantrópicas”, que é referente à isenção da Contribuição Previdenciária Patronal para as entidades beneficentes de assistência social. Essa renúncia apresentou um crescimento de 26%, em termos reais, no período de 2013 a 2020, representando, em média, 17% do total dos gastos tributários, de acordo com a tabela 15.

No total, ao se somar o gasto tributário referente às entidades filantrópicas ao gasto concernente às entidades sem fins lucrativos, observa-se que ambos tiveram um crescimento de 353% acima da inflação, entre 2004 e 2020. Em 2004, o valor era de R\$ 3,5 bilhões e, em 2020, o valor foi de R\$ 16 bilhões, representando 26% do montante dos gastos tributários, conforme analisado nas tabelas 15 e 16.

Esses gastos foram previstos na CF, no § 7º do art. 195, por meio do qual se isentam de contribuições sociais as entidades beneficentes de assistência social. Chama a atenção o fato de que, indiretamente, estão sendo extraídos recursos do SUS para conceder os mais variados tipos de isenção para entidades beneficentes que prestam serviços. Ou seja, pela análise dos dados, pode-se inferir que um montante considerável de recursos é transferido, por meio de renúncias tributárias, para o setor privado, principalmente para as organizações sociais de saúde (OSS), que nem sempre prestam serviços e ações da política de saúde, conforme é preconizado pelo SUS. São emblemáticos esses gastos, porque há parcelas consideráveis de ações e serviços sendo realizadas por instituições privadas que não sofrem o devido controle social democrático e não apresentam transparência em suas ações.

Por tal razão, concorda-se com Santos (2018, p. 210), uma vez que, por meio dessas entidades beneficentes,

o Estado abdica de ser o executor direto desses serviços, mediante repasse de recursos, de equipamento e instalações públicas, e de pessoal para entidades de direito privado gerir, permitindo fazer tudo o que o setor privado faz no espaço estatal e quebrando as amarras impostas pelo direito público.

Outro gasto tributário que teve uma grande participação refere-se às renúncias nos impostos de renda (de pessoas físicas e jurídicas) relacionados com o mercado de planos de saúde. A assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados (IRPJ) é deduzida, como despesas operacionais, dos gastos realizados pelas empresas com serviços de assistência médica, odontológica, farmacêutica e social, destinados indistintamente a todos os seus empregados e dirigentes. Esse gasto cresceu 267%, em termos reais (tabela 15), nos 17 anos analisados, e teve uma média de 16% de participação sobre o montante dos gastos tributários do referido período.

Já as despesas médicas são as deduções da base de cálculo do IRPF das despesas com médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos, hospitais e com exames laboratoriais e serviços radiológicos, aparelhos ortopédicos e próteses ortopédicas e dentárias. Em 2003, o gasto tributário dessa natureza foi de R\$ 4,46 bilhões e houve um crescimento real de 338% ao longo do período, atingindo o valor de R\$ 19,53 bilhões em 2020, conforme pode ser observado na tabela 15. É o gasto que tem o maior percentual de participação no montante das renúncias tributárias, ou seja, uma média de 39% no período de 2003 a 2020 (tabela 16). Chama a atenção o ano de 2011, quando 47% do total dos gastos tributários provinham das renúncias fiscais com despesas médicas, beneficiando o financiamento do setor privado de saúde, que – pela CF – deveria ser suplementar. A partir daí, foi ocorrendo uma diminuição da porcentagem, embora, em termos reais, ela continuasse tendo um crescimento. Por exemplo, em 2016, essa renúncia representava 46% do total e decresceu para 31% em 2020, conforme mostra a tabela 16. Entretanto, em valores reais, houve um crescimento de 25%. Nesse período, houve o surgimento de outros gastos, conforme já elucidado, o que pode ser o responsável por essa perda da participação no total dos gastos tributários.

As despesas com planos de saúde correspondem a uma parcela importante dos gastos privados com saúde no Brasil. Somando-se os gastos com assistência médica (IRPJ) com os gastos com despesas médicas, observa-se um crescimento de 500% em termos reais. A soma dessas duas renúncias tributárias representou, em média, 54% dos gastos tributários no período de 2003 a 2020, conforme pode ser observado nas tabelas 15 e 16. Esses valores demonstram que o crescimento do mercado de planos de saúde privados contou com o apoio do financiamento público, por meio desses incentivos

governamentais, isto é, das renúncias tributárias, conforme salientam Ocké-Reis, Andreazzi e Silveira (2006). Trata-se de um mecanismo de transferência indireta do fundo público para o mercado de saúde privado, com uma crescente desresponsabilização do Estado com o SUS, buscando o favorecimento do mercado privado, que tem como primazia a busca incessante por lucros.

O Estado, ao financiar, indiretamente, a política de saúde, por meio dessas desonerações tributárias, deixa de receber uma parcela do seu fundo público na forma de tributos. Esses recursos fiscais poderiam ser utilizados, diretamente, nos mais variados tipos de ações e serviços da política de saúde pública, ao invés de ampliarem e reforçarem o setor privado, principalmente o de planos de saúde. Tal ação tem como consequência um aumento das desigualdades e resulta em um acesso assimétrico dos brasileiros ao sistema de saúde. Conforme afirmam Mendes e Weiller (2015, p. 503), “é um direcionamento da saúde pública para uma mercantilização, de direito social a produto, provocando um ocultamento enquanto política social, que vise à universalidade, à igualdade e à equidade”.

Neste sentido, a tabela 17 consolida o gasto total com saúde no período de 2003 a 2019, em milhões de reais, deflacionados pelo IGP-DI. Os dados dessa tabela permitem a análise dos gastos diretos da política de saúde, ou seja, aqueles realizados na Função 10 – Saúde, bem como os gastos indiretos, que são realizados mediante as desonerações tributárias.

Tabela 17. Demonstrativo dos gastos tributários da política de saúde e dos gastos diretos (de 2003 a 2019), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de fevereiro de 2021

Ano	DGT		Saúde		Total
	R\$	%	R\$	%	
2003	7.456	8%	88.669	92%	96.125
2004	13.257	13%	86.470	87%	99.727
2005	13.161	13%	87.155	87%	100.316
2006	14.671	14%	89.754	86%	104.425
2007	18.855	16%	97.664	84%	116.519
2008	23.692	19%	103.056	81%	126.748
2009	29.965	22%	103.291	78%	133.256
2010	31.105	21%	113.575	79%	144.681
2011	31.974	21%	123.770	79%	155.744
2012	33.957	21%	127.556	79%	161.513
2013	43.578	25%	129.100	75%	172.678
2014	46.229	25%	137.219	75%	183.448
2015	47.337	25%	141.608	75%	188.945
2016	52.815	27%	141.394	73%	194.209
2017	61.641	32%	131.549	68%	193.190
2018	49.503	27%	137.228	73%	186.731
2019	49.533	27%	136.884	73%	186.417
Variação	564%	-	54%	-	94%

Fonte: Receita Federal e Siga Brasil. Elaboração própria.

No período de 2003 a 2019, o gasto direto da União com a função saúde passou de R\$ 88,6 bilhões (2003) para R\$ 136,88 bilhões (2019), ou seja, um crescimento de 54%, em valores reais. Entretanto, no mesmo período, o gasto indireto cresceu 564%, ou seja, de R\$ 7,4 bilhões aumentou para R\$ 49,53 bilhões, em valores deflacionados.

Esses dados se mostram contraditórios com aquilo que é preconizado pelo SUS, já que ele anuncia que a primazia da política de saúde é do Estado. Entretanto, o que ocorre é que os gastos indiretos, via renúncias tributárias, favorecem o setor privado da saúde. Observa-se que a variação dos gastos tributários (564%) foi dez vezes maior do que o gasto direto da saúde (54%).

Além do mais, a participação do gasto indireto cresceu, também, no interior do gasto total com a saúde, conforme mostra a tabela 17. Em 2003, as desonerações representavam um total de 8% do gasto total com saúde, crescendo para 27% em 2020. Chama a atenção o ano de 2017, o primeiro sob a vigência da EC 95. Em 2016, o valor gasto com a saúde foi de R\$ 141,394 bilhões e reduziu para R\$ 131,549 bilhões em 2017, ou seja, uma retração de 7%. Já as renúncias na política de saúde aumentaram 17% entre 2016 e 2017. Isso demonstra como a EC 95 contribuiu para o desfinanciamento do SUS, e os gastos tributários, para o seu subfinanciamento.

Pode-se concluir, portanto, que o Estado financia duplamente a política de saúde, direta e indiretamente, por meio das renúncias tributárias, isto é, dos gastos tributários. Logo, ao se contabilizarem todos os recursos do SUS, devem ser somados os gastos diretos (ou seja, aqueles recursos usados diretamente para a implementação de programas, projetos, ações e serviços dessa política) e também o quanto o sistema público deixa de arrecadar para o seu financiamento devido aos gastos indiretos (ou seja, a importante parcela de recursos que o fundo público deixa de receber para que pessoas físicas e empresas sejam desoneradas e possam financiar o mercado privado de assistência à saúde).

Isso contribuiu para o processo de desfinanciamento e subfinanciamento da política de saúde pública, uma vez que a renúncia fiscal ocorrida (principalmente, por meio da contratação de planos de saúde) promove uma redução de “recursos financeiros que poderiam ser alocados para ampliar programas de caráter preventivo e melhorar a qualidade dos serviços especializados, fundamentais para a consolidação do SUS” (OCKÉ-REIS, 2018, p. 2036).

O que é mais emblemático nesses tipos de gastos indiretos é que, na maioria das vezes, tais desonerações tributárias comprometem, diretamente, o já comprometido orçamento das políticas sociais, como ocorre com a política de saúde, uma vez que há o favorecimento do setor privado de saúde, interferindo, diretamente, em todo o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Há, portanto, restrições cada vez maiores de recursos utilizados, diretamente, com as políticas sociais, para favorecer e beneficiar o setor privado, seja das grandes empresas do mercado privado de saúde, seja das entidades sem fins lucrativos.

Constatam-se, de um lado, as crescentes transferências dos recursos públicos às Organizações Sociais de Saúde (OSS) – de gestão privada – e o aumento das renúncias fiscais decorrentes da dedução dos gastos com planos de saúde e símiles no imposto de renda e das concessões fiscais às entidades privadas sem fins lucrativos (hospitais) e à indústria químico-farmacêutica, enfraquecendo a capacidade de arrecadação do Estado brasileiro e prejudicando o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) (MENDES, 2015, p. 69).

Dessa forma, reforça-se a ideia de que o Brasil deve avançar na construção de uma rede pública de atuação na saúde, no sentido de ampliar o seu leque de ações. Neste sentido, nesta conjuntura de retiradas de direitos sociais, mediante um cenário de ajuste fiscal e de austeridade fiscal permanente, é fundamental a defesa de uma saúde pública. Para tal, é importantíssima a luta coletiva pela revogação da EC 93/2016 e da EC 95/2016, tendo-se em vista as consequências nefastas que as referidas emendas constitucionais trazem para o fundo público da política de saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As características que o Estado assume dentro da sociedade capitalista interferem na forma com que são implementadas as políticas sociais. Portanto, no contexto de mundialização do capital, em que prevalece a expansão do capital fictício e do capital portador de juros, que assumem quase todo o comando do processo de acumulação capitalista, há uma apropriação cada vez maior do fundo público para a manutenção do sistema capitalista.

No caso brasileiro, o cenário é ainda mais perturbador, tendo-se em vista o amplo processo de contrarreforma das políticas sociais, que foi iniciado, principalmente, a partir do primeiro mandato de FHC. Políticas que foram ainda mais golpeadas no atual período de ajuste fiscal e austeridade fiscal permanente.

No atual cenário de predominância do capital fictício, de seus processos mais fraudulentos e das formas de extração da mais-valia, há uma intensificação da força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para o capital, contribuindo para que aumente a privatização do Estado e dos seus serviços e para que haja a corrosão das políticas sociais, bem como a flexibilização das relações trabalhistas.

Neste contexto, os ajustes neoliberais inseridos na agenda brasileira, que desencadearam as mais variadas contrarreformas do Estado, vêm determinando tempos difíceis e “turbulentos” (MENDES, 2012) para a política de saúde brasileira e, mais especificamente, para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na sociedade capitalista, o fundo público tem seu papel ampliado e é impensável a existência desse sistema sem a sua utilização pelo orçamento estatal, tanto para garantir a acumulação de capital quanto para propiciar a consolidação de algumas políticas sociais. Ele possui, sim, um caráter contraditório; entretanto, está em constante disputa pelas classes sociais. Porém, no contexto de crise capitalista, o fundo público se torna uma peça importante para conter a crise, mas isso ocorre mediante reformas regressivas para a classe trabalhadora.

Observa-se que, desde a implementação do neoliberalismo no País, foram sendo criados diversos mecanismos de apropriação do fundo público em prol da acumulação de capital. Isso ocorreu por meio da dívida pública e do pagamento de seus juros e amortizações, bem como pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) e pelos gastos

tributários. Além do mais, essas apropriações foram acirradas no atual cenário de austeridade fiscal, principalmente a partir de uma série de contrarreformas impetradas pelo governo ilegítimo de Michel Temer e aprofundadas pelo governo de Bolsonaro.

Conforme foi demonstrado, a apropriação do fundo público, por meio da dívida pública, paga pelo orçamento estatal, é a principal alimentadora do capital portador de juros e do capital fictício, tendo, portanto, função fundamental para a acumulação capitalista. Essa dívida atua como uma varinha mágica sobre os recursos do fundo público (MARX, 2013). No período de 2003 a 2019, houve um crescimento exponencial de 52%, com a amortização e com os juros e encargos da dívida (tabela 1), em termos reais. São dívidas odiosas e ilegítimas, como bem salienta Chesnais (2012). O Estado brasileiro tem sido um forte aliado do capital financeiro e do rentismo, favorecendo a acumulação e a reprodução do capital, de modo que a opção política e econômica pela austeridade fiscal passa pela apropriação do fundo público, em benesse do capital.

Outra forma de apropriação do fundo público analisada nesta tese e que traz implicações diretas para as políticas sociais é a Desvinculação das Receitas da União (DRU), um dispositivo que permite, além de outras funções, que o governo retire até 30% (conforme a EC 93/2016, que autoriza a sua prorrogação até 2023) do Orçamento da Seguridade Social (OSS). Conforme foi elucidado no capítulo terceiro, a DRU vem, ao longo dos anos, subtraindo parcelas do recurso da conta da seguridade social. Entre 2005 e 2018, esses valores foram aumentando anualmente, atingindo o quantitativo de R\$ 152 bilhões em 2018, tendo um valor médio subtraído de quase R\$ 114 bilhões (tabela 2) no período. Logo, conforme salientam Boschetti e Salvador (2006), a DRU tem sido utilizada como uma “perversa alquimia”, ao transformar os recursos destinados às políticas da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, para fomentar o capital portador de juros e fictício.

Por tais razões, é imprescindível que haja a revogação da EC nº 93/2016, que prevê a extensão da DRU até 2023 e aumenta seu patamar de desvinculação para 30%. Essa ação seria um importante mecanismo para cessar a apropriação do fundo público para a valorização do capital portador de juros.

No que concerne aos gastos tributários, vê-se que, em tempos neoliberais de mundialização do capital, há um recrudescimento desse mecanismo de apropriação do fundo público. As desonerações são instrumentos de socorro ao capital e impactam

diretamente o financiamento das políticas sociais (entre elas, a política de saúde), contribuindo, portanto, para o desfinanciamento e o subfinanciamento das políticas sociais. No contexto de financeirização da economia, o discurso utilizado em prol das renúncias tributárias é feito no sentido de que, se as empresas pagassem menos impostos ou contribuições sociais, ocorreria maior investimento econômico e maior geração de empregos. Entretanto, conforme foi analisado, há um falso discurso por detrás dessa aparência, porque – na essência – essas desonerações somente prejudicam o orçamento e o financiamento das políticas sociais.

Conforme foi analisado, no período de 2003 a 2020, o Brasil incentivou o grande capital por meio desses gastos tributários, que tiveram um aumento de 343% em termos reais, ou seja, de R\$ 84 bilhões, em 2003, para R\$ 374 bilhões, no ano de 2020 (tabela 3). Esses gastos aumentaram, principalmente, a partir do ano de 2008, quando, no contexto de crise do capitalismo, o Brasil adotou medidas anticíclicas para contê-la, adotando medidas de renúncias tributárias para alguns setores estratégicos da economia.

As renúncias tributárias afetam o bem-estar da população e a concretização dos direitos sociais e se mostram, na maioria dos casos, como um “incentivo às avessas”, já que oneram mais a classe trabalhadora em favor do capital e prejudicam o financiamento das políticas sociais, tendo-se em vista a grande parcela de desonerações tributárias ocorridas no âmbito das contribuições sociais (que são as principais fontes de financiamento de todas as políticas que integram a seguridade social) e da contribuição previdenciária (que é a principal fonte de custeio da previdência social, sendo suportada principalmente pelos trabalhadores e pelos empregadores). Houve um crescimento de 882%, em termos reais, das renúncias tributárias para as contribuições sociais, no período de 2003 a 2020 (tabela 6). Pelo desenho constitucional, elas são basilares para o financiamento da seguridade social e da política de trabalho. Destaca-se a COFINS, uma das fontes de financiamento mais relevantes da política de saúde, que no ano de 2020 contou com a previsão de R\$ 81,5 bilhões em desonerações, sendo que, em 2003, esse valor foi de R\$ 7,3 bilhões, ou seja, com um crescimento de mais de 1000%, em valores reais (tabela 6).

Infere-se, portanto, que as medidas anticíclicas realizadas a partir do segundo mandato do então presidente Lula tiveram um caráter perverso, ao contribuírem para o

subfinanciamento das políticas sociais (entre elas, a política de saúde, que é o objeto desta tese).

Portanto, a dívida pública, a DRU e os gastos tributários são alguns dos mecanismos utilizados pelo Estado brasileiro para direcionar e utilizar o fundo público brasileiro em prol da acumulação capitalista. Tais mecanismos são ainda mais acionados no contexto de crise, já que o Estado brasileiro socorre o capital e quem acaba pagando seus custos é a classe trabalhadora, via contingenciamento dos gastos públicos e ajustes fiscais, que restringem os direitos sociais, aumentam o desemprego e contribuem para a precarização ainda maior das suas condições de vida (vide as reformas trabalhistas). Esses mecanismos contribuem para a expropriação social e para uma agudização das expressões da questão social, quando se ampliam as mais diversas formas de extração da mais-valia da classe trabalhadora, tendo como consequência direta um dismantelamento dos direitos sociais e trabalhistas amplamente conquistados mediante a Constituição Federal de 1988.

No caso da política de saúde brasileira, desde a consolidação do SUS, como um sistema público e universal, há tentativas constantes de sucateamento do seu processo de financiamento.

A política de saúde pode ser considerada um produto histórico das lutas dos trabalhadores, na medida em que respondem às necessidades objetivas socializadas pelo campo do trabalho e reconhecidas pelo Estado.

O SUS é uma vitória do movimento sanitarista na Assembleia Nacional Constituinte, que resultou na CF de 1988. Parte da defesa de que, por princípio, a saúde é um direito de todo cidadão, independentemente de ter contribuído ou não. Portanto, tem como princípio basilar a universalização do acesso às ações e aos serviços de saúde, a ser assegurada pelo Estado. Para concretizar esse objetivo, era de suma importância a garantia de recursos públicos em volume suficiente para a efetivação dos princípios preconizados para o SUS na CF de 1988 e nas legislações infraconstitucionais.

Entretanto, desde o início de sua criação, há uma dificuldade de consolidação do seu financiamento e, portanto, do orçamento destinado ao SUS, ainda que tenham ocorrido movimentos na tentativa de garantir a parcela do fundo público no âmbito do OSS para a real efetivação do SUS. O primeiro passo neste sentido foi a tentativa de garantir que pelo menos 30% do OSS, excluído o seguro-desemprego, fosse destinado à política de saúde, conforme estabelecido nos Atos das Disposições Transitórias da CF de

1988. Porém, isso nunca ocorreu, uma vez que, em média, somente 12% do montante do OSS foi garantido ao SUS, conforme destacado nesta tese, sendo que essa participação relativa sobre o OSS ainda decresceu no período de 2003 a 2019 (vide, neste sentido, os dados das tabelas 8 e 9).

Embora o orçamento da saúde tenha crescido, em valores reais, 35%, entre 2003 e 2019, nestes anos (tabela 8), é notório o processo de subfinanciamento e desfinanciamento do SUS. Dentre as políticas que compõem o OSS, a saúde foi a que menos cresceu no período de 2003 a 2019. A situação ficou mais complicada a partir da instituição de um novo regime fiscal (NRF), mediante a aprovação da EC 95/2016, que – ao congelar o gasto primário por 20 anos – revoga a aplicação das despesas vinculadas, como no caso da política de saúde. A partir daí, inicia-se um processo de desfinanciamento da política de saúde, com a redução do seu gasto público.

A EC 95 é a derrocada do financiamento das políticas sociais, porque – ao congelar os gastos públicos primários por 20 anos – garante a drenagem dos recursos do fundo público para o capital portador de juros, sob o argumento de que os cortes nos gastos públicos, em detrimento do aumento de impostos, ajustariam a economia e promoveriam o seu crescimento. Esse novo regime fiscal é uma “pá de cal” nos poucos avanços que as políticas sociais tiveram no período dos governos do presidente Lula (2003-2010) e, em menor medida, dos governos da presidenta Dilma (2011-2016).

Outra consequência para o SUS é que o NRF prevê o fim dos gastos mínimos, na esfera da União, nas políticas sociais de saúde e educação, como então preconizava a CF de 1988. A vinculação de despesas na política de saúde é uma forma de garantir uma parcela do fundo público para a ampliação e concretização das ações e dos serviços de saúde para a população.

No tocante ao financiamento da saúde, destaca-se – somente após 12 anos de existência da CF/1988 – a promulgação da EC 29/2000, regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 141, de 13 de janeiro de 2012, por meio da qual foi estabelecida a vinculação de recursos orçamentários da União, dos estados, do DF e dos municípios para as despesas de saúde, o que trouxe, portanto, um maior volume de recursos para o SUS.

A EC 29/2000 tinha como objetivo trazer mais recursos para o SUS e promover a participação dos outros entes federativos no seu financiamento. O dispositivo

constitucional tinha, portanto, o objetivo de atender ao princípio da descentralização do SUS. Ela foi substituída pela EC 86/2015, que modificou o método de cálculo do piso das aplicações da União, mantendo o método para os demais entes. Dessa forma, a nova base de cálculo constitucional para a aplicação mínima em ASPS estaria vinculada à Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 13,2% em 2016, 13,7% em 2017, 14,1% em 2018, 14,5% em 2019 e 15% a partir de 2020. Porém, com a aprovação da EC 95/2016, houve o fim das vinculações de recursos para a política de saúde.

Nesta tese, houve a tentativa de demonstrar as despesas com a saúde por esfera de governo no período de 2003 a 2020; entretanto, a falta de transparência nos gastos com a política de saúde dificultou o acesso aos dados. Por tal razão, trabalhou-se com um valor aproximado dos dados. Logo, é imprescindível que haja uma maior transparência dos dados e uma linguagem mais acessível, também, porque o tema do financiamento é importantíssimo e é necessário que a população tenha acesso aos dados para poder ter a ciência de como estão sendo utilizados os mais variados tributos extraídos da população.

Na atual fase do capitalismo contemporâneo, marcado pela dominação financeira, há a intensificação da disputa pelo fundo público, o que, de alguma maneira, agudiza a apropriação privada dos recursos públicos e prejudica o financiamento da política de saúde. Nessas circunstâncias, há o aumento do processo de privatização da saúde, sendo que “as renúncias fiscais (gastos tributários) se apresentam como engrenagens que ampliam o poder das instituições privadas no setor saúde, prejudicando o financiamento do Sistema Único de Saúde” (MENDES; WEILLER, 2015, p. 492).

O gasto tributário em saúde contribuiu para o subfinanciamento e a privatização do SUS. Houve um crescimento de 564% do gasto tributário em termos reais no período de 2003 a 2019 (tabela 17). Esse crescimento foi quase dez vezes maior do que o crescimento do orçamento da política de saúde (54%). Além do mais, a participação do gasto indireto cresceu, também, no interior do gasto total. Em 2003, as desonerações representavam um total de 8% do gasto total, crescendo para 27% em 2019. Já o gasto direto foi reduzido de 92% para 73% na participação total dos gastos com a política de saúde, em termos reais (tabela 17).

Nestes 17 anos analisados, mais da metade dos gastos tributários está relacionada ao mercado de planos de saúde, por meio das desonerações no imposto de renda tanto das pessoas jurídicas quanto das pessoas físicas. As desonerações tiveram um crescimento de

500%, em valores deflacionados, e juntas representaram, em média, 54% do montante dos gastos tributários, no período de 2003 a 2020 (tabela 16).

Isso somente corrobora a tese de que o Estado, por meio do seu fundo público, contribui ativamente para a valorização do capital portador de juros, principalmente porque grande parte dos planos de saúde no Brasil se enquadra no processo de financeirização do capital, conforme aponta Mendes (2012).

Houve, portanto, por parte do Estado, um processo de financiamento indireto dos planos de saúde, mediante as desonerações tributárias no imposto de renda, o que significa uma desresponsabilização do Estado, que busca favorecer o mercado privado e sua busca incessante por lucros.

O maior desafio do SUS, na atualidade, concerne ao seu financiamento, principalmente devido ao congelamento dos gastos sociais até 2036. É praticamente impossível que se encontrem recursos que possam ser destinados à implementação de ações e serviços de saúde. Dessa forma, urge a necessidade de revogação imediata da EC 95 para garantir a sobrevivência do SUS (e das outras políticas sociais também), possibilitando a ampliação do seu financiamento.

É necessário, também, repensar a persistência dos incentivos fiscais ao setor privado da saúde, por meio das deduções do imposto de renda referentes às despesas com planos privados de saúde ou com despesas particulares com médicos, hospitais e exames. Como foi analisado, há o crescimento exacerbado dos gastos tributários na função saúde, o que contribuiu para o seu subfinanciamento. É necessário “redirecionar” a rota e não criar mais incentivos para a crescente mercantilização da saúde pública, em que ocorre a redução de um direito social, tratado como mercadoria, uma vez que, em muitos casos, a saúde é aberta ao capital estrangeiro, favorecendo a esfera da acumulação capitalista mundializada.

As contrarreformas implementadas no Brasil, a partir dos anos de 1990, e a sua agudização, desde 2016, colocam em xeque toda a construção da seguridade social brasileira, que é, paulatinamente, subfinanciada e desfinanciada. Tal processo de desmoronamento das políticas sociais auxilia o processo de expropriações dos direitos da classe trabalhadora (BOSCHETTI, 2016). É preciso resistir e defender propostas que vão de encontro a tais contrarreformas, como a contrarreforma trabalhista e a da previdência social.

Portanto, é necessária a construção de um projeto de sociedade que não seja subordinada à ordem do capital e que atue a favor da equidade e da justiça social, na perspectiva da universalização do acesso aos bens e serviços das políticas sociais, garantindo os direitos sociais da classe trabalhadora. As políticas sociais necessitam se desvincular da ótica da mercadoria, da filantropia e de programas monetaristas e de incentivo ao consumo. A construção desse projeto é parte importante da superação das iniquidades sociais existentes no interior da sociedade capitalista.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, Livia. *Gastos Tributários Sociais – Como estamos?* Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento, 2012.
- ALVES, Giovanni. **O novo e precário mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: FAPESP, 2010.
- ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do Capital** - A Nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização. Editora Praxis, 1999.
- ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2018*. Brasília: Fundação ANFIP, 2019.
- AZENHA, Luiz Carlos; FATTORELLI, Maria Lucia: **Banqueiros capturaram o Estado brasileiro**. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/maria-lucia-fatorelli.html>>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- BEGHIN, N.; CHAVES, J.V.; e RIBEIRO, J.A.C. **Gastos Tributários Sociais de âmbito federal**: uma proposta de dimensionamento. In: CASTRO, J.A.; SANTOS, C.H.; e RIBEIRO, J.A.C. (Orgs.). *Tributação e Equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Ipea, Brasília, 2010.
- BEHRING, Elaine. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda dos direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine. **Acumulação capitalista, fundo público e Política Social**. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana M.M.S.; MIOTO, Regina C.T. (Orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009.
- BEHRING, Elaine. **Crise do capital, fundo público e valor**. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M.M.S; MIOTO, Regina C.T. (Orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BEHRING, Elaine. **A Dívida e o calvário do Fundo Público**. In: *Revista Advir*. Associação dos Docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, nº 36, pp. 9 a 21, jul/2017.
- BEHRING, Elaine. *Ajuste Fiscal Permanente e Contrarreformas no Brasil da Redemocratização*. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de

Lourdes. (Orgs.). **Crise do Capital e Fundo Público** - Implicações para o trabalho, os direitos e a política social. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2019, v. 1, p. 43-65.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: Fundamentos e história**. São Paulo, SP: Cortez, 2006.

BENEFICIÁRIOS DE PLANOS PRIVADOS DE SAÚDE POR COBERTURA ASSISTENCIAL (Brasil – 2010-2020). **ANS**, 2020. Disponível em: <<https://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-gerais>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2021.

BENSAÏD, Daniel. **‘Karl Marx, As Crises do Capitalismo’**. Demopolis, Paris, Junho de 2009. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/bensaid/2009/08/marx.htm>>. Acesso em: 10 de julho de 2016.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 21, p. 31-38, 2013.

BOSCHETTI, Ivanete. **A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus** - Qualis A1. *Serviço Social & Sociedade*, v. 1, p. 754-803, 2012.

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

BOSCHETTI, Ivanete. **Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais**. Texto didático preparado para a disciplina Análise de Políticas Sociais. Programa de Pós-Graduação em Política Social. SER-UnB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia**. *Serviço Social e Sociedade*, v. 87, p. 25-57, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **O Draconiano Ajuste Fiscal no Brasil e a Expropriação de Direitos da Seguridade Social**. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de. (Orgs.). *Crise do Capital e Fundo Público: Implicações para o Trabalho, os Direitos e a Política Social*. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2019, v. 1, p. 67-98.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra. **CFESS MANIFESTA**. 2º Seminário Nacional sobre o Trabalho do/a Assistente Social na Política de Assistência Social. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/2018-CfessManifesta-2SeminarioAssistencia-Site.pdf>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.** Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Brasília, 1997.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.** Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.147, de 21 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a incidência da contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep, e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, nas operações de venda dos produtos que especifica. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, DF e municípios em ações e serviços públicos de saúde; e dá outras providências. Brasília, 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.715, de 17 de Setembro de 2012.** Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; restabelece o Programa Um Computador por Aluno; altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007; altera as Leis nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.484, de 31 de maio de 2007, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.414, de 9 de junho de 2011, 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.925, de 23 de julho de 2004, os Decretos-Leis nº s 1.455, de 7 de abril de 1976, 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento (MTO).** Edição 2014. Brasília, 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.** Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília-DF, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 2020.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2003. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2004.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2004. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2005.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2005. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2007. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2008. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2009. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2010. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2011. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2012. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2013. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2014.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2014. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2015. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2015. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.

BRASIL. STN. **Balço do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2016. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

BRASIL. STN. **Balço do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2017. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018.

BRASIL. STN. **Balço do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2018. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

BRASIL. STN. **Balço do Setor Público Nacional** - Exercício financeiro de 2019. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020.

BRETTAS, Tatiana. **Dívida pública**: Uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilasio et al. (Orgs). *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, 2012.

CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Maurício. **Capital fictício e lucros fictícios**. REVISTA Soc. Bras. Economia Política, Rio de Janeiro, nº 24, p. 41-65, junho 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CASTRO, Jorge Abrahão *et alli*. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal**: 1995- 2001. Texto para Discussão nº 988. IPEA, Brasília, 2003.

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

CHESNAIS, F. **O capital portador de juros**: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, F. **Como la crisis del 29, o más... Un nuevo contexto mundial**. In: Revista Herramienta, nº 39. 2008. Disponível em <<http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-39/como-la-cri-sis-del-29-o-mas-un-nuevo-contexto-mundial>>. Acesso em: 12 de julho de 2016.

CHESNAIS, F. **Mundialização**: O capital financeiro no comando. In: Revista Outubro, nº 5. São Paulo, Instituto de Estudo Socialistas, 2001.

CHESNAIS, F. **As Dívidas Ilegítimas**. Quando os Bancos Fazem Mão Baixa nas Políticas Públicas. Portugal, Ed. Círculo de Leitores, 2012.

CHESNAIS, F. **Prefácio à edição brasileira. Introdução geral**. In: CHENNAIS, F. (Org.). *A Mundialização Financeira: Gênese, custos e riscos*. Lisboa: Piaget, 1997.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Análise do REUNI: Uma nova expressão da contra-reforma universitária brasileira**, 2010. Dissertação (Serviço Social). Rio de Janeiro: UERJ, 2010. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

COLIN, Denise. **Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência Social: Transitando entre a filantropia e a política pública**. Curitiba: UFPR, 2008. Tese (Sociologia Política). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. L. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. (Orgs.). **Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, v. 1, p. 32-56.

FAGNANI, E. **O fim do breve ciclo de cidadania no Brasil (1988-2015)**. Texto para Discussão nº 308. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, jun. 2017, p. 2-21. Disponível em: <<https://www8.eco.unicamp.br/Publicacoes/textos-para-discussao>>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. 5ª edição. São Paulo: Globo, 2006.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital-Imperialismo – Teoria e história**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ - EPSJV e UFRJ, 2010.

FONTES, Virgínia. **Capitalismo, crises e conjuntura**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, nº 130, p. 409-425. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000300409&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 de outubro de 2017.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, nº 31, p. 5-30, fev. 2012.

GOUGH, Ian. **Economia política del Estado del bienestar**. Trad. de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: História e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2010, v. 1, 304 p.

HERRERA, Rêmy. Prefácio: **O Capital Fictício no Centro da Crise**. In: GOMES, Helder (Org.). **Especulação e Lucros Fictícios - Formas parasitárias da acumulação contemporânea**. São Paulo, Ed. Outras Expressões, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social em tempo de capital fetiche**: Capital financeiro, trabalho e questão social. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil**. Revista Em Pauta, nº 28, p. 117-139, 2008.

IANNI, Octávio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

IANNI, Octávio. **Categorias**. Transcrição de aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP – SP. 1º semestre de 1986.

INESC. **Um País Sufocado**: Balanço do Orçamento Geral da União 2020. Brasília, abril de 2021.

IPEA. **Gastos Tributários do Governo Federal**: Um debate necessário. Comunicado do Ipea nº 117, 2011.

JACCOUD, Luciana; VIEIRA, Fabíola. **Federalismo, integralidade e autonomia no SUS**: Desvinculação da aplicação de recursos federais e os desafios da coordenação. Brasília: Ipea, 2018 (Texto de Discussão).

KOSÍK, Karol. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2ª ed., 1976.

LOPREATO, F. L. C. **Aspectos da Atuação Estatal de FHC a Dilma**. In: IPEA. **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605_livro_present_e_futuro.pdf>. Acesso em: 8 de outubro de 2017.

MANDEL, Ernest. **A Crise do Capital**: Os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo, Editora Ensaio, 1990.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. SP, Abril Cultural, 1982.

MARINI, Rui Mauro. **A dialética da dependência (1973)**. In: STÉDILE, João Pedro; TRASPADINI, Roberta (Orgs.). Ruy Mauro Marini: Vida e Obra. Editora Expressão Popular, 2005.

MARQUES, R. M.; MENDES, Áquilas Nogueira. A problemática do financiamento da saúde pública brasileira: de 1985 a 2008. **Economia e Sociedade** (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 345-362, 2012.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. A finança capitalista: uma contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. In: **Revista Economia**, Rio de Janeiro, volume 24, número 1, p. 1 a 21, 2009.

MARX, K. **O Capital**. Volume III - Tomo 1. SP: Abril Cultural, 1983a.

MARX, K. **O Capital**. Volume III - Tomo 2. SP: Abril Cultural, 1983b.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital [1867]. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO, Demian. Bolsonaro, fascismo e neofascismo. Trabalho apresentado nos Anais do Colóquio Internacional Marx e o Marxismo 2019 - **Marxismo sem Tabus** – Enfrentando opressões. Organização: Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo (NIEP-Marx), Niterói, agosto de 2019.

MENDES, Áquilas Nogueira; MARQUES, Rosa. M. O Financiamento do SUS sob os Ventos da Financeirização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 841-850, 2009.

MENDES, Áquilas Nogueira. **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira**: Impasses do financiamento no capitalismo financeirizado. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 2012.

MENDES, Áquilas Nogueira. A saúde pública brasileira no contexto da crise do Estado ou do capitalismo? **Saúde Soc.**, São Paulo, nº 24, Supl. 1, p. 63-78, 2015.

MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Capital, Estado, Crise e a Saúde Pública Brasileira: Golpe e desfinanciamento. **SER Social** (*on-line*), v. 22, p. 9-32, 2020.

MENDES, Áquilas Nogueira; WEILLER, J. A. B. Renúncia Fiscal (Gasto Tributário) em Saúde: Repercussões sobre o financiamento do SUS. **Saúde e Debate**, 2015, vol. 39, nº 105.

- MÉSZÁROS, István. **A Crise Estrutural do Capital**. São Paulo, Boitempo, 2009.
- MINAYO, Maria Cecília; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? In: **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, volume 9, nº 3, p. 239-262, jul/set., 1993.
- MORAIS, Ana; NEVES, Isabel. **Fazer investigação usando uma abordagem metodológica mista**. Revista Portuguesa de Educação, 2007, 20 (2), p. 75-104.
- MOTA, Ana. **Cultura da crise e seguridade social**: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.
- MOTA, Ana. **A centralidade da Assistência Social na seguridade social brasileira**. In: MOTA, Ana (Org.). O mito da assistência social. São Paulo: Cortez, 2009, p. 133-146.
- MOTA, Ana. **Redução da pobreza e aumento da desigualdade**: Um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012, p. 29-45.
- MOTA, Camilla Veras. **Não é só o arroz**: Os preços de alimentos vão continuar subindo nos próximos meses? BBC NEWS, São Paulo, 10 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54097305>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.
- NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social**: Uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: Uma introdução crítica. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- OCKÉ-REIS, C.O. Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2018, p. 2035-2042.
- OCKÉ-REIS, Carlos Octávio; ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky; SILVEIRA, Fernando Gaiger. O mercado de planos de saúde no Brasil: Uma criação do Estado? **Rev. Econ. Contemp.** [on-line], 2006, vol. 10, nº 1, p. 157-185.
- OCKÉ-REIS, C. O.; SANTOS, F. P. **Mensuração dos Gastos Tributários em Saúde – 2003-2006**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. (Texto para Discussão nº 1637).
- O'CONNOR, James. **USA: A crise fiscal do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: Crítica à razão dualista. São Paulo: Cadernos CEBRAP, 1972.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os protagonistas de um drama**: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRA, S. (Org.) *Classes sociais e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Hucitec, 1990, p. 43-66.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Surgimento do Antivalor**: Capital, força de trabalho e fundo público. In: *Os Direitos do Antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 19-48.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Finanças Públicas no Brasil**: Um guia de leitura. Editora Hucitec. São Paulo, 2009.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: A sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PAULANI, Leda Maria. **Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil**: O abandono da perspectiva do desenvolvimento. In: *I Colóquio da Sociedade Latino-Americana de Economia Política e Pensamento Crítico*, 2006, Santiago, 2006a.

PAULANI, Leda Maria. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: Sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J.C.F.; NEVES, L.M.W. (Orgs.). *Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006b.

PAULANI, Leda Maria. **Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil**. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. *Hegemonia às Avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.

PAULANI, Leda Maria. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial**: Uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional (IPEA)*, nº 10, abril de 2012.

PAULANI, Leda Maria. **Acumulação e rentismo**: Resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. In: *Rev. Econ. Polít.*, São Paulo, v. 36, nº 3, p. 514-535, Set. 2016.

PAULANI, L. M.; PATO, C. G. **Investimentos e servidão financeira**: O Brasil do último quarto de século. In: PAULANI, Leda. *Brasil Delivery: Servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 73-104.

PINTO, E. **Bloco no poder e governo Lula**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

PIOLA, Sergio et al. **Financiamento público da saúde**: Uma história à procura de rumo. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão nº 1846).

PIOLA, S.F. et al. Estruturas de financiamento e gasto do sistema público de saúde. Fundação Oswaldo Cruz. **A saúde no Brasil em 2030** - Prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: Estrutura do financiamento e do gasto setorial. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Brasiliense, 1961.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – 2003 (Gastos Tributários). 2002.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – 2004 (Gastos Tributários). 2003.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – 2005 (Gastos Tributários). 2004.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – 2006 (Gastos Tributários). 2005.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – 2007 (Gastos Tributários). 2006.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas** – 2008 (Gastos Tributários). 2011.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2008 (Gastos Tributários). 2011.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2009 (Gastos Tributários). 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2010 (Gastos Tributários). 2013.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2011 (Gastos Tributários). 2014.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2012 (Gastos Tributários). 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2013 (Gastos Tributários). 2016.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – 2018 (Gastos Tributários). 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2014 (Gastos Tributários). 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – 2019 (Gastos Tributários). 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2015 (Gastos Tributários). 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2016 (Gastos Tributários). 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – 2020 (Gastos Tributários). 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários. Estimativas de Bases Efetivas** – 2017 (Gastos Tributários). 2020.

RESENDE, Thiago. Bolsonaro trava Bolsa Família em cidades pobres e fila chega a 1 milhão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/bolsonaro-trava-bolsa-familia-em-cidades-pobres-e-fila-chega-a-1-milhao.shtml>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

RODRIGUES, Taíla; SALVADOR, Evilasio. **As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais**. SER Social, Brasília, v. 13, nº 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

ROSSI, P. L.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). **Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, v. 1.

ROSSI, P. L.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia Política da Austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. (Orgs.). **Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, v. 1, p. 14-31.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias Tributárias: Os Impactos no Financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, Brasília, fevereiro de 2015.

SALVADOR, Evilasio. **O Desmonte do Financiamento da Seguridade Social em Contexto de Ajuste Fiscal**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 130, p. 426-446, dez. 2017a.

SALVADOR, Evilasio. **A Desvinculação dos Recursos Orçamentários em Tempos de Ajuste Fiscal**. In: Revista Advir. Associação dos Docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, nº 36, pp. 63 a 76, jul/2017b.

SALVADOR, Evilasio. **Disputa do Fundo Público em Tempos de Pandemia no Brasil**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 19, nº 2, p. 1-15, 2020a.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Financiamento da Política de Saúde em Tempos de Ajuste Fiscal**. In: ANDRADE, Roberta Ferreira Coelho de; PINHEIRO, Hamida Assunção; VALLINA, Kátia de Araújo Lima. (Orgs.). Campo minado: As investidas do capital contra a seguridade social brasileira. 1ª ed. São Paulo; Manaus: Alexa Cultural; EDUA, 2020b, p. 29-50.

SALVADOR, Evilasio; LOPES, Lúcia. **Fundo Público e as Medidas Provisórias nº 664 e 665: A contrarreforma da previdência em curso**. Política Social e Desenvolvimento, v. 3, p. 24-47, 2015.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. **Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais**. In: XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), 2012, Juiz de Fora. Serviço social, acumulação capitalista e lutas sociais: O desenvolvimento em questão. Brasília: ABEPSS, 2012, v. 1, p. 25-35.

SALVADOR, Evilasio; DUARTE, Natalia; LIMA, Samuel Pantoja. **Privatização e Mercantilização da Educação Básica no Brasil**. 1ª ed. Brasília: CNTE, 2017.

SANTANA JUNIOR, Edemilson Cruz. **A finança digitalizada: O papel das tecnologias de informação e comunicação no processo de financeirização da economia mundial**. 2014. 182 f., il. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 2001.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão social**: Particularidades no Brasil. São Paulo, Cortez, 2012.

SANTOS, Viviane. A captura do fundo público na política de saúde: O fortalecimento do setor privado. **Argumentum**. Vitória, v. 10, p. 203-216, 2018.

SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco. A inconstitucionalidade da EC 95 nos pisos da saúde à luz da matemática. **Revista Domingueira da Saúde**, nº 03/2019. Disponível em: <<http://idisa.org.br/ Domingueira/ Domingueira-n-03-janeiro-2019>>. Acesso em: 26 de março de 2021.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SERVO, L. M. et al. Financiamento e gasto público de saúde: Histórico e tendências. In: MELAMED, C.; PIOLA, S. (Orgs.). **Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, 2011.

SOUZA FILHO, Rodrigo. Política social no Brasil: Notas e críticas a partir da teoria marxista da dependência. **Conexões Geraes**, v. 3, p. 25-33, 2014.

SOUZA FILHO, Rodrigo. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: Considerações teóricas. **Serviço Social e Sociedade**, v. 1, p. 318-339, 2016a.

SOUZA FILHO, Rodrigo. Fundo público e políticas sociais nos Estados dependentes: Considerações teóricas. **Revista Em Pauta**, v. 14, p. 174-198, 2016b.

SWEEZY, Paul. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista**: Princípios de economia política marxista. 5º ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TEIXEIRA, Rodrigo A. **Dependência, desenvolvimento e dominância financeira**. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma**: Dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Econ. Soc. [on-line]*, 2012, vol. 21, n. spe, p. 909-941.

TRASPADINI, Roberta; STÉDILE, João Pedro (Orgs.). **Introdução**. In: TRASPADINI, Roberta; STÉDILE, João Pedro (Orgs.). Ruy Mauro Marini: Vida e Obra. Editora Expressão Popular, 2005.

TROTSKY, Leon. **A história da revolução russa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VIERA, Fabíola S.; BENEVIDES; Rodrigo P. S. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Nota Técnica Ipea nº 28**. Rio de Janeiro: Ipea, set./2016.

VIEIRA, Fabíola; PIOLA, Sérgio; BENEVIDES, Rodrigo P. S. Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil: Resultados e argumentos a seu favor. **Texto para discussão IPEA nº 2516**. Rio de Janeiro, 2019.

WEILLER, José Alexandre Buso. O desmonte do SUS em tempos de Bolsonaro. **CEBES**, Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 2019. Disponível em: <<http://cebes.org.br/2019/12/o-desmonte-do-sus-em-tempos-de-bolsonaro/>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

ZACARIAS, C. A hora da velha política. **Esquerda Online**, São Paulo, 5 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2019/02/05/a-hora-da-velha-politica/>>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.