



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

RAYSSA KÉSSIA EUGÊNIA RODRIGUES

DÍVIDA PÚBLICA E DEPENDÊNCIA NO BRASIL

**Brasília – DF
2025**

RAYSSA KÉSSIA EUGÊNIA RODRIGUES

DÍVIDA PÚBLICA E DEPENDÊNCIA NO BRASIL

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília (UnB) e submetida à banca avaliadora como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Política Social. Área de concentração: Estado, Política Social e Direitos.
Orientador: Prof.^a Dr. Evilasio da Silva Salvador

Brasília – DF
2025

Ficha catalográfica

RAYSSA KÉSSIA EUGÊNIA RODRIGUES

DÍVIDA PÚBLICA E DEPENDÊNCIA NO BRASIL

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília (UnB) e submetida à banca avaliadora como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Política Social. Área de concentração: Estado, Política Social e Direitos.

Aprovada em 27/11/2025.

BANCA AVALIADORA

Prof. Dr. Evilasio Da Silva Salvador (Orientador)
Universidade de Brasília (SER/UnB)

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior
(Avaliadora titular interno – SER/UnB)

Prof.^a Dr.^a. Marisa Silva Amaral
(Avaliadora titular externa – UFU)

Prof.^a Dr.^a Vanda Micheli Burginski
(Avaliadora titular externa – UFMT)

Prof.^a Dr.^a. Isabela Ramos Ribeiro
(Avaliadora suplente interna – SER/UnB)

À minha tia Josefa Eugênio Pereira (*in memoriam*),
trabalhadora nordestina que migrou para Brasília
em busca de melhores condições de vida e sonhava
em ver as futuras gerações de sua família
ingressarem na UnB.

À minha mãe Severina Eugênio Pereira pelo apoio
incondicional.

À classe trabalhadora brasileira!

*“O que é que pode fazer o homem comum
este presente instante senão sangrar?
Tentar inaugurar
A vida comovida
Inteiramente livre e triunfante?”*

*O que é que eu posso fazer/Com a minha juventude
Quando a máxima saúde hoje
É pretender usar a voz?*

*O que é que eu posso fazer
Um simples cantador das coisas do porão?
Deus fez os cães da rua pra morder vocês
Que sob a luz da lua
Os tratam como gente - é claro! - aos pontapés*

*Era uma vez um homem e o seu tempo
Botas de sangue nas roupas de Lorca
Olho de frente a cara do presente e sei
Que vou ouvir a mesma história porca
Não há motivo para festa: Ora esta!
Eu não sei rir à toa!*

*Fique você com a mente positiva
Que eu quero é a voz ativa (ela é que é uma boa!)
Pois sou uma pessoa
Esta é minha canoa: Eu nela embarco
Eu sou pessoa!
A palavra pessoa hoje não soa bem
Pouco me importa!*

*Não! Você não me impediu de ser feliz!
Nunca jamais bateu a porta em meu nariz!
Ninguém é gente!
Nordeste é uma ficção! Nordeste nunca houve!*

*Não! Eu não sou do lugar dos esquecidos!
Não sou da nação dos condenados!
Não sou do sertão dos ofendidos!
Você sabe bem: Conheço o meu lugar!”
(Conheço o meu lugar – Belchior).*

AGRADECIMENTOS

À minha família, em particular a minha mãe, Severina Eugenio Pereira (Neta), pelo amor e apoio incondicionais ao longo de todos esses anos. Mulher e mãe solo do sertão paraibano, que sempre me incentivou a sonhar e a acreditar na capacidade de construir novos horizontes.

Aos meus irmãos, Júnior, Reika e Vitória, pela parceria e companheirismo ao longo dos últimos anos.

Aos meus sobrinhos, Júlia, Maria Alice e Heitor, pelo carinho, as risadas e os abraços que tornaram meus dias mais leves.

Aos meus primos e primas, Aline, Arielly, Isabel, Felipe, Ivana e Vitória, pelo incentivo e apoio constantes.

E aos meus avós, Isabel e Horácio Eugênio, pela paciência, o cuidado e o afeto.

O amor e a saudade diária de vocês foram o meu combustível para ousar sonhar e a minha coragem para dar materialidade a esses sonhos.

À Geivison pelo amor, parceria e cuidado ao longo dessa caminhada. Obrigada pelo companheirismo nos momentos em que finalizar esse ciclo parecia um projeto distante e desafiador.

Aos amigos com os quais partilhei diferentes momentos ao longo dos últimos anos – Amanda, Doniêgo, Girlan, Luciana, Juliana, Ricardo, Walisson, Maurício, Kevinny, Adezel e Maria José (Dudu) –, obrigado por estarem sempre presentes.

Ao meu orientador, Professor Evilasio Salvador, agradeço profundamente pelas orientações e ensinamentos ao longo desses anos. Sem essa interlocução, a construção desta tese seria impensável.

Aos colegas que integram o Núcleo de Estudos sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS), espaço fundamental de formação teórica e política. Em especial, registro meu agradecimento a professora Isabela Ribeiro, pelas provocações e incentivo ao aprofundamento dos estudos sobre a Teoria Marxista da Dependência.

À professora Jordeana Davi e ao Grupo de Estudos e Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), pela relevância em minha trajetória acadêmica, profissional e pessoal – desde a graduação até o presente momento.

Aos membros da presente banca, os professor Newton Narciso, a professora Michele Burginski e a professora Marisa Amaral. Agradeço pelas contribuições à qualificação desta tese, bem como pela presença nesse momento tão importante da minha trajetória acadêmica e profissional.

À Universidade de Brasília (UnB) e, em particular, ao Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), que possibilitou o aprofundamento de diálogos e de interlocuções teóricas e políticas fundamentais para a construção desta tese.

Aos docentes do PPGPS/UnB, com os quais tive a oportunidade de aprender e dialogar em tempos pandêmicos. À Domingas, pelo suporte ao longo dos últimos anos.

Viva a educação pública!

RESUMO

O presente estudo aborda a dívida pública na particularidade do capitalismo dependente brasileiro, no contexto de avanço da ofensiva neoliberal que impulsionou o crescimento das transferências de valor por meio do Orçamento da Dívida Pública (ODP). Orientado pela perspectiva materialista histórico-dialética, a tese teve como objetivos específicos: apresentar os marcos históricos do endividamento público brasileiro, primando por identificar sua relação com a particularidade do capitalismo dependente; identificar e analisar a relação entre a política fiscal, monetária e social adotada durante a vigência do Plano Real enquanto componentes do ajuste fiscal permanente; traçar um panorama sobre o Banco Central do Brasil (BCB) e identificar sua influência na condução do ajuste fiscal; problematizar a discussão entre amortização e da rolagem da dívida pública e as despesas efetivamente pagas no orçamento público; identificar os principais credores do endividamento brasileiro; e evidenciar a dívida pública como mecanismo de apropriação do fundo público e as possibilidades de construção de outra finança pública. Para tal, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa. A pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, teve como fontes livros, capítulos de livros, coletâneas, artigos, legislações, documentos institucionais e oficiais. A pesquisa quantitativa foi realizada com base em dados disponibilizados pela plataforma SIGA-Brasil e o sistema de dados abertos do BCB, além de dados divulgados pelo IPEA, IBGE, INESC, OCDE e FMI. A partir disso, constatou-se que, sob a hegemonia do capital fictício e as repercussões da ofensiva neoliberal, a dívida pública brasileira consolidou-se como um dos principais mecanismos de transferência de valor, aprofundando a condição dependente. Nesse contexto, as políticas monetária e fiscal passaram a ser orientadas pela lógica da austeridade, promovendo a captura do fundo público pelo ODP, sustentada no desmonte do financiamento das políticas sociais. Ademais, evidenciou-se que mecanismos normativos como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Desvinculação de Receitas da União (DRU), o Novo Regime Fiscal (NRF) e o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) sustentam o permanente ajuste fiscal e regulam o ODP, que transferem à classe trabalhadora o ônus da crise.

Palavras-chave: Dívida pública; Capital fictício; Dependência; Neoliberalismo; Transferência de valor.

RESUMEN

El presente estudio analiza la deuda pública en el marco particular del capitalismo dependiente brasileño, en el contexto del avance de la ofensiva neoliberal que ha impulsado el crecimiento de las transferencias de valor a través del Presupuesto de la Deuda Pública (ODP). Guiada por la perspectiva materialista histórico-dialéctica, la tesis tuvo los siguientes objetivos específicos: presentar los hitos históricos del endeudamiento público brasileño, buscando identificar su relación con la particularidad del capitalismo dependiente; identificar y analizar la relación entre las políticas fiscal, monetaria y social adoptadas durante la vigencia del Plan Real como componentes del ajuste fiscal permanente; trazar un panorama del Banco Central de Brasil (BCB) e identificar su influencia en la conducción del ajuste fiscal; problematizar la distinción entre amortización, refinanciación de la deuda y los gastos efectivamente pagados en el presupuesto público; identificar los principales acreedores de la deuda pública brasileña; y debatir la deuda pública como un mecanismo de apropiación del fondo público y las posibilidades de construcción de otra finanza pública. Para alcanzar estos objetivos, se emplearon métodos de investigación cualitativos y cuantitativos. La investigación cualitativa, de carácter bibliográfico y documental, se basó en libros, capítulos de libros, compilaciones, artículos académicos, legislaciones, documentos institucionales y oficiales. La investigación cuantitativa se realizó a partir de datos disponibles en la plataforma SIGA Brasil y en el sistema de datos abiertos del Banco Central de Brasil, además de informaciones divulgadas por el IPEA, IBGE, INESC, OCDE y FMI. Los resultados revelan que, bajo la hegemonía del capital ficticio y las repercusiones de la ofensiva neoliberal, la deuda pública brasileña se ha consolidado como uno de los principales mecanismos de transferencia de valor, profundizando la condición dependiente del país. En este contexto, las políticas fiscal y monetaria pasaron a orientarse por la lógica de la austeridad, promoviendo la captura del fondo público por parte del ODP, sustentada en el desmantelamiento del financiamiento de las políticas sociales. Asimismo, se constató que los mecanismos normativos, como la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), la Desvinculación de Ingresos de la Unión (DRU), el Nuevo Régimen Fiscal (NRF) y el Nuevo Marco Fiscal (NAF), sostienen el ajuste fiscal permanente y regulan el ODP, transfiriendo en última instancia el peso de la crisis a la clase trabajadora.

Palabras clave: Deuda pública; Capital ficticio; Dependencia; Neoliberalismo; Transferencia de valor.

ABSTRACT

This study examines public debt within the particular framework of Brazilian dependent capitalism, in the context of the advance of the neoliberal offensive that has driven the growth of value transfers through the Public Debt Budget (ODP). Guided by the historical-dialectical materialist perspective, the thesis had the following specific objectives: to present the historical milestones of Brazilian public indebtedness, seeking to identify its relation to the particularity of dependent capitalism; to identify and analyze the relationship among fiscal, monetary, and social policies adopted under the Real Plan as components of the permanent fiscal adjustment; to outline an overview of the Central Bank of Brazil (BCB) and identify its influence in conducting the fiscal adjustment; to problematize the distinction between debt amortization, debt rollover, and the expenditures effectively paid in the public budget; to identify the main creditors of Brazilian public debt; and to discuss public debt as a mechanism for the appropriation of public funds and the possibilities for constructing an alternative public finance framework. To achieve these aims, both qualitative and quantitative research methods were employed. The qualitative research, based on bibliographical and documentary sources, included books, book chapters, collections, academic articles, legislation, institutional and official documents. The quantitative research relied on data from the SIGA Brasil platform and the Central Bank of Brazil's open data system, as well as information provided by IPEA, IBGE, INESC, OECD, and IMF. The findings reveal that, under the hegemony of fictitious capital and the repercussions of the neoliberal offensive, Brazilian public debt has consolidated itself as one of the main mechanisms of value transfer, deepening the country's dependent condition. In this context, fiscal and monetary policies have come to be guided by the logic of austerity, fostering the capture of public funds by the ODP, sustained by the dismantling of social policy financing. Furthermore, it was found that normative mechanisms such as the Fiscal Responsibility Law (LRF), the Revenue Unlinking of the Union (DRU), the New Fiscal Regime (NRF), and the New Fiscal Framework (NAF) underpin the ongoing fiscal adjustment and regulate the ODP, which ultimately transfers the burden of the crisis onto the working class.

Keywords: Public debt; Fictitious capital; Dependency; Neoliberalism; Value transfer.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de juros dos EUA, médio e longo prazo, (% , 1966-2020)	61
Gráfico 2 – Relação dívida pública/PIB no Brasil e nos países do G7 (% , 1960-2020)	68
Gráfico 3 – Dívida Externa Brasileira no período 1901-1953 (US\$/milhões).....	118
Gráfico 4 – Dívida externa brasileira e taxa de juros no período 1964-1990 (US\$, %).....	130
Gráfico 5 – Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e sua relação com o PIB, no período 1998-2024 (R\$/bilhões, valores deflacionados pelo IPCA/2024).....	192
Gráfico 6 – Dívida pública líquida e variação da Selic no período 1991-2000 (R\$/bilhões)	193
Gráfico 7 – Dívida pública líquida e variação da Selic, 2001-2010 (R\$/bilhões).....	196
Gráfico 8 – Dívida pública líquida e variação da Selic, 2011-2024 (R\$/bilhões).....	197
Gráfico 9 - Dívida Interna e Externa (% PIB) e taxas de juros Selic, 2001-2024	198
Gráfico 10 – Taxas de juros países dos países da América Latina e dos EUA, 1996-2024 ..	199
Gráfico 11 – Dívida mobiliária interna, participação por indexador (%).....	200
Gráfico 12 – Balanço do orçamento público funções da seguridade social e encargos especiais, 2001-2024 (%).....	213
Gráfico 13 – Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento da Dívida Pública, 2001-2024 (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024).....	215
Gráfico 14 – Funções da seguridade social e o ODP, 2001-2024 (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024).....	221
Gráfico 15 – ODP, refinanciamento e trajetória de crescimento da dívida interna e externa no período 2001-2024 (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024).....	226
Gráfico 16 – Detentores dos títulos da dívida pública, valores percentuais (% , 2010-2022)	228

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento por funções, 2001-2012 (% total)	211
Tabela 2 – Orçamento por funções, 2013-2024 (% total)	212
Tabela 3 – Receitas, despesas, desvinculações do OSS, valores atualizados pelo IPCA (2024, R\$ bilhões).....	217
Tabela 4 – Funções do Orçamento da Seguridade Social (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024).....	219
Tabela 5 – Funções do Orçamento da dívida pública (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024).....	220
Tabela 6 – Relação entre o orçamento das políticas de assistência social, saúde e trabalho e o ODP, (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024)	223
Tabela 7 – Funções do orçamento, OSS e ODP, em % PIB.....	224

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ACD	Auditoria Cidadã da Dívida
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BM	Banco Mundial
BND	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CPJ	Capital Portador de Juros
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina das Nações Unidas
CF/88	Constituição Federal
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Companhia Nacional de Álcalis
CNV	Comissão Nacional da Verdade
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
EBSHER	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EC	Emenda Constitucional
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FED	Federal Reserve Bank

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOHPS	Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNPRESP	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
GEAPS	Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais
HUF	Hospitais Universitários Federais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Iniciação Científica
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBTQIAP+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexuais, Pansexuais e outras identidades e orientações
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LSN	Lei de Segurança Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPC	Modo de Produção Capitalista
NAF	Novo Arcabouço Fiscal
NRF	Novo Regime Fiscal
ODP	Orçamento da Dívida Pública
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAM	Programa de Assistência Militar

PAI	Programa de Ação Imediata
PBF	Programa Bolsa Família
PDT	Partido Democrata Cristão
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNE	Plano Nacional de Educação
PND	Programa Nacional de Desestatização
PND	Planos Nacionais de desenvolvimento
PPA	Plano de Plurianual de Aplicações
PPGPS	Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília
PT	Partido dos Trabalhadores
PPP's	Parcerias Público-Privadas
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido Trabalhista Brasileiro
PVC	Leilões de Venda de Promessa de Câmbio
RAD	Relatório Anual da Dívida
RFB	Receita Federal do Brasil
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUMOC	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e a Superintendência da Moeda e do Crédito
TMD	Teoria Marxista da Dependência
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UnB	Universidade de Brasília
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
URV	- Unidade de Referência de Valor

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO I – CAPITAL PORTADOR DE JUROS E CAPITAL FICTÍCIO NO CERNE DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA	34
1.1. Capital portador de juros, capital fictício e dívida pública em Marx	35
1.2. Imperialismo no século XX: conceito de capital financeiro em Hilferding e Lênin	45
1.3. Desenvolvimento capitalista no século XX: crise estrutural, ofensiva neoliberal e o capital fictício	53
1.4. Categoria capital fictício: uma precisão teórica necessária	69
1.4.1. <i>Finanças, financistas e rentistas</i> em Duménil, Levy, Brunhoff e Lapavistas	70
1.4.2. Capital fictício: especulação e lucros fictícios	77
CAPÍTULO II – TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-HISTÓRICO BRASILEIRO	83
2.1. Teoria Marxista da Dependência e o desenvolvimento capitalista na América Latina	89
2.1.1. Notas introdutórias sobre o Estado no capitalismo dependente.....	95
2.1.2. Transferência de valor e dívida pública no capitalismo dependente.....	103
2.2. O capitalismo dependente brasileiro	105
2.2.1. Consolidação da Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e os primeiros projetos de industrialização no Brasil	106
2.2.2. O endividamento público na Ditadura Militar no Brasil.....	118
CAPÍTULO III – FUNDO PÚBLICO E NEOLIBERALISMO NO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO	134
3. 1. Fundo público: elementos teóricos e políticos	134
3.1.1. Fundo público na particularidade do capitalismo dependente brasileiro	142
3. 2. Do Plano Real ao Brasil contemporâneo: três décadas de dominância neoliberal	149

3.2.1. Antecedentes históricos: a crise da dívida externa e as tentativas estabilização econômica no Brasil	152
3.2.2. Ofensiva neoliberal na década de 1990: o Plano Real e o ajuste fiscal	157
3.2.3. Apontamentos sobre a hegemonia neoliberal no século XXI	171
CAPÍTULO IV – ORÇAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA, TRANSFERÊNCIA DE VALOR E DEPENDÊNCIA NO BRASIL	186
4.1. Banco Central do Brasil: inflação, juros e o custo da dívida	189
4.2. Ajuste fiscal permanente: transferências de valor e o Orçamento da Dívida Pública	204
4.2.2. Credores da dívida pública brasileira e as transferências de valor.....	226
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	230
REFERÊNCIAS	238

INTRODUÇÃO

Ao longo da história do capitalismo, a exploração da classe trabalhadora manteve-se como fundamento da acumulação. Segundo Marx (2017a, p. 690), “a acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado”, pois a produção e apropriação privada da mais-valia é a *lei absoluta desse modo de produção*. Ao tratar essa questão Marx (2017a) ainda indica que outros mecanismos atuaram como alavancas da acumulação primitiva, sob a anuência do Estado, dentre eles destacam-se o sistema colonial, a dívida pública, o moderno sistema tributário e o sistema protecionista¹.

No emergente Modo de Produção Capitalista (MPC), a produção de mercadorias tem como objetivo a valorização do capital, e não o atendimento das necessidades sociais (Marx, 2017a). Diante disso, no decurso da acumulação formaram-se reservas de capitais ociosos que em busca de valorização, como parte imanente da própria natureza do capital, alicerçaram o moderno sistema de crédito – no qual o dinheiro é transformado na *mercadoria-capital* (em potencial), e mobilizado na forma de Capital Portador de Juros (CPJ) e, sua forma derivada, o capital fictício (CF)² (Marx, 2017b).

De acordo com Marx (2017b, p. 386) o *dinheiro* “se torna mercadoria, mas uma mercadoria *sui generis*”, a partir da qual se estabelecem relações contratuais nas quais a *mercadoria capital-dinheiro* é emprestada com a condicionalidade de retornar acrescida de juros ($D + \Delta D$). Nessa conjuntura, o Estado torna-se um dos mutuários desse capital, assim, a dívida pública vincula-se visceralmente ao CPJ e a forma derivada – o capital fictício, que

¹ Esses métodos baseados na violência, segundo o Marx (2017a, p. 821) “lançaram mão do poder do Estado, da violência concentrada e organizada da sociedade, para impulsionar artificialmente o processo de transformação do modo de produção feudal em capitalista e abreviar a transição de um para o outro”.

² Para Marx (2017a), o CPJ engloba as relações contratuais nas quais determinada quantia de capital é cedida, temporariamente, mas deve retornar acrescida pelo juro – remuneração para o credor do capital. Desde suas origens, o CPJ é cedido momentaneamente ao capitalista funcionante ou ao Estado; no primeiro caso, o capitalista funcionante utilizando o capital adiantado financia a *produção*, por meio da qual visa obter e maximizar seus lucros, e com parte desse lucro remunerar o credor, pagando-lhe o *juro*. No caso segundo caso, quando o tomador do empréstimo é o Estado, forma-se a dívida pública, os recursos são utilizados para financiar as despesas públicas, ou seja, diferentemente do capitalista funcionante, o Estado não utiliza os recursos adiantados como capital. Diante desses elementos, Marx (2017b) afirma que o juro incidente sobre a dívida pública não corresponde a produção de riqueza real, por isso, o CPJ da dívida pública é o arquétipo do capital fictício. Nesse sentido, para remunerar o CPJ, o Estado recorre a arrecadação tributária, conforme afirma Marx (2017a, p. 826) “como a dívida pública se respalda nas receitas estatais, que têm que cobrir os juros e demais pagamentos anuais etc., o moderno sistema tributário se converteu num complemento necessário do sistema de empréstimos públicos”. Desse modo, os detentores dos títulos da dívida pública possuem privilégios em sua relação com o Estado, tal qual afirma Marx (2017b, p. 533) “a acumulação do capital da dívida pública revelou-se como sendo apenas um aumento na classe de credores do Estado que detêm o privilégio de retirar antecipadamente para si certas somas sobre a massa dos impostos públicos”.

crece diante da adoção de mecanismos financeiros, tal qual a mobilidade imposta pelas flutuações das taxas de juros.

É importante destacar o fetiche que envolve essas formas do capital, em especial o capital fictício, pois, retoricamente, parte-se da falsa premissa segundo a qual é possível valorizar o capital sem passar pela esfera da produção, ou seja, supõe-se uma capacidade *autocriadora* do dinheiro ($D - D'$). Entretanto, com base na crítica da economia política, na presente tese partimos da premissa de que o CF possui uma dialética contraditória, assim, apesar de seu crescimento exorbitante, as crises do capital evidenciam que a taxa de juros, junto a outros mecanismos que trataremos adiante, multiplicam e inflam o volume desses ativos. Assim, conforme indicado por Marx (2017b), a forma $D - D'$ representa o fetiche perfeito, pois, pressupõe transferir ao dinheiro uma capacidade exclusiva da força de trabalho: a capacidade de produção da riqueza. Corroborando com Marx, Chesnais (1996, p. 241) afirma que “tais lucros formam-se sucessivamente a transferências provenientes da esfera da produção”. Nesse sentido, a remessa de *lucros financeiros* tem como lastro a exploração da força de trabalho no âmbito da produção de mercadorias.

Nessa conjuntura, a dívida pública contratada pelo Estado favorece a acumulação capitalista, pois, esse assegura aos seus credores o acesso privilegiado aos títulos públicos. Num primeiro momento, conforme será evidenciado ao longo do processo histórico, os recursos adiantados foram utilizados em investimentos que favoreceram a reprodução do capital – dado o caráter de classes do Estado, e, posteriormente, os títulos públicos garantem aos capitalistas uma crescente influência econômica, política e social – subordinando o Estado ao atendimento de seus interesses de classe. Conforme indica Marx (1991, p. 535) “o Estado tem de pagar anualmente aos credores certo montante de juros pelo capital emprestado. O credor não pode exigir que o devedor lhe restitua o empréstimo, mas pode vender o crédito, o título que lhe assegura a propriedade dela”.

Inscritos nessa dinâmica, um dos traços constitutivos da formação sócio-histórica dos países latino-americanos é a inserção tardia no circuito do capitalismo à nível planetário, de modo que, a exploração e o saque colonial potencializaram a acumulação originária de capitais nos países centrais (Marx, 2017a). Diante das transformações societárias, com o advento do capitalismo monopolista e da nova partilha imperialista do mundo (Lênin, 2012), o comércio mundial de mercadorias passou a ser pautado em uma nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT), na qual o intercâmbio desigual de mercadorias e as transferências de valor tornam-se elementos chave para apreender a configuração do capitalismo (Marini, 2017).

Nessa conjuntura, os países dependentes foram fortemente estimulados a desenvolver um mercado interno voltado ao atendimento as demandas externas, com a priorização da produção das chamadas *commodities*, que *alimentam* o mercado mundial. De modo que, as relações entre os países centrais e os dependentes passou a ser pautada pelo intercâmbio desigual de mercadorias (Marini, 2013). E, como forma de compensar esse intercâmbio desigual, segundo Marini (2013), os/as trabalhadores/as dos países dependentes são submetidos a um processo de superexploração da força de trabalho, caracterizado pela conciliação de mecanismos de extensão e intensificação das jornadas de trabalho combinadas aos baixos salários. De modo que, a classe trabalhadora dos países dependentes foi historicamente penalizada pela dinâmica de acumulação dual, que se sustenta na superexploração da força de trabalho – ampliando o volume de mais-valia extraordinária direcionada para os países centrais (Marini, 2012).

Para Marini (2012), as transferências de valor podem ocorrer tanto no âmbito do comércio mundial de mercadorias quanto como um desdobramento dos investimentos diretos do capital estrangeiro nas economias dependentes. Nessa última forma, as remessas de mais-valia figuram na forma de lucros, dividendos, royalties, juros, entre outros mecanismos.

Na atual quadra histórica, diante das estratégias de recuperação da crise estrutural³ e da expansão do capital fictício, as transferências de valor passaram a ser impulsionadas pela dinâmica de endividamento público, que atravessa a economia mundial. Nessa conjuntura, o crescimento das dívidas públicas se alastra em escala global, assumindo, contudo, particularidades nas economias dependentes, nas quais se observa uma tendência à ampliação das transferências de valor sob a forma de remessas de juros.

Nos marcos do avanço da ofensiva neoliberal no Brasil, essas transferências de valor, efetivadas por meio do pagamento da dívida, têm como base a apropriação privada do fundo público⁴. Como parte desse projeto, a dívida pública passou a ocupar um lugar central na agenda governamental, sob a tônica da chamada responsabilidade fiscal. Nesse contexto, foram implementadas uma série de medidas de austeridade no âmbito das políticas monetária e fiscal,

³ Diante da adoção de estratégias de recuperação da economia capitalista envolta na tríade: mundialização do capital, reestruturação produtiva e neoliberalismo, houve uma reorganização da economia mundial com a finalidade de garantir uma sobrevivência ao sistema capitalista.

⁴ Nos termos desse debate, conforme indica Marini (2012) e Behring (2019), o fundo público tem como base de financiamento a tributação incidente sobre o trabalho necessário e o excedente. Desse modo, considerando a particularidade dos países dependentes, a formação do fundo público é marcada pela dinâmica de superexploração da força de trabalho. Além disso, conforme indica Salvador (2008; 2017), a principal fonte de financiamento do fundo público decorre da tributação sobre o consumo, que, de forma regressiva, incide de forma indiscriminada sobre as classes sociais, penalizando a classe trabalhadora.

as quais passaram a restringir o financiamento das políticas sociais e, em contrapartida, a ampliar o volume de recursos destinados ao pagamento da dívida.

Essa ofensiva neoliberal ganha fôlego na década de 1990, com o estabelecimento de suas principais bases institucionais durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Contudo, ao longo dos últimos três decênios, observa-se que as raízes neoliberais se consolidaram, de modo que, mesmo com os redirecionamentos pontuais durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – nos quais as benesses ao capital foram mantidas e combinadas a avanços significativos na agenda das políticas sociais, especialmente nas áreas de assistência social e educação. Em relação a esse último aspecto, em que pese sua lógica contraditória, tais mudanças não alteraram o núcleo duro do projeto neoliberal.

Com base nesses elementos introdutórios, a presente tese possui por objeto de análise a dívida pública na particularidade do capitalismo dependente brasileiro nos marcos do Plano Real. Diante de tal objeto de pesquisa, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB) a pesquisa integra a linha de pesquisa “Política Social, Estado e Sociedade”.

Nessa tônica, a presente tese norteia-se nas seguintes perguntas de partida: Qual o papel desempenhado pela dívida pública brasileira na acumulação capitalista sob a hegemonia do capital fictício? Como a dívida pública, enquanto modalidade de transferência de valor para os países centrais, se constituiu em uma amarra da dependência brasileira? Quais as implicações da adoção da agenda neoliberal para a configuração da dívida pública? E de qual modo a apreensão do efetivo orçamento destinado a juros, encargos e amortizações pode contribuir, qualificar e subsidiar a análise sobre a apropriação do fundo público no Brasil?

Nesse sentido, a presente tese tem como objetivo geral “investigar a dívida pública na particularidade do capitalismo dependente brasileiro nos marcos do Plano Real”. Diante desta proposição, são objetivos específicos:

- Recuperar o debate teórico sobre a relação entre o capital portador de juros, o capital fictício e a dívida pública;
- Apresentar os marcos históricos do endividamento público brasileiro, primando por identificar sua relação com a particularidade do capitalismo dependente;
- Identificar e analisar a relação entre a política fiscal, monetária e social adotada durante a vigência do Plano Real enquanto componentes do ajuste fiscal permanente;
- Traçar um panorama sobre o BCB e identificar sua influência na condução do ajuste fiscal;

- Problematizar a discussão entre amortização e da rolagem da dívida pública e as despesas efetivamente pagas no orçamento público;
- Identificar os principais credores do endividamento brasileiro;
- Evidenciar a dívida pública como mecanismo de apropriação do fundo público e as possibilidades de construção de outra finança pública.

A aproximação inicial com a temática é proveniente da participação em pesquisas no âmbito da Iniciação Científica (IC) junto ao Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais na Universidade Estadual da Paraíba (GEAPS-UEPB). As inquietações inicialmente tematizadas nos encontros e reuniões do grupo resultaram na elaboração e aprovação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), intitulado: “A dívida pública como mecanismo de apropriação do fundo público brasileiro”, apresentado em dezembro de 2017, sob a orientação da professora Dr^a. Jordeana Davi.

Esta temática também foi objeto de pesquisa no âmbito do mestrado realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UEPB) resultando na dissertação intitulada “Intensificação do ajuste fiscal e as implicações no orçamento da seguridade social no Brasil”. Além disso, ao longo dessa trajetória, a aproximação sucessiva do objeto foi impulsionada por publicações em capítulos de livros e artigos em eventos científicos nas áreas do Serviço Social e em áreas afins.

A trajetória sumariada foi adensada ao longo da inserção no âmbito do doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB), realizado com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além disso, a tese é fruto de um esforço coletivo empreendido no âmbito do Núcleo de Estudos e pesquisas Sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS) – que, ao longo dos últimos semestres, vêm apropriando-se sucessivamente do arcabouço teórico-político elaborado pela Teoria Marxista da Dependência (TMD) como subsídio para as pesquisas que abordam a particularidade brasileira.

A presente temática possui relevância para a formação e o exercício profissional dos assistentes sociais, tendo em vista a atuação da profissão na formulação, planejamento, execução e avaliação das políticas sociais. Nessa tônica, visa contribuir com as produções acadêmico-científicas na área das ciências sociais e humanas, comprometidas em conhecer e problematizar a formação sócio-histórica brasileira à luz da TMD. Além disso, a presente tese se propõe a somar forças junto aos movimentos sociais de resistência e luta da classe

trabalhadora, investigando aspectos centrais que indicam os limites do MPC e da democracia burguesa.

Diante desses objetivos, a tese está organizada em quatro capítulos, além da presente introdução, sumariados nos parágrafos seguintes com a finalidade de apresentar um panorama geral aos/as leitores/as, estudiosos/as e pesquisadores/as da temática.

O primeiro capítulo, “Capital portador de juros e capital fictício no cerne do desenvolvimento capitalista”, recupera elementos históricos e teórico-políticos apresentados por autores clássicos e contemporâneos sobre essas categorias e discute as transformações societárias da última quadra histórica que ensejaram uma complexa reorientação da totalidade da vida social – marcada pela crise estrutural do capital, a ofensiva neoliberal e a chamada “financeirização” do capital (Chesnais, 1996). Diante disso, em debate sobre o uso desse último conceito, o capítulo recupera a categoria capital fictício, a partir dos elementos apresentados pela tradição crítica da economia política, como um elemento chave para a apreensão da atual conjuntura.

O segundo capítulo, “Teoria Marxista da Dependência e desenvolvimento sócio-histórico brasileiro”, recupera a TMD como referencial teórico e político fundamental para a apreensão das especificidades do desenvolvimento capitalista na América Latina e, em particular, no Brasil. Para tanto, inicialmente, discute os pressupostos centrais da TMD, com ênfase no papel desempenhado pelo Estado, sua relação com as classes sociais e a construção dos mecanismos de transferência de valor (dentre eles, discute de forma privilegiada o endividamento público brasileiro). Na sequência, analisa a experiência brasileira, abordando a consolidação da Divisão Internacional do Trabalho (DIT), os primeiros projetos de industrialização e a conformação de um padrão dependente, cujos desdobramentos se intensificam durante a Ditadura Militar, marcada pelo aprofundamento do endividamento público e pela reprodução da dependência.

O terceiro capítulo, “Fundo público e neoliberalismo no capitalismo dependente brasileiro”, aborda a configuração do fundo público articulando suas dimensões teóricas e políticas com as transformações decorrentes da hegemonia neoliberal nas últimas décadas. Inicialmente, discute os fundamentos conceituais do fundo público, com ênfase em sua especificidade na realidade brasileira. Em seguida, trata do período que se estende do Plano Real ao Brasil contemporâneo, situando a ofensiva neoliberal iniciada nos anos 1990, materializada no ajuste fiscal e na implementação do Plano Real. Por fim, discute a consolidação da hegemonia neoliberal ao longo do século XXI, ressaltando seus efeitos sobre

a formação e a destinação do fundo público e suas implicações para a reprodução da dependência.

O quarto capítulo, intitulado “Orçamento da dívida pública, transferência de valor e dependência no Brasil”, analisa a dívida enquanto mecanismo de transferência de valor e um dos elementos centrais da dependência brasileira, com ênfase na sua reconfiguração diante da ofensiva neoliberal e da adoção de medidas de austeridade monetária e fiscal. Inicialmente, discute a austeridade no âmbito da política monetária adotada pelo BCB e suas implicações para o endividamento público brasileiro. E, em seguida, discute as medidas de austeridade fiscal que conformam a apropriação do fundo público, para tal, em termos comparativos, recupera dados do Orçamento da Dívida Pública (ODP) e do Orçamento da Seguridade Social (OSS), entre os anos de 2001-2024. Ademais, aborda as transferências de valor e os credores da dívida pública brasileira.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, nas quais destaca-se a relação entre a ofensiva neoliberal e o padrão de reprodução do capital sob a dominância do capital fictício, cuja valorização está ligada as contínuas transferências de valor dos países dependentes. Nessa conjuntura, as políticas monetária e fiscal de cariz neoliberal influem na reconfiguração da apropriação do fundo público, favorecendo o crescimento dos recursos direcionados ao ODP às custas do desmonte do financiamento das políticas sociais. Essas medidas, por um lado, influenciam o crescimento das despesas com a dívida e, por outro lado, com a imposição de uma agenda neoliberal, impõem uma contínua transferência de valor que viabiliza a valorização do capital fictício.

Com base nesses elementos gerais, diante do escopo categorial da investigação, no subitem a seguir são apresentados os aspectos referentes ao método e a metodologia adotados na presente tese.

Aspectos referentes ao método e metodologia da investigação

O desenvolvimento científico não está isento das tensões que marcam as relações sociais, desse modo, os avanços da ciência moderna foram historicamente apropriados em benefício da *racionalidade capitalista*. Durante o iluminismo, fundamentado no racionalismo científico⁵, a burguesia revolucionária propagou a valorização da arte, da ciência e da razão,

⁵ De acordo com Basbaum (1978, p. 50-51), é necessário diferenciar distintos momentos do racionalismo: “é preciso notar que o racionalismo filosófico do século XVII nada tem a ver com o racionalismo político do século XVIII, embora este tenha naquele algumas de suas bases. O primeiro tinha um sentido puramente filosófico e limitava-se a submeter à crítica da razão os dados da consciência e dos fenômenos do mundo. O segundo era, além de tudo e principalmente, uma crítica aos preconceitos e às tradições que, impostas por uma classe dominante, não

forjando a ideologia que embasou o progresso da revolução burguesa como evidenciado na sucessão de eventos históricos (diga-se a Revolução Francesa e a Revolução Industrial). Dessa forma, conforme indica Basbaum (1978), o racionalismo filosófico do século XVIII foi utilizado como instrumento para crítica das relações sociais estabelecidas e, enquanto tal, foi apropriado pela burguesia revolucionária⁶. Nesse sentido, historicamente, o desenvolvimento científico desempenhou/a um papel fundamental para o progresso capitalista – no âmbito produtivo, fomentou o desenvolvimento técnico e científico e, no âmbito político e social, contribuiu para a legitimação da sociedade burguesa.

Considerando esses elementos, Basbaum (1978) identifica uma estrutura de classificação de doutrinas filosóficas distintas – idealismo e materialismo, baseada em premissas gerais relacionadas ao método e as formas de conhecimento do real. Para Basbaum (1978, p. 52):

A classificação do pensamento filosófico em materialismo e idealismo não é apenas um método, mas, sobretudo, um termo de medida, uma espécie de estalão pelo qual se podem comparar todas as filosofias e concepções do Universo. Materialismo e idealismo representam as tendências finais do pensamento filosófico em todas as épocas.

Para Basbaum (1978), as doutrinas idealistas ao valorizar os fenômenos, seres ou ideias distantes da experiência objetiva, enfatizam formas de interpretar a história e a própria realidade como independentes da ação humana. Dentre os idealistas, destacam-se as reflexões filosóficas de Friedrich Hegel. Influenciado pela filosofia de Kant, Hegel valoriza o papel do sujeito e as *ideias do sujeito racional* no processo do conhecimento. De acordo com o pensamento hegeliano, as relações sociais, a natureza e a história são marcadas por relações dialéticas, em constante transformação conduzidas pelo *espírito absoluto*⁷ (Basbaum, 1978).

Na concepção dialética apresentada por Hegel, a história é tomada como um processo, no qual a relação entre a *tese* e sua *antítese* resulta em novas *sínteses*; didaticamente, a *tese*

correspondiam mais ao momento em que viviam. O racionalismo filosófico do século XVII era, ao mesmo tempo, revolucionário em relação ao passado e reacionário em relação ao futuro. Ao contrário, o racionalismo do século XVIII era absolutamente revolucionário no seu conteúdo, sendo mesmo a expressão filosófica de uma classe, revolucionária na época, a burguesia”.

⁶ É interessante notar que, historicamente, a burguesia recorre ao conhecimento científico enquanto um instrumento ideológico. Conforme afirma Kopnin (1972, p. 49) “na segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX a razão caiu de moda nos círculos da burguesia, sobretudo por considerar-se que ela pode conduzir a ideias perigosas como as de que a ordem social vigente é transitória. Por isso apelaram para a intuição irracional, mistificando ainda mais o processo de identificação do conhecimento com o objeto”.

⁷ O espírito absoluto conduz as todas as transformações da natureza, inclusive as relações sociais, e a razão humana só é capaz de compreender a realidade se buscar analisar a ação do espírito absoluto na totalidade. Para Hegel, não fazia sentido compreender a realidade como partes isoladas, atomizadas, mas em sua totalidade, suas contradições e a relação dialética entre elas. De acordo com a perspectiva hegeliana o Espírito absoluto, enquanto consciência absoluta da história, previamente conhece e orienta a história para um determinado fim (*thélos*).

pode ser entendida como um momento histórico, enquanto a *antítese* é a sua negação, ambas são evidenciadas em manifestações políticas, econômicas e sociais que transformam a realidade, resultando em uma nova síntese – a realidade transformada (Basbaum, 1978).

Em “A miséria da filosofia”, Marx (2017, p. 100) apresenta a dialética hegeliana nos seguintes termos:

Mas o que é esse método absoluto? A abstração do movimento. E o que é a abstração do movimento? O movimento em estado abstrato. O que é o movimento em estado abstrato? A fórmula puramente lógica do movimento ou da razão pura. Em que consiste o movimento da razão pura? Consiste em pôr-se, opor-se, compor-se, formular-se como tese, antítese, síntese ou, ainda, afirmar-se, negar-se, negar sua negação [...], mas, uma vez que a razão pura conseguiu pôr-se como tese, essa tese, esse pensamento, oposto a si mesmo, desdobra-se em dois pensamentos, contraditórios, o positivo e o negativo, o sim e o não. A luta desses dois elementos antagônicos, compreendidos na antítese, constitui o movimento dialético. O sim tornando-se não, o não tornando-se sim, o sim tornando-se simultaneamente sim e não, o não tornando-se simultaneamente não e sim, os contrários se equilibram, neutralizam, paralisam. A fusão desses dois elementos contraditórios constitui um pensamento novo, que é sua síntese.

Nesse sentido, Marx não se limitou a reproduzir Hegel, mas tratou de desenvolver uma ontologia do ser social, baseada na identificação da história como resultado da interação do homem com a natureza⁸. Essa apreensão da história parte do entendimento do *humano-genérico* enquanto sujeito da história, e supera as distorções idealistas que creditam a história como resultado da intervenção de um ser supremo. Nesse sentido, Marx (2017) crítica as distorções idealistas que negam a participação ativa e consciente da humanidade no processo histórico, superando a autonomização da história, pois, para o autor, a realidade concreta, objeto da intervenção humana, é resultado da interação ativa do ser social.

Na obra de Basbaum (1978) é possível sintetizar cinco características distintivas do materialismo em relação ao idealismo, para o primeiro, (1) o mundo exterior existente é independente de qualquer força extranatural, alheia aos designios humanos; (2) é possível chegar a um conhecimento cada vez mais exato do mundo; (3) o conhecimento é um processo que envolve a apreensão consciente favorecida pela experiência/atividade prática; (4) para os materialistas é possível conhecer e determinar todas as leis universais que regem o universo e,

⁸ Segundo Lessa e Tonet (2011, p.17-18) “Essa simultânea articulação indiferença do mundo dos homens com a natureza tem por fundamento o trabalho. por meio do trabalho, os homens não apenas constroem materialmente a sociedade, mas também lançam as bases para que se construam como indivíduos. a partir do trabalho, o ser humano se faz diferente da natureza, se faz um autêntico ser social, com leis de desenvolvimento histórico completamente distinta das leis que regem os processos naturais”.

além disso, (5) a verdade é ao mesmo tempo absoluta e relativa⁹. Para Basbaum essas características do materialismo estão em oposição direta com as correntes idealistas – espiritualismo, intelectualismo e metafísica.

Além disso, um dos pontos de diferenciação entre os idealistas e materialistas refere-se as suas concepções sobre a filosofia, para os primeiros, a filosofia é uma abstração isenta dos interesses humanos, enquanto, para os materialistas, “ela é um instrumento de ação para a vida” (Basbaum, 1978, p.75).

Conforme indica Marx (2009, p. 31-32):

Em completa oposição à filosofia alemã, a qual desce do céu à terra, aqui sobe se da Terra ao Céu. Isto é, não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou se representam, e também não dos homens narrados, pensados, imaginados, representados, para daí se chegar aos homens em carne e osso; Parte dos homens realmente ativos e, com base no seu processo real de vida, apresenta-se também o desenvolvimento dos reflexos [*reflexe*] e ecos ideológicos desse processo de vida. também as fantasmagorias [*nebelbidungen*]. No cérebro dos homens são sublimações necessárias do seu processo de vida material empiricamente constatável e ligado a premissas materiais.

Assim, ao aproximar-se das discussões do materialismo, especialmente de Feuerbach, Marx (2009) identificou a necessidade de apreender o objeto enquanto uma realidade concreta que durante o processo de investigação é elevada ao concreto pesado. A principal crítica de Marx aos limites do materialismo de Feuerbach, refere-se a hipervalorização da contemplação do objeto, da qual decorre uma tendência a anular a dialética de aprendê-lo enquanto “atividade humana sensível; como prática” (Marx, 2009, p. 119).

Marx acrescenta que “Feuerbach, não satisfeito com o *pensamento abstrato*, quer a *contemplação* [*Anschauung*]; mas ele não compreende o sensível [*die Sinnlichkeit*] como atividade prática, humano sensível” (2009, p.120). Em contraposição a esse materialismo contemplativo, sem sua 11ª tese, Marx afirma que “os filósofos apenas interpretaram o mundo de diferentes maneiras: o que importa é transformá-lo” (Marx, 2009, p.120).

Tonet (2013) evidência que diferentemente dos métodos dos pensadores da modernidade que começaram com a pergunta “o que é o conhecimento?”, Marx afirmava a necessidade de apreensão do conhecimento do real como uma das dimensões constitutivas do

⁹ Conforme afirma Basbaum (1978, p.70): “para o materialismo, a verdade não é múltipla nem limitada a esta ou aquela ciência. A verdade é universal e, por isso mesmo, é, ao mesmo tempo, relativa e absoluta. Relativa a um certo momento, a determinada etapa do pensamento, da história humana. Absoluta ou concreta, no seu conceito universal, pelo que ela significa no progresso coletivo do pensamento. A unidade da verdade relativa e absoluta está baseada no ilimitado desenvolvimento da prática histórico-social.”

ser social. Diante disso, de acordo com o método crítico dialético, o ponto de partida para o conhecimento da realidade tem como pressuposto a *ontologia do ser social*, sustentado na categoria da práxis. Essa categoria social é basilar para apreender o ser social, a práxis trata da relação do homem com a natureza, interação na qual os homens transformam a natureza e transformam a si mesmos – numa relação sujeito-objeto.

Apesar dos poucos textos de Marx tendo como objetivo central o trato do método, a sua obra monumental está fundamentada no materialismo histórico-dialético e alguns escritos apresentam o caminho teórico-metodológico para apreensão do real. No livro *Contribuição a crítica da economia política*, Marx (2008) busca delimitar o método para apreensão do objeto de pesquisa no âmbito das ciências sociais. Para tal, tece críticas aos economistas políticos clássicos do século XVII¹⁰ que partiam do todo, e buscavam interpretar o concreto ignorando suas categorias basilares. Marx (2008, p. 261, *grifos nossos*) recorre a seguinte fundamentação:

O **concreto** é concreto porque é a **síntese de muitas determinações**, isto é, **unidade do diverso**. por isso, **o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida**, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação.

Tomando o inverso do caminho seguido pelos economistas clássicos, Marx (2008, p. 263) evidencia que “as leis do pensamento abstrato que se eleva do mais simples ao complexo corresponde ao processo histórico real”. Considerando esse pressuposto inicial, o livro “*O capital*”, obra fundamental de Marx, é iniciado com a seguinte afirmação: “a riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma “enorme produção de mercadorias””, diante disso, Marx (2017a, p. 113) prossegue, “nossa investigação começa, por isso, com a análise da mercadoria”. Assim, a investigação e a exposição d’*O capital* demonstram que para apreender o concreto é necessário partir das categorias mais simples, pois, só assim é possível apreender as categorias mais complexas¹¹.

No modo de produção capitalista, a realidade social é apresentada de modo desconexo da ação humana, como um “dado transfigurado de modo autômato, alheio e independente” (Kosik, 1976, p. 19). Nesta conformação, essa suposta desconexão tem a finalidade de garantir a preservação das relações burguesas, que são colocadas como *naturais*. Analisando o processo de aproximação do movimento real, Kosik (1976) indica a necessidade de ultrapassar o mundo

¹⁰ Dentre eles a Adam Smith, Thomas Malthus e David Ricardo.

¹¹ Nesse sentido, até mesmo a exposição d’*O capital* foi estruturada da seguinte forma: Mercadoria e Dinheiro < A transformação do dinheiro em capital < A produção do mais valor absoluto < A produção do mais-valor relativo < A produção do mais valor absoluto e relativo < O processo de acumulação do capital.

da pseudoconcreticidade, que consiste no mundo dos fenômenos externos, da práxis fetichizada do ser humano, das representações comuns e dos objetos fixados.

No mundo da pseudoconcreticidade opera-se o processo de coisificação, mistificação e naturalização das relações sociais, coroando a dissociação entre os homens e o processo de construção do mundo dos homens (Kosik, 1976). Nesse sentido, o mundo da pseudoconcreticidade é o mundo da imediaticidade, que viabiliza a continuidade das atuais relações em moldes capitalistas e reforça a tese da impossibilidade de ultrapassagem de modo de produção. Segundo Kosik (1976, p. 20):

O pensamento que quer conhecer adequadamente a realidade, que não se contenta com os esquemas abstratos da própria realidade, nem com suas simples e também abstratas representações, tem de destruir a aparente independência do mundo dos contatos imediatos de cada dia. O pensamento que destrói a pseudoconcreticidade para atingir a concreticidade é, ao mesmo tempo, um processo no curso do qual sob o mundo da aparência se desvenda o mundo real; por trás da aparência externa do fenômeno se desvenda a lei do fenômeno; por trás do movimento visível, o movimento real interno; por trás do fenômeno, a essência.

Diante disso, conhecer o real requer um esforço sistemático, pois, a manifestação imediata do objeto, sua aparência, é tracejada pela efemeridade. E a pesquisa, na teoria social crítica, não é restringida a descrição dos padrões de manifestação do fenômeno, mas, sim, a busca pela “captura do ser, sendo” (Kosik, 1976, p. 12). Por isso, o método não se contenta as respostas imediatistas, mas, propõe-se a questionar, e torna-se uma ferramenta de desmistificação da realidade. De modo que, “a destruição da pseudoconcreticidade é o processo de criação da realidade concreta e a visão da realidade, da sua concreticidade.” (Kosik, 1976, p. 24).

Assim, o método da economia política reivindica a apreensão do processo histórico enquanto resultado concreto da ação humana. Nesse sentido, a ciência moderna tratou de enfatizar a realidade como uma estrutura formada na oposição entre essência e aparência, enquanto a dialética marxiana implicou na busca pela relação entre a essência e aparência, tomadas não como excludentes, mas como partes constitutivas de dado fenômeno ou processo. Desse modo, segundo Tonet (2013), o conhecimento é um processo cumulativo em que, por meio de aproximações sucessivas, o pesquisador partindo do *concreto real* busca traduzir o objeto, na sua totalidade, enquanto *concreto pensado*.

Conforme afirma Netto (2011, p. 22):

Objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – Por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa

aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável -, É aprender a essência (ou seja, a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra, o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.

De tal modo, o objetivo da pesquisa na perspectiva crítica é apreender a realidade social, diante disso, se propõe a romper com leituras imediatistas ou com a mera apreensão da aparência dos fenômenos, pois, considera que a aparência não esgota a totalidade do fenômeno, suas contradições e as mediações necessárias para conhecer seu ser sendo. Nesse sentido, torna-se indispensável a construção das categorias de pesquisa, pois, para Ianni (2011, p.398) “a categoria que se constrói é o resultado de uma reflexão obstinada, que interroga o real reiteradamente”.

Assim, o método de Marx é, ao mesmo tempo, "a crítica das explicações prevaletentes, e é uma reflexão crítica sobre o objeto" (Ianni, 2011, p. 401). No debate com Proudhon, sobre as categorias econômicas, Marx (2017, p. 102) afirma que “assim, essas ideias, essas categorias, são tão pouco eternas quando as relações que elas exprimem. Elas são produtos históricos e transitórios”.

Diante disso, Netto (2011, p. 58) afirma que “articulando três categorias nucleares – a totalidade, a contradição e a mediação –, Marx descobriu a perspectiva metodológica que lhe propiciou o rendimento do seu edifício teórico”. Tais categorias nos possibilitam apreender a realidade, enquanto movimento, ou seja, que a história está em constante construção pela ação da humanidade, pela dinâmica da luta de classes. Nesse sentido, o real apresenta-se como uma totalidade de contrários que se relacionam dialeticamente.

Incorporar essas categorias na pesquisa nos permite ver a história como resultado da ação humana, consciente e intencional. Nesse intercuro, possibilita a construção de uma crítica da sociedade burguesa, que segundo Marx (2008) está fundada na propriedade privada, na exploração e, diante disso, na reprodução das desigualdades sociais, que resultam da forma na qual está organizada a produção e a apropriação do excedente social – e expressando a configuração das lutas de classes.

Nos últimos anos, com a deflagração da ofensiva neoliberal, o conservadorismo exacerbado ganha novos espaços, diante da construção de formas de manutenção dos privilégios das classes dominantes. Com essa ofensiva, no método pós-moderno emerge e ganha força no âmbito das ciências humanas e sociais. Segundo Coutinho (2020), o método pós-

moderno se sustenta nas categorias do individualismo, da pseudo-historicidade subjetivista e abstrata; e da cognoscibilidade da essência contraditória do real. Assim, a perspectiva pós-moderna adentrou o âmbito acadêmico resultando no crescimento de pesquisas e publicações baseadas em narrativas com tom descritivo; com pouco, ou nenhum, apelo à crítica. De tal modo, para Coutinho (2020, p. 51), “a “miséria da razão” é a expressão teórica - deformada e deformante - do mundo burocratizado do capitalismo”.

De acordo com Ianni (1991), no âmbito da sociologia, os escritos de Marshal, Mannheim, Merton e Touraine apontam para a insuficiência dos clássicos, julgando-os ultrapassados. Para Ianni (1991, p. 195-196):

Critica-se a abordagens histórica, globalizante ou holística e preconiza-se a sistêmica, estrutural, neo-funcionalista, fenomenológica, etnológica, hermenêutica, do individualismo metodológico e outras. Considera-se que os conceitos formulados pelos clássicos já não respondem às novas realidades. Agora, o objeto da sociologia deveria ser o indivíduo, ator social, ação social, movimento social, identidade, diferença, cotidiano, escolha racional.

Com enfoque na subjetividade se estruturam pesquisas centradas na análise do microcosmos a partir da perspectiva dos sujeitos. Diante dessa forte valorização da apreensão individualizada dos fenômenos, supondo a existência de verdades plurais, o método pós-moderno revela-se incipiente para alcançar a totalidade, a contradição e a mediação – categorias da teoria social crítica. Identificando os limites da perspectiva pós-moderna, Coutinho (2020, p.30) afirma que “as categorias do humanismo, do historicismo e da razão dialética são os únicos instrumentos capazes de fundar cientificamente a ética e a ontologia. por isso, a tendência ideologizada antes da decadência começa exatamente por romper com tais categorias”.

Na contramão da tendência pós-moderna, conforme explicitado anteriormente, a presente tese recorre a teoria social crítica, historicamente contra hegemônica no âmbito acadêmico – Inclusive no ensino superior brasileiro e na área das ciências sociais¹², pois entende-se que esse método fornece subsídios para uma análise do real comprometida com a transformação social, tendo como norte a emancipação humana¹³.

¹² É necessário evidenciar a existência de aspectos distintivos da pesquisa nas ciências sociais, segundo Minayo (1993) o objeto das ciências sociais é histórico, de forma que “a provisoriidade, o dinamismo e a especificidade são características fundamentais de qualquer questão social” (Minayo, 1993, p. 13). A autora ainda acrescenta que o objeto da pesquisa possui *consciência histórica*, e nas ciências sociais existe uma relação de *identidade entre sujeito e objeto*, por isso é *intrínseca e extrinsecamente ideológica*.

¹³ De acordo com Meszáros é necessário compromisso com o método, pois “a escolha inevitável de uma alternativa específica em detrimento a outra carrega um compromisso ideológico igualmente inevitável com determinada posição. Além disso, tal escolha também traz a necessidade de se realinhar à perspectiva geral, em sintonia com o curso de ação objetivamente adotado e implícito na alternativa escolhida, combatendo desse modo não apenas o

Feita essa discussão quanto ao método, entende-se que a teoria e os procedimentos metodológicos caminham juntos. De acordo com Minayo (1993, p. 16), “a metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está sempre referida a elas”, assim, a definição da metodologia a ser utilizada durante a investigação, como forma de orientar a relação entre o sujeito e o objeto, torna-se fundamental para a consecução dos objetivos da pesquisa, pois, “enquanto conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática” (Minayo, 1993, p. 16).

Diferentemente das formas de conhecimento do senso comum, segundo Rampazzo (2013), o conhecimento científico apresenta como características distintivas a regularidade, a objetividade, a linguagem rigorosa e a técnica. Nesse sentido, assim como as demais formas de conhecimento, a ciência não é neutra, ela é eivada pelos interesses que balizam a luta de classes.

Nesse intercurso, quanto maior a delimitação do problema a ser pesquisado, a identificação de suas origens e formas de manifestação, mais qualificados são os resultados alcançados por meio da pesquisa científica (Bruyne, Herman e Chouthete, 1977). Por isso a definição do aporte teórico e metodológico constitui-se como uma das etapas fundamentais para a realização da pesquisa, por meio da que os pesquisadores se apropriam, delimitam e apresentam o arsenal teórico e técnico do estudo.

Em termos dos procedimentos metodológicos, a presente a presente tese resulta de pesquisa qualitativa e quantitativa. Segundo Minayo (1993) essas suas abordagens são de natureza diversa e podem ser complementares, de modo que, seria um equívoco hierarquizá-las. Apesar de serem recorrentemente tratadas como antagônicas, para superar tal visão dicotômica, Minayo (1993, p. 22, *grifos nossos*) afirma que:

A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta”, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível em equações, médias e estatísticas. **O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem.** Ao contrário, **se complementam**, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia.

adversário, mas até as possibilidades rivais que poderiam surgir no mesmo lado da confrontação social fundamental. É por isso que todo grande sistema de pensamento, inclusive a orientação marxiana da crítica social, é simultânea, e “incorrigivelmente”, também uma ideologia” (Mészáros, 2004, p. 310).

A presente tese se qualifica como qualitativa, pois foi subsidiada na larga produção acadêmica dedicada a apreender a dívida pública, a dependência, o neoliberalismo, o capital fictício, o fundo público, entre outras categorias chaves para a pesquisa. Além disso, trata-se de uma quantitativa, embasada em dados e estatísticas referentes ao presente objeto de estudo.

Nesse sentido, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica fundamentada em autores clássicos e contemporâneos que discutem elementos fundamentais para a apreensão crítica do objeto da presente tese. As principais fontes de pesquisa incluíram livros, artigos, relatórios, teses, dissertações, que compõem uma construção coletiva em torno da temática da pesquisa estudada. Dentre as bases de consulta, destaca-se a produção acadêmica do serviço social, com aporte em periódicos da área. Além disso, foram consultadas bibliotecas de teses e dissertações com o objetivo de identificar e dialogar com a produção acadêmica brasileira relacionada ao objeto da presente tese. No tocante a pesquisa documental, foram consultadas legislações, documentos oficiais e/ou institucionais, relatórios e normas técnicas divulgadas pelo governo federal e por institutos de pesquisa nacionais, tal qual o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A pesquisa quantitativa foi realizada com base nos dados disponibilizados na plataforma SIGA-Brasil e nos documentos e relatórios publicados pelo Banco Central do Brasil (BCB) e pela Receita Federal do Brasil (RFB). Além dessas fontes, recorreremos as bases de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, por meio da plataforma digital OECD-Data) e a base de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI, por meio da plataforma digital IMF-Data).

Os dados foram tratados estatística e metodologicamente com a finalidade de garantir a comparabilidade temporal e real das informações. Para tal, as séries monetárias foram deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com base no ano de 2024, o que permite expressar todos os valores em termos reais e eliminar os efeitos da inflação sobre as variáveis analisadas. Além disso, os dados foram organizados em séries temporais expressas em gráficos e tabelas comparativas, possibilitando identificar tendências e correlações entre as principais variáveis - como a dívida pública, a taxa de juros, as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Esse tratamento quantitativo foi articulado à análise qualitativa e documental, compondo um quadro interpretativo capaz de viabilizar a leitura crítica da dinâmica orçamentária brasileira no período estudado.

CAPÍTULO I – CAPITAL PORTADOR DE JUROS E CAPITAL FICTÍCIO NO CERNE DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

Na contemporaneidade, o estudo das transformações que incidem sobre as relações sociais exige a recuperação dos processos sócio-históricos que marcam a gênese e o desenvolvimento da economia capitalista. Por isso, o estudo das contradições que envolvem o Capital Portador de Juros (CPJ), o capital fictício (CF) e a dívida pública deve ser pautado a partir da apreensão crítica dos fundamentos do Modo de Produção Capitalista (MPC), bem como da dinâmica das relações em torno do Estado e das lutas de classes.

As transformações econômicas, sociais, políticas e ideológicas, reconfiguraram a totalidade das relações sociais ao longo do desenvolvimento histórico, expressando a dinâmica da luta de classes, que atua como *motor da história*. O resultado desse processo foi a expansão e consolidação do modo de produção capitalista, impulsionado pelas revoluções técnico-científicas, as quais reduziram o tempo de trabalho necessário à produção das mercadorias, mas não se traduziram em ganhos proporcionais para a classe trabalhadora. Ao contrário, tal processo evidencia os limites absolutos do capital (Mészáros, 2002), evidenciando seu caráter desumanizador, amalgamado na exploração da classe trabalhadora. Nessa conjuntura, a manutenção e a ampliação das taxas de lucros continuaram a ser tomadas como termômetro da economia capitalista.

Desde o final dos anos 1970, como resultado das estratégias de recuperação da crise estrutural do capital, a hipertrofia das operações no âmbito dos mercados financeiros – que mobiliza o CPJ e o CF – passou a dinamizar a acumulação capitalista. Diante disso, o estudo crítico dessas categorias apresenta-se como um passo fundamental para o alcance dos objetivos da presente tese, que investiga a dívida pública enquanto forma de transferência de valor na particularidade do capitalismo dependente brasileiro.

Com o objetivo de apreender o lugar da dívida pública na economia mundial, nas seções seguintes recupera-se o debate teórico em torno das categorias CPJ e CF, considerando suas transformações históricas. A partir desses desdobramentos, aborda-se os conceitos utilizados por autores/as da tradição marxista em alusão ao crescimento dos investimentos financeiros nos três últimos decênios do século XX, entre os quais se destacam os conceitos de capitalismo financeirizado, financeirização, finanças e rentismo. Por fim, recupera-se as contribuições dos autores da economia política crítica brasileira, que permitem compreender a lógica especulativa e parasitária imanente ao capital fictício.

1.1. Capital portador de juros, capital fictício e dívida pública em Marx

Inicialmente, procede-se à delimitação das categorias teóricas que fundamentam o desenvolvimento desta tese. Nesse sentido, na perspectiva da crítica da economia política, esta seção inicial recupera elementos teóricos e políticos indispensáveis à apreensão das categorias trabalho produtivo, CPJ, CF e dívida pública, consideradas centrais para a apreensão do MPC na contemporaneidade.

A exploração da classe trabalhadora, por meio da apropriação da mais-valia no âmbito produtivo, alimenta a acumulação capitalista. Nesse sentido, Marx (2017a, p. 657) afirma que “concretamente considerada, a acumulação não é mais do que a reprodução do capital em escala progressiva”. Assim, como tendência imanente ao MPC, a crescente concentração de capitais alimenta-se diretamente da exploração da classe trabalhadora, de modo que, a “acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado” (Marx, 2017a, p. 690).

Eis, para Marx (2017a, p. 692), a lei geral da acumulação capitalista:

O próprio mecanismo do processo de acumulação aumenta, juntamente com o capital, a massa dos “pobres laboriosos”, isto é, dos assalariados, que convertem sua força de trabalho em crescente força de valorização do capital crescente e, justamente por isso, têm de perpetuar sua relação de dependência para com seu próprio produto, personificado no capitalista.

A crescente concentração de capitais, o crescimento numérico da classe trabalhadora e a pauperização das suas condições de vida expressam o processo de desumanização que caracteriza a era do capital. Diante dos resultados da *chamada* acumulação primitiva, dado o contínuo processo de expropriação, os/as trabalhadores/as passaram a aglutinar-se nos centros urbanos em expansão (Marx, 2017a). Expropriada e lançada a própria sorte, a nascente classe trabalhadora passa a concorrer entre si pelas vagas no *mercado de trabalho* em emergente. E, com acirramento da concorrência entre os/as trabalhadores/as, aqueles/as que não conseguiam se inserir no mercado de trabalho passaram a compor o crescente Exército Industrial de Reserva (IER) – que desempenha funções ativas no desenvolvimento capitalista (Marx, 2017a).

Nessa tônica apresentam-se as especificidades MPC, sobre as quais Marx (2017a, p. 695, *grifos nossos*) afirma:

Nas controvérsias sobre essa questão, deixou-se geralmente de ver o principal, a saber, a *differentia specifica* [*diferença específica*] da produção capitalista. A força de trabalho é comprada, aqui, não para satisfazer, mediante seu serviço ou produto, às necessidades pessoais do comprador. O objetivo perseguido por este último é a valorização de seu capital, a produção de mercadorias que contenham uma parcela de valor que nada lhe custa ao

comprador e que, ainda assim, realiza-se mediante a venda de mercadorias. A produção de mais-valor, ou a criação de excedente, é a lei absoluta desse modo de produção.

A crítica da economia política demonstra que a *reificação das relações de produção* é parte fundamental da ideologia burguesa que, ao autonomizar o processo produtivo, oculta a origem da produção da riqueza na sociedade capitalista. Segundo Hunt (2005), ao examinar a mercadoria, Marx revela as distorções teóricas dos economistas burgueses, sustentadas em seu compromisso político com a classe dominante em ascensão, o que os levou a três equívocos principais: (1) a universalização do capital na história, (2) a redução da economia à uma série de trocas e (3) a naturalização da propriedade privada. Essas premissas, que sustentam a dominação econômica e política da burguesia e fundamentam a ideologia burguesa, inviabilizaram a apreensão do MPC e resultaram na elaboração de uma teoria do valor centrada no valor de troca.

Para Marx (2017a), os capitalistas – classe formada pelos detentores da propriedade privada dos meios de produção e da terra – compram no mercado a força de trabalho que é utilizada no processo produtivo. Esse contrato de trabalho assegura a posse temporária de determinada quantia dessa força de trabalho, em troca do salário. No entanto, no processo produtivo, o trabalhador despende uma quantidade de trabalho superior àquela remunerada, que se constitui como um montante de trabalho não pago, base da mais-valia. A partir dessa lógica, a posse dos meios de produção e da força de trabalho são condições essenciais para produção de novas mercadorias, cujo valor se realiza na esfera da circulação.

Ao criticar a naturalização dessas relações sociais, Marx (2017a) enfatiza a necessidade de superar a aparência das trocas mercantis e apreender o valor como uma forma social. Conforme indica Rubin (1980, p. 82-83), a teoria do valor em Marx tem como objeto “a inter-relação das diversas formas de trabalho no processo de sua distribuição, estabelecida através da relação de troca entre as coisas”. Para o autor, essa teoria possui dois aspectos indissociáveis: do ponto de vista quantitativo, o valor expressa o tempo de trabalho socialmente necessário; do ponto de vista qualitativo, constitui uma forma social incorporada às mercadorias a partir das relações sociais decorrentes da exploração da força de trabalho no âmbito da produção.

Assim, para Rubin (1980, p. 85, *grifos nossos*) “isto significa que o “valor” (*stoimost*) não caracteriza coisas, mas *relações humanas* sob as quais as coisas são produzidas; (...) o valor é uma relação social tomada como uma coisa”, isto é, uma relação de produção entre pessoas que, de forma invertida, assume a forma de uma relação entre mercadorias. Segundo Rubin (1980, p. 128):

Os economistas clássicos descobriram o trabalho por trás do valor; Marx mostrou que as relações de trabalho entre as pessoas e o trabalho socialmente necessário adquirem a forma material do valor dos produtos do trabalho, numa economia mercantil. Os clássicos mostraram o conteúdo do valor, o trabalho dispendido na fabricação do produto. Marx estudou acima de tudo a “forma de valor”, isto é, o valor enquanto expressão material das relações de trabalho entre as pessoas e do trabalho social (abstrato).

Dessa forma, o capital deve ser apreendido como uma relação social, na qual as mercadorias produzidas são, simultaneamente, valores de uso e valores de troca. No entanto, no MPC a prioridade é a produção de valores de troca – *valor*. Assim, a produção não prioriza a satisfação das necessidades sociais e coletivas, mas tem com a finalidade impulsionar a acumulação. Essa duplicidade do valor é uma característica distintiva do MPC, diferenciando-a das sociedades primitivas e comunais nas quais a produção voltava-se à satisfação das necessidades sociais¹⁴.

Partindo do estudo das mercadorias, Marx (2017a) indica que o trabalho utilizado no processo produtivo, embora homogeneizado na produção capitalista, pode apresentar diferenciações que permitem distingui-lo em trabalho concreto e trabalho abstrato. O primeiro manifesta-se no valor de uso das mercadorias, enquanto o segundo, o trabalho abstrato, está diretamente relacionado ao valor (valor de troca). A partir do trabalho abstrato, o trabalho humano é igualado, enquanto substância do valor, de modo que o valor das mercadorias é medido pelo tempo de trabalho socialmente necessário, o qual segundo Marx (2017a, p. 117) “(...) é aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer sobre as condições normais para uma dada sociedade e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho”. Nessa perspectiva, a produção está diretamente vinculada a produtividade do trabalho, segundo Marx (2017a, p.118):

A grandeza de valor de uma mercadoria permanece constante se permanece igualmente constante o tempo de trabalho requerido para sua produção, mas este muda com cada mudança na força produtiva do trabalho. Essa força produtiva do trabalho é determinada por múltiplas circunstâncias, dentre outras, pelo grau médio destreza dos trabalhadores, o grau desenvolvimento da ciência e de sua aplicabilidade tecnológica, a organização social do processo de produção, o volume a eficácia dos meios de produção e as condições naturais.

¹⁴ De acordo com Coggiola (2021, p.28-29): “enquanto o caçador e o agricultor primitivos repartiam e consumiam com seus semelhantes o produto de seu trabalho, enquanto o escravo trabalhava para o consumo direto do seu dono e, secundariamente, dele mesmo, enquanto o artesão trocava ou vendia, de forma autônoma, os produtos de seu trabalho, João, operário moderno, trabalha sob o controle de um capitalista, ou de seu representante (gerente ou capataz), que faz ele e seus companheiros produzirem para depois levar ao mercado o produto desse trabalho: produtos que não possuem nenhum valor de uso para seu dono, o capitalista, mas têm valor pra outros, seus compradores do mercado”.

No tocante a reprodução global do capital, é importante distinguir duas tendências imanentes ao desenvolvimento capitalista, são eles a concentração e a centralização de capitais. A concentração de capitais relaciona-se ao movimento geral da acumulação capitalista pautada na ampliação do capital por meio da expropriação dos/as trabalhadores/as¹⁵. Já a centralização refere-se ao processo de expropriação intraclasse capitalista, e é resultado da concorrência entre os próprios capitalistas. Nesse sentido, para Marx (2017a, p. 701) “a centralização é concentração de capitais já constituídos, supressão [*Aufhebung*] de sua independência individual, expropriação de capitalista por capitalista, conversão de muitos capitais menores em poucos capitais maiores”.

A concentração e centralização são processos medulares da acumulação capitalista e, historicamente, seu aprofundamento demarca a ultrapassagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Nesse último, o desenvolvimento das forças produtivas do capital não suprime a exploração, mas a intensifica. Um dos seus traços inéditos é a formação dos monopólios, resultantes da centralização de capitais, enquanto desdobramento do acirramento da concorrência intercapitalista.

Nesse contexto, Marx afirma que a concorrência e o sistema de crédito são mecanismos que impulsionam os processos de concentração e centralização. Para Marx (2017a, p. 702, *grifos nossos*):

Com a produção capitalista, constitui-se uma potência inteiramente nova: o sistema de crédito, [*que*] em seus primórdios insinua se sorrateiramente como modesto auxílio da acumulação e, por meio de fios invisíveis, conduz às mãos de capitalistas individuais e associados recursos monetários que se encontram de espécies pela superfície da sociedade em massas maiores ou menores, mas logo se converte numa arma nova e temível na luta concorrencial e, por fim, num gigantesco mecanismo social para a centralização dos capitais.

No decurso histórico, a concentração e a centralização favoreceram a acumulação do capital, fomentando o surgimento do sistema de crédito sob o qual são operacionalizados o CPJ e, sua forma derivada, o CF. Essa discussão foi apresentada por Marx em *O capital - livro I*, e posteriormente aprofundada no *livro III* de *O capital*, especialmente a partir da *sessão V*. Nesse

¹⁵ Segundo Marx (2017a, p. 701): “Dois pontos caracterizam esse tipo de concentração, que repousa diretamente sobre a acumulação ou, antes, é idêntica a ela. Primeiro: a concentração crescente nos meios sociais de produção nas mãos de capitalistas individuais é, mantendo-se inalteradas as demais circunstâncias, limitada pelo grau de crescimento da riqueza social. Segundo: a parte do capital social localizada em cada esfera particular da produção está repartida entre muitos capitalistas, e se confrontam como produtores de mercadorias autônomos e mutuamente”.

sentido, é importante recordar que o *livro III* foi publicado a partir dos manuscritos deixados por Marx com complementos do Engels.

Conforme os elementos apresentados por Marx (2017a), o dinheiro desempenha um papel importante no MPC, assumindo diversas funções essenciais, tal qual de medida de valor, meio de entesouramento, meio de circulação, meio de pagamento e dinheiro mundial. Cada uma dessas funções atua de forma articulada na reprodução global da economia capitalista, influenciando tanto o processo produtivo quanto a troca e realização das mercadorias. Ao tratar das funções do dinheiro no sistema de crédito, Marx (2017b, p. 451) afirma que:

O desenvolvimento do comércio e do modo de produção capitalista, que só funciona com vistas à circulação, amplia, generaliza e aperfeiçoa essa base natural-espontânea do sistema de crédito. Aqui, a função do dinheiro, é em geral, a **de meio de pagamento**, isto é, a mercadoria é vendida não em troca de dinheiro, mas de uma promessa escrita de pagamento a ser realizado em determinado prazo.

A partir desse ponto, Marx (2017b) distingue o comércio de mercadorias do comércio de dinheiro (mercadoria-capital), sem, contudo, perder de vista que a produção da riqueza no MPC ocorre no âmbito produtivo, por meio da exploração da força de trabalho. Nesse movimento, o dinheiro se transforma em uma mercadoria dotada de valor de uso e valor de troca. Para Marx (2017b, p. 385–386):

o dinheiro - aqui considerado expressão autônoma de uma soma de valor, sendo indiferente se esta existe, de fato, em dinheiro ou em mercadorias - pode ser convertido em capital e, mediante essa conversão, deixar de ser um valor dado para se transformar num valor que valoriza a si mesmo, incrementa a si mesmo. Ele produz lucro, isto é, permite ao capitalista extrair dos trabalhadores determinada quantidade de trabalho não pago, de mais-produto e mais-valor, e de apropriar-se desse trabalho. Com isso, ele obtém, além do valor de uso que já possui como dinheiro, um valor de uso adicional, a saber, aquele de funcionar como capital. Seu valor de uso consiste aqui precisamente no lucro que ele produz ao se converter em capital. Nessa qualidade de capital possível, de meio para a produção do lucro, ele se torna mercadoria, mas uma mercadoria *sui generis*. Em outras palavras, o capital como tal torna-se mercadoria.

Assim, a formação do sistema de crédito se vincula diretamente à função de entesouramento, pois é a concentração de capitais, sobretudo nas proporções apresentadas a partir do início do século XX, que possibilita a expansão do crédito e a circulação do capital portador de juros. Nesse sentido, de acordo com Trindade (2006, p. 80) “na medida que o sistema de crédito se desenvolve e centraliza no sistema bancário o conjunto das reservas monetárias particulares, essas formas tesouro tendem a tomar uma nova dinâmica que é a de se tornar elemento do capital de empréstimo global da economia”.

Sobre essa questão, Marx (2017b, p. 451) prossegue afirmando que as letras de câmbio – utilizadas como CPJ – são a base do sistema de crédito:

E assim como esses adiantamentos mútuos que os produtores e os comerciantes realizam entre si em forma de letras de câmbio constituem a verdadeira base do crédito, também seu instrumento de circulação, a letra de câmbio, constitui a base do verdadeiro dinheiro creditício, das cédulas bancárias etc. Estes últimos não repousam na circulação monetária, seja a de dinheiro metálico, seja a de papel-moeda emitidos pelo Estado, mas na circulação de letras de câmbio.

Assim, apesar de ser anterior ao MPC¹⁶, o CPJ encontrou condições favoráveis para se desenvolver plenamente no capitalismo, pois, nesse modo de produção, o meio de pagamento utilizado para mediar as relações de troca, o dinheiro, torna-se uma mercadoria *sui generis* – a mercadoria-capital. A lógica expansiva do capital e a tendência a mercantilização de todas as relações sociais impulsionam a ampliação dos espaços de valorização e acumulação capitalista.

Nesse sentido, Marx (2017b, p. 390-391) descreve o funcionamento do CPJ:

O possuidor de dinheiro, que quer valorizá-lo como capital portador de juros, aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, converte-o em mercadoria como capital; e não só como capital para ele mesmo, mas também para os outros; ele não é capital apenas para quem o aliena, mas é desde o início transferido a um terceiro como capital, como valor que possui o valor de uso de criar mais-valor, lucro; como um valor que conserva a si mesmo no movimento e que, depois de ter funcionado, retorna àquele que o desembolsou originalmente, no caso em questão, ao possuidor do dinheiro; portanto, um valor que só por algum tempo permanece distante de quem o desembolsou, que só transita temporariamente das mãos de seu proprietário para as mãos do capitalista em atividade e que, por conseguinte, não é pago nem vendido, mas apenas emprestado; um valor que só é alienado sob a condição de, em primeiro lugar, retornar a seu ponto de partida após determinado prazo e, em segundo lugar, retornar como capital realizado, isto é, tendo cumprido seu valor de uso, que consiste em produzir mais-valor.

Desse modo, para valorizar seu capital, o capitalista A empresta-o sob a condição de que ele retorne acrescido de juro, remunerando-o enquanto detentor da propriedade do CPJ. Já o capitalista B (mutuário), para realizar o pagamento do dinheiro adiantado, investe o capital na produção, com a finalidade de obter lucros. Uma parcela desse lucro é então transferida ao capitalista A, na forma de juro. Desse modo, Marx (2017b, p. 386) afirma que o juro é “uma rubrica para designar uma parte do lucro que o capital ativo, em vez de colocar em seu próprio bolso, precisa pagar ao proprietário do capital”.

¹⁶ Conforme indica Marx (2017a, p. 240): “no curso de nossa investigação, veremos que tanto capital comercial como o capital portador de juros são formas derivadas; ao mesmo tempo, veremos por que elas surgem historicamente antes da moderna forma básica do capital”.

Assim, tanto o juro quanto o lucro industrial têm como fundamento comum a exploração da força de trabalho no âmbito produtivo. Ambos os capitalistas – o proprietário (A) e o funcionante (B) – apropriam-se de parcelas da mais-valia, isto é, do trabalho adicional não remunerado. Nesse processo, conforme Muller e Paulani (2012, p. 85) “a separação plena entre função e propriedade é alcançada pela exteriorização/alienação (*veräuberlichung*) do capital em si mesmo: lado a lado, encontram-se capital funcionante e capital portador de juros”.

Assim, o juro e o lucro possuem uma base comum – se originam da exploração da força de trabalho. De acordo com Marx (2017b, p. 424):

Uma parte do lucro se apresenta agora como fruto que, como tal, pertence ao capital na qualidade de juros; a outra parte se apresenta como fruto específico do capital numa forma oposta, isto é, como ganho empresarial. Uma aparece como simples fruto da propriedade do capital, a outra, como fruto da mera operação com o capital, como fruto do capital em ação ou das funções que o capitalista ativo desempenha. Essa ossificação e essa autonomização das duas partes do lucro bruto uma em relação à outra, como se elas emanassem de duas fontes essencialmente distintas, têm agora de fixar-se para toda a classe capitalista e para o capital inteiro.

Diante desses elementos, segundo Marx (2017b, p. 441) “é no capital portador de juros que a relação capitalista assume sua forma mais exterior e mais fetichista. Aqui deparamos com D – D’, dinheiro que engendra mais dinheiro, valor que valoriza a si mesmo, sem o processo mediador entre os dois extremos”. Nessa forma fetichizada, desaparecem os vínculos com o processo produtivo, no qual o lucro e o juro têm sua origem. O fetiche do CPJ, portanto, encobre a relação social de exploração subjacente à acumulação, apresentando o capital como uma força auto criadora, capaz de criar um mais-valor independentemente da produção. Para Marx (2017b, p. 441-442):

Sob a forma do capital portador de juros, isso aparece de maneira direta, sem a mediação do processo de produção e circulação. O capital aparece como fonte misteriosa e autocriadora de juros, seu próprio incremento. A coisa (dinheiro, mercadoria, valor) é, por si só, capital, e o capital aparece como simples coisa; o resultado do processo inteiro de reprodução aparece como uma qualidade inerente a uma coisa material; depende da vontade do possuidor do dinheiro, isto é, da mercadoria em sua forma constantemente mutável, se ele irá desembolsá-lo como dinheiro ou alugá-lo como capital. No capital portador de juros, portanto, produz-se em toda sua pureza esse fetiche automático do valor que se valoriza a si mesmo, do dinheiro que gera dinheiro, mas que, ao assumir essa forma, não traz mais nenhuma cicatriz do seu nascimento

Na forma $D - D'$ o ciclo do capital é reduzido aos extremos, esconde-se a produção das mercadorias (...P), iniciada na compra dos meios de produção (M_p) e da mercadoria força de trabalho (F_t), na qual a F_t produz o mais-valia por meio da exploração da força de trabalho e que tem como resultado a produção de mercadorias que possuem um valor superior (M'); conforme a fórmula universal do capital apresentada por Marx (2017a) $D - M < M_p + F_t > ...P - M' - D'$. Conforme Marx (2017b, p. 442):

Em $D - D'$, temos a forma mais sem conceito do capital, a inversão e a coisificação das relações de produção elevadas a máxima potência: a forma simples do capital, como capital portador de juros, na qual ele é pressuposto a seu próprio processo de reprodução; a capacidade do dinheiro ou, conforme o caso, da mercadoria, de valorizar seu próprio valor, independentemente da reprodução – eis a mistificação capitalista em sua forma mais descarada.

Em tom metafórico, Marx (2017b, p. 443) afirma “o dinheiro tem agora amor no corpo”, e os juros que remuneram os credora (capitalista A) crescem “não importando se ele dorme ou se está acordado, se está em casa ou viajando, se é dia ou noite”, pois, resultam da apropriação de parte dos lucros resultantes do investimento produtivo feito pelo capitalista B na esfera produtiva.

Feitas essas considerações, é possível retomar a relação entre o sistema de crédito e a dívida pública, isto é, o momento em que o Estado recorre ao comércio de dinheiro (mercadoria-capital) para obter financiamento. Em “A assim chamada acumulação primitiva”, Marx (2017a, p. 824 – *grifos do autor*) apresenta as características gerais da dívida pública:

A dívida pública, isto é a alienação [*verausserung*] do Estado – seja ele despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente integra a posse coletiva dos povos modernos é... sua dívida pública (...) o crédito público se converte no crédito do capital. E ao surgir o endividamento do Estado, o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, cede seu lugar para a falta de fé na dívida pública.

Com o desenvolvimento do capitalismo, o mercado de crédito passa a financiar o Estado, e a dívida pública torna-se, segundo Marx (2017a, p. 824), “uma das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva” que, prossegue o autor, “como um toque de varinha mágica, ela infunde força criadora no dinheiro improdutivo e o transforma, assim, em capital, sem que, para isso, tenha de se expor aos esforços e riscos inesperáveis da aplicação industrial”. Diferentemente dos capitalistas industriais, que utilizam o capital-mercadoria em investimentos para subsidiar a produção, transformando o dinheiro adiantado em capital produtivo, o Estado utiliza o capital tomado emprestado para custear despesas correntes, não exercendo, portanto,

sua função de valorização. Contudo, o direcionamento dado aos recursos é indiferente para o capitalista credor, cujo interesse reside em garantir o direito de ter acesso a parte das receitas futuras do Estado, assegurado pela posse dos títulos da dívida pública. Esses títulos públicos representam a garantia de remuneração da quantia emprestada, acrescida pelo juro. Segundo Marx (2017b, p. 522):

A cada ano, o Estado precisa pagar a seus credores determinada quantidade de juros pelo capital que emprestam. Nesse caso, o credor não pode reclamar a seu devedor a devolução do dinheiro emprestado, mas simplesmente vender a outro o crédito, ou seja, o título de propriedade sobre ele. O que o credor do Estado possui é: 1. Um título de dívida pública, digamos de £100; 2. O direito, que esse título de dívida lhe confere, de participar das receitas anuais do Estado, isto é, sobre o produto anual dos impostos em determinada soma – digamos, de £5 ou 5%; 3. a possibilidade de vender a outros quando quiser, esse título da dívida de £100.

É ímpar enfatizar que a quantia emprestada ao Estado não é investida como capital, mas, conforme mencionado anteriormente, em suas despesas correntes, essa distinção demarca a particularidade da dívida pública e sua diferenciação em comparação aos contratos privados. Ao contrair dívida e emitir títulos, o Estado afiança parte dos recursos oriundos da receita tributária para o pagamento do montante principal acrescido de juros.

Nesse sentido, a dívida pública favorece duplamente o capital. Por um lado, conforme veremos a diante, historicamente, ela financiou a formação da infraestrutura necessária à circulação de mercadorias, o crescimento urbano e a formação do mercado de trabalho, criando novas necessidades sociais. Por outro lado, a posse dos títulos públicos viabiliza a canalização dos recursos públicos – sob a forma de juros, encargos e amortizações – que remuneram os capitalistas. Nessa tônica, Marx (2017b, p. 532) afirma que “a acumulação do capital da dívida pública revelou-se como sendo apenas um aumento na classe de credores do estado, que detém o privilégio de retirar antecipadamente para si certas somas sobre a massa dos impostos públicos”.

Diante disso, os títulos da dívida pública representam um capital pretérito (Marx, 2017b), podendo ser analisados em dois momentos: na oferta de capital portador de juros ao Estado, cuja contrapartida é a emissão dos títulos que passam a circular no mercado; e no resgate desses títulos, quando ocorre a amortização pelo valor de face. Nesse sentido, para Trindade (2006, p. 185) “o mesmo título poderá ser vendido inúmeras vezes, até o limite do resgate final pelo Estado, cuja autoridade monetária encerrará o ciclo de vida dessa mercadoria *sui generis*, recomprando esse papel pelo valor de face nominal (amortização) no mercado de títulos”. Conforme afirma Marx (2017b, p. 522):

o capital, do qual o pagamento pelo Estado é considerado um fruto (juros), é, em todos esses casos, ilusório, fictício. A soma que foi emprestada ao Estado já não existe. Além disso, ela jamais se destinou a ser gasta, investida como capital e apenas seu investimento como capital poderia tê-la convertido num valor que se conserva (...) não importa quantas vezes se possam repetir essas transações, o capital da dívida pública continua a ser puramente fictício, e a partir do momento em que os títulos da dívida deixam de ser vendáveis se desfaz a aparência ilusória desse capital.

O crescimento das dívidas públicas corresponde, portanto, a expansão do CF, que possui uma *aparência ilusória*, pois, sua formação deriva da operacionalização das taxas de juros, ou seja, da operacionalização de um mecanismo contábil sem correspondência direta na produção de riqueza real. O CF é gerado pela capitalização do juro e pela rolagem permanente dos títulos. De acordo com Trindade (2006, p. 113)

No caso dos títulos públicos não há mais representação de capital produtivo algum, o valor tomado como empréstimo pelo Estado foi completamente dissipado e sua principal função é de fato transformar capital de empréstimo em renda. O retorno do capital principal, depois de vencido o tempo de empréstimo, representa uma dedução do “fundo de amortização” da dívida pública que, por sua vez, se origina de parcelas da receita fiscal destinadas a esse objetivo.

Em última instância, o CF se desvincula da acumulação real, pois ele corresponde a uma riqueza fabricada virtualmente, sem um correspondente lastro produtivo. Para Trindade (2006, p. 127) “os movimentos de valorização e desvalorização dos mesmos não representam perda ou ganho real de riqueza e sim transferência e centralização de poder econômico”. Sobre a particularidade do capital fictício, Trindade (2006, p. 107) complementa:

Deve-se frisar que essa massa de valor é fictícia e ilusória em termos da magnitude social, em termos das condições de reprodução e perpetuidade global do sistema. Entretanto em termos individuais ou de cada capitalista isolado, os valores referentes a títulos de propriedade que detêm são tão reais quanto ouro, pelo menos enquanto as condições de normalidade do sistema de crédito permitam o pleno reconhecimento social dos referidos títulos.

O fetiche autômato perfeito apresentado por Marx (2017b), descrito na forma $D - D'$, enquanto representação do CPJ, expressa-se de modo ainda mais radical no CF. Diante disso, as frequentes crises financeiras que acompanharam sua expansão nas últimas décadas revelam o caráter ilusório e contraditório dessa forma de capital. No bojo dessas crises, avilta-se o caráter ilusório do CPJ e do CF e, ao mesmo tempo, ressalta-se seu caráter altamente contraditório, dada sua capacidade de figurar como real. Em relação ao crescimento do CF, Marx afirma (2017b, p. 527):

A maior parte do capital bancário é, pois, puramente fictícia e consiste em títulos de dívidas (letras de câmbio), títulos da dívida pública (que representam capital pretérito) e ações (direitos sobre rendimentos futuros). E não devemos esquecer que o valor monetário do capital representado por esses papéis consistem em direitos sobre rendimentos seguros (como no caso dos títulos da dívida pública) ou títulos de propriedade do capital real, que, ao menos em parte, esses papéis representam; ou quando representam mero direito a rendimentos, e não a capital, o direito ao mesmo rendimento é expresso num montante de capital monetário fictício constantemente variável. Ademais, é preciso notar que esse capital fictício do banqueiro representa, em grande parte, não um capital do próprio banqueiro, mas do público que o deposita em suas mãos, com ou sem juros.

No decurso histórico, o capital bancário especializou-se na concentração das operações envolvendo o CPJ e o CF¹⁷. Contudo, a dinâmica da acumulação em tempos de capital monopolista, coroada com a formação de uma oligarquia financeira (Lênin, 2012), fomentou o crescimento da acumulação financeira. Diante disso, o crescimento da economia mundial passou a apoiar-se crescentemente em investimentos regidos pela lógica do capital fictício, reproduzindo e ampliando as contradições que lhe são iminentes.

Considerando essa síntese, a seção seguinte objetiva qualificar o conceito de capital financeiro e a importância da dívida pública na consolidação do imperialismo no século XX.

1.2. Imperialismo no século XX: conceito de capital financeiro em Hilferding e Lênin

No alvorecer do século XX, a acumulação capitalista ganhou novos contornos a partir do soerguimento do capitalismo monopolista, alicerçado na concentração e centralização de capitais (Lenin, 2012). Na prática, esses dois processos medulares que lastreiam a formação dos monopólios foram impulsionados por meio de associações e da formação de trustes e cartéis¹⁸, resultando na transformação das bases da concorrência entre os capitais – aqueles

¹⁷ Partindo da análise da economia dos EUA, no início do século XXI, Trindade (2006) elenca que a formação de reservas monetárias de capital ocioso ocorre por meio da concentração bancária de (1) reservas associadas a circulação de mercadorias; (2) reservas associadas a produção, com destaque para o fundo de depreciação dos meios de produção; (3) reservas necessárias ao reinvestimento; (4) reservas necessárias à manutenção do processo produtivo, considerando o tempo do ciclo rotacional do capital; (5) reservas associadas ao pagamento de dívidas vincendas; (6) reservas de “entesouramento involuntário” que oscilam em situações que impedem temporariamente o investimento na produção; (7) as fortunas acumuladas pelo capitalistas que passam a viver de rendas; (8) os fundos de rendimentos orientados para o consumo da burguesia, e as pequenas poupanças dos/as trabalhadores/as (o fundo de consumo); e por último, (9) Trindade (2006, p.86) afirma “deve-se acrescentar a lista de fundos temporariamente ociosos e que compõem a base estrutural do sistema de crédito, as reservas fiscais do Estado”.

¹⁸ De acordo com Lenin (2012), os cartéis e trustes são resultado direto da concentração e centralização do capital, por meio das quais um pequeno número de grandes empresas passa a dominar setores estratégicos da economia.

operantes no mesmo setor ou em diferentes ramos da produção – e, além disso, alterou as bases do comércio mundial de mercadorias. De modo que, as relações sociais foram substancialmente modificadas diante dessa nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT) que emerge junto à formação do capitalismo monopolista e as transformações na dominação imperialista.

Com a finalidade de apreender essas transformações, Hilferding (1985), um dos expoentes da tradição marxista, tomou como ponto de partida o estudo do desenvolvimento dos bancos e das funções do dinheiro no ciclo de reprodução do capital, demonstrando que o uso do dinheiro enquanto CPJ ou capital acionário, tornou-se mais rentável que o entesouramento. Nesse sentido, as funções assumidas pelos bancos na operacionalização desses capitais impulsionaram um encurtamento do ciclo do capital. Segundo Hilferding (1985, p. 92):

Tomada a classe capitalista como um todo, o dinheiro não fica, então, ocioso; assim que, em algum ponto do ciclo, ele venha a ser entesourado, logo a seguir é transformada em capital monetário ativo, por intermédio de outro processo de circulação. Para a classe toda reduz se, dessa forma, o volume do capital monetário a ser adiantado. Essa redução ocorre porque os intervalos da circulação tornam, no caso, o dinheiro transferível, de modo a evitar a ociosidade do dinheiro entesourado. a classe capitalista inteira só tem, então, que desativar apenas uma parte relativamente pequena do dinheiro como tesouro para poder enfrentar as irregularidades e as interrupções verificadas na circulação.

Hilferding (1985) identifica três funções desempenhadas pelos bancos, são elas (1) a mediação da circulação de pagamentos, (2) a transformação do capital monetário entesourado em capital ativo, reduzindo o tempo de rotação do capital social, e (3) a concentração de depósitos em dinheiro provenientes de todas as classes sociais, tais depósitos também são colocados à disposição da classe capitalista. Conforme Hilferding (1985, p. 83), “dessa forma, afluem aos capitalistas, além de seu próprio capital monetário (que os bancos administram), também o dinheiro ocioso de todas as outras classes, visando seu emprego produtivo”. Nesse sentido, ao centralizar a poupança de todas as classes sociais, os bancos passaram a ter a capacidade de mobilizá-los, inclusive redirecionando-os para o investimento produtivo, utilizando-os enquanto capital à fim de angariar lucros.

No capitalismo monopolista, os bancos deixam de ser apenas mediadores e passam a investir essa reserva de recursos ociosa no âmbito da produção, por meio de investimentos diretos ou na condição de acionário de determinada empresa. Essa alteração não fica restrita ao âmbito das operações bancárias, mas passa a delimitar a formação de um novo padrão de

Nesse sentido, os cartéis são associações de empresas independentes que pactuam preços ou mercados, enquanto os trusts representam a fusão das empresas capitalistas.

financiamento para os investimentos industriais, e em pouco tempo, o capital industrial estará cada vez mais refém do capital bancário, e vice e versa. A partir dessas transformações, Hilferding (1985, p. 219) identifica a gênese do capital financeiro:

A dependência da indústria com relação aos bancos é, portanto, consequência das relações de propriedade. Uma porção cada vez maior do capital da indústria não pertence aos industriais que o aplicam. Dispõem do capital somente mediante o banco, que perante eles representa o proprietário. Por outro lado, o banco deve imobilizar uma parte cada vez maior de seus capitais. Torna-se, assim, em proporções cada vez maiores, um capitalista industrial. Chamo de capital financeiro o capital bancário, portanto, o capital em forma de dinheiro que, desse modo, é na realidade transformado em capital industrial.

A constituição do capital financeiro tem como fundamento a centralização de capital monetário entesourado e das “poupanças” de segmentos de todas as classes sociais, que passou a garantir vantagens aos seus detentores. Assim, sucessivas fusões e associações entre os setores bancário e industrial, que passaram a ser cada vez mais interdependente, garantia vantagens ao ampliar a competitividade e a lucratividade. De acordo com Hilferding (1985, p. 283), o capital financeiro indica que “os setores do capital industrial, comercial e bancário antes separados se encontram agora sob a direção comum das altas finanças, na qual estão reunidos em estreita união pessoal, os senhores da indústria e dos bancos”. A formação do capital financeiro resultou na expansão das funções e da oferta de crédito na economia capitalista, transformando-se em um elemento decisivo para o desenvolvimento da indústria capitalista à nível mundial. Assim, com o crescimento das operações na Bolsa amplia-se a oferta de capital monetário, fundamental para a política imperialista de exportação de capitais.

De acordo com Hilferding (1985), o florescimento do capital financeiro esteve vinculado a adoção das ideias liberais, cujo arcabouço teórico está condensado nas obras de Adam Smith e David Ricardo. Nos países do continente europeu, tal incorporação estimulou a livre concorrência, a não intervenção do Estado no mercado, esse último entendido como autorregulável a partir de uma espécie de *mão invisível*. Nessa perspectiva, o Estado deve atuar na garantia das liberdades do mercado, da propriedade privada e na implementação de uma política comercial protecionista¹⁹.

¹⁹ De acordo com Hilferding (1985, p. 284): “a política inglesa do livre comércio baseava-se na vantagem do desenvolvimento capitalista e na superioridade técnica e econômica da indústria inglesa daí resultante. Essa vantagem não era de modo algum devida unicamente a causas naturais, embora estas tenham desempenhado também um importante papel; enquanto nomeadamente o moderno sistema de transporte não era ainda desenvolvido, ganharam necessariamente importância decisiva as vias fluviais e a economia em frete pela proximidade das minas de carvão e ferro. Porém não se pode esquecer que, por outro lado, desenvolvimento capitalista é a acumulação de capital e que a acumulação mais rápida, na Inglaterra, deveu-se: por um lado, o desfecho das lutas imperialistas com a Espanha, Holanda e França pelo domínio dos mares e, com isso, pelo

Para Hilferding (1985), em alguns países, como a Inglaterra, a doutrina do *laissez-faire* excluiu o setor bancário, mantido sob a tutela do *Bank of England*. Além disso, diante do crescimento da concorrência no mercado mundial, alguns países optaram por manter o controle dos preços dos produtos importados, por meio do estabelecimento de taxas de tributação específicas para os produtos importados, tal qual Alemanha e os Estados Unidos (EUA). Desse modo, o Sistema de List²⁰ adotado nesses países favoreceu a competitividade do capital nacional, permitindo a formação de cartéis e associações, resultando no fortalecimento do capital financeiro²¹. De acordo com Hilferding (1985, p. 288):

O antigo protecionismo tinha a tarefa, além da compensação de circunstâncias naturais desfavoráveis, de acelerar o surgimento de uma indústria no âmbito das fronteiras protegidas. ele devia preservar a indústria nacional em desenvolvimento do perigo de ser obstaculizada ou aniquilada pela poderosa concorrência da indústria estrangeira já desenvolvida. O nível precisava ser apenas o suficiente para compensar a vantagem da indústria estrangeira. Não podia ser de modo algum proibitivo, já que a indústria nacional ainda não era capaz de cobrir a demanda. E, sobretudo não era concebido como permanente. uma vez cumprida a sua função como “tarifa educativa temporária”, desenvolvida a indústria nacional, coberta a demanda interna e estando a indústria amadurecida para a possibilidade de exportação, o protecionismo perdia sua razão de ser. era apenas um obstáculo para as chances favoráveis de exportação quando induzia às nações estrangeiras a tomarem medidas semelhantes.

A adoção do sistema protecionista serviu de blindagem para os capitais, delimitando novos contornos para a concorrência e, em decorrência disso, balizando o surgimento do capital financeiro. Na medida em que se buscava a expansão dos territórios nacionais, como parte da política imperialista, segundo Hilferding (1985, p. 296) “a moderna política protecionista reforça a tendência sempre existente do capital a expandir-se continuamente, a concentração de todo o capital monetário ocioso nas mãos dos bancos leva à organização planificada da exportação de capital”.

domínio das colônias; e, por outro lado, rápida proletarização com a vitória da grande propriedade latifundiária sobre os camponeses”.

²⁰ O sistema de List desenvolvido pelo economista alemão Georg Friedrich List, defendia o protecionismo econômico voltado para o desenvolvimento de indústrias locais de determinado país. List não era contrário ao *laissez-faire*, mas defendia que os produtos importados deveriam ser tributados com alíquotas maiores, para estimular a população a consumir os produtos da indústria nacional. Os princípios que orientam o sistema de List está compilado na obra *The National System of Political Economy*.

²¹ Hilferding (1985, p. 286) afirma que “O sistema de List era confessadamente para países capitalistas atrasados. A lei da heterogeneidade dos fins, contudo, comprovou mais uma vez sua eficácia. não o país de livre comércio, a Inglaterra, mas sim os países protecionistas, a Alemanha e os EUA, tornaram-se modelos de desenvolvimento capitalista, quando se admite, como critério, o grau de centralização e concentração do capital, portanto, o grau de desenvolvimento dos cartéis e trustes, o domínio do banco sobre a indústria, numa palavra, a transformação de todos os capitais em capital financeiro”.

Nessa conjuntura, ainda no final do século XIX, por meio da exportação de capitais foi produzida uma rápida capitalização das economias à nível mundial, de modo que, na maioria dos países, segundo Hilferding (1985, p. 299, *grifos nossos*), “o obstáculo para a exploração não é [foi] a falta de capital nesses países, ela é [foi] sanada pela importação de capital; faz se valer cada vez mais, na maioria dos casos, uma outra circunstância perturbadora: a falta de trabalho “livre”, isto é, trabalho assalariado”. Assim, a formação do capital financeiro impulsionou a expansão das fronteiras do capitalismo, criando novas condições para a acumulação. Segundo Hilferding (1985, p. 303):

A exportação de capital, especialmente desde quando se deu em forma de capital industrial e financeiro, acelerou enormemente a reviravolta de todas as velhas relações sociais e a submersão do mundo no capitalismo. O desenvolvimento capitalista não se deu de modo autóctone em cada país isoladamente; pelo contrário, com o capital foram simultaneamente importadas produção capitalista e relações de exploração, e isso sempre no grau alcançado no país avançado.

A chamada *integração* via exportação de capitais condicionou as economias nascentes ratificando sua inserção subordinada no capitalismo mundial, com a manutenção de relações comerciais desiguais que foram decisivas para o estabelecimento de relações desiguais entre os países centrais e os dependentes. Nessa conjuntura, os EUA passaram a fornecer empréstimos e direcionar recursos para investimentos industriais aos países da América Latina, entretanto, de acordo com Hilferding (1985, p. 305-306), “os Estados Unidos exportam em maior medida capital industrial para a América do Sul, enquanto, ao mesmo tempo, importam capital de empréstimo da Inglaterra, Holanda, França, etc., em forma de títulos e obrigações, para o funcionamento de sua indústria própria”.

Reconhecendo seu papel basilar para a apreensão dessas transformações que marcam a viragem para o século XIX, Sabadini e Campos (2021) destacam uma ambiguidade conceitual de Hilferding (1985), que se reflete em três leituras diferenciadas sobre a categoria capital financeiro. Uma *visão tradicional* que resgata o conceito conforme a referência literal, buscando precisar os termos utilizados por Hilferding (1985) – ressaltando a dependência do capital industrial em relação ao bancário e a transformação dessas reservas acumuladas pelos bancos em investimentos produtivos – por meio dos investimentos, bem como o crescente controle monetário pelos bancos. Uma *visão intermediária* que admite a associação dos bancos com as indústrias, porém, conforme Sabadini e Campos (2021, p.35), “recusando a tese de dominação do capital bancário, admitindo que esta pode se manifestar de forma transitória” – para os autores, Sweezy e Lênin fazem parte dessa perspectiva. Por outro lado, uma *visão*

alternativa que aceita a definição de capital financeiro apresentada por Hilferding (1985) associando-a a transição do capitalismo no final do século XIX.

Outro expoente do debate sobre o capital financeiro é Vladimir I. Lênin. Sua obra tem como ponto de partida as transformações que marcam o alvorecer do século XX, sob o bojo do imperialismo que marca “o ponto de viragem do velho capitalismo para o novo, da dominação do capital em geral para a dominação do capital financeiro” (Lênin, 2012, p. 74). Para Lênin (2012), esse período é marcado pela ampliação da concentração de capitais, que garantiu uma vantagem inédita aos capitalistas, especialmente nos países centrais.

Conforme indica Lênin (2012, p. 39) “esta transformação da concorrência em monopólio constitui um dos fenômenos mais importante – para não dizer o mais importante – da economia do capitalismo moderno”. Além disso, Lênin (2012) chama atenção para a *combinação* – união de empresas de diferentes setores da produção e que fabricam produtos que possuem matéria-prima comum ou que atuem numa linha de produção – como um dos componentes da formação dos monopólios.

Enquanto Hilferding (1985) busca diferenciar os modelos de desenvolvimento dos monopólios, buscando apresentar as suas distinções em diferentes países que, segundo o autor, derivavam do sistema protecionista e do livre comércio; Lênin (2012) afirma que essas distinções não são essenciais. A chave para apreender o imperialismo do século XX para Lênin (2012, p. 42, *grifos nossos*) pode ser encontrada no próprio processo de “surgimento do monopólio, devido a concentração da produção, é [*tornaram-se*] uma lei geral e fundamental do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo”.

De acordo com Lênin (2012, p. 44):

Assim, o resumo da história dos monopólios é o seguinte: 1) de 1860 a 1870, o grau superior, o ápice de desenvolvimento da livre concorrência. Os monopólios não constituem mais do que germes quase imperceptíveis; 2) depois da crise de 1873, longo período de desenvolvimento dos cartéis, que ainda constituem apenas uma exceção, ainda não sólidos, representando somente um fenômeno passageiro; 3) auge de fins do século XIX e crise dos anos 1900 a 1903; os cartéis passam a ser uma das bases de toda a vida econômica. O capitalismo se transformou em imperialismo.

Nesse ínterim, Lênin (2017) cita uma lista de mecanismos que foram utilizados pelos cartéis no desenvolvimento e consolidação de sua dominância, dentre eles estão: (1) a privação de matérias primas; (2) a privação de mão de obra, por meio de alianças com os sindicatos operários; (3) a privação de meios de transporte; (4) a privação de possibilidades de venda; (5) os acordos com os compradores, voltados à garantia de privilégios para os negócios junto aos cartéis; (6) a diminuição sistemática dos preços; (7) a privação de créditos e (8) o boicote.

Segundo Lenin (2012, p. 47), desse processo de transformação da concorrência em monopólio resulta um gigantesco progresso na socialização da produção. Socializa-se também, em particular, o processo das invenções e os aperfeiçoamentos técnicos”. Essa socialização não se converteu em ganhos concretos para a classe trabalhadora, mas essencialmente para a própria burguesia, que ampliou sua capacidade de exploração da classe trabalhadora diante da diminuição do circuito de rotação do capital.

Essa aguda concentração da produção, na forma dos monopólios, combinou-se ao novo papel assumido pelos bancos. Segundo Lênin (2012, p. 60-61):

Os capitalistas dispersos acabam por constituir um capitalista coletivo. Ao movimentar contas correntes de vários capitalistas, o banco realiza, aparentemente, uma operação puramente técnica, unicamente auxiliar. Mas, quando esta operação cresce até atingir proporções gigantescas, resulta que um punhado de monopolistas subordina as operações comerciais e industriais de toda a sociedade capitalista, colocando-se em condições – por meio das suas relações bancárias, das contas correntes e de outras operações financeiras – primeiro de *conhecer com exatidão* a situação dos diferentes capitalistas, depois de *controlá-los*, exercer influência sobre eles mediante a ampliação ou restrição do crédito, facilitando-o ou dificultando-o e, finalmente, de *decidir inteiramente* sobre o seu destino, determinar sua rentabilidade, privá-los de capital ou permitir-lhes aumentá-lo rapidamente e em grandes proporções.

Para Lênin (2012, p. 68), a formação da oligarquia financeira resulta da “união pessoal dos bancos com as maiores empresas industriais e comerciais, a fusão de uns com as outras mediante a aquisição das ações, mediante a participação dos diretores dos bancos nos conselhos de supervisão das empresas industriais e comerciais, e vice-versa”. Ao deter o poder sob a forma altamente concentrada do capital, os monopólios passaram a concentrar poder econômico, político e social, e a “penetrar de maneira absolutamente inevitável todos os aspectos da vida social, independente do regime político ou de qualquer outra particularidade” (Lênin, 2012, p. 87). Assim, o desenvolvimento dos trustes e cartéis, como resultado da concentração de capitais, favoreceu a formação dos grandes monopólios coordenados pelo capital financeiro.

Essa fase do imperialismo, marcada pela exportação de capitais, impulsionou a expansão das fronteiras do capital financeiro. Assim, a entrada de capitais nos *países dependentes* foi uma alternativa altamente rentável, garantindo o aumento da lucratividade a curto e longo prazo, pois, conforme Lênin (2012, p. 94):

Nestes, o lucro é em geral elevado, pois os capitais são escassos, o preço da terra e os salários, relativamente baixos, e as matérias-primas, baratas. A possibilidade de exportação de capitais é determinada pelo fato de uma série de países atrasados já terem sido incorporados na circulação do capitalismo mundial: de terem sido aí construídas as principais ferrovias ou estarem em

vias de construção; de estarem asseguradas as condições elementares para o desenvolvimento da indústria etc.

Nesse sentido, a exportação de capitais marcou a inserção desses países no circuito do mercado mundial, a partir de uma inserção dependente e fortemente condicionada aos interesses estrangeiros. Assim, desde suas origens o capital financeiro alimentou-se de uma política imperialista baseada na exportação de capitais e ancorada numa DIT hierarquizada e desigual. Nesse bojo, segundo Lênin (2012, p. 97) “o capital financeiro criou a época dos monopólios. E os monopólios trazem sempre consigo os princípios monopolistas: a utilização das “relações” para transações proveitosas substitui a concorrência no mercado aberto”.

Dentre essas transações proveitosas para os detentores do capital financeiro está o estabelecimento de condicionalidades no uso dos capitais exportados, que exigiam que parte do valor concedido retornasse ao país de origem por meio da compra de maquinária, armamento, entre outros. Nesse sentido, Lenin (2012, p. 97) indica que “a exportação de capitais passa a ser um meio de estimular a exportação de mercadorias”.

Segundo os elementos apresentados por Lênin (2012) esse processo resultou em uma nova partilha do mundo pelo capital financeiro e, em decorrência disso, entre as novas potências imperialistas. Nessa conjuntura de renovação do imperialismo, as bases de investimentos dos países dependentes foram diversificadas por meio da exportação de capitais direcionados as empresas privadas, e sobretudo, aos próprios Estados – que utilizaram parte desses recursos na construção de grandes obras de infraestrutura, que possibilitavam benefícios diretos à produção capitalista em florescimento, elevando o peso da dívida pública. De modo que, segundo Lenin (2012, p. 82), o capital:

(...) concentrado em poucas mãos e gozando do monopólio efetivo, obtém um lucro enorme e que aumenta sem cessar com a constituição das sociedades anônimas, emissão de valores, empréstimos do Estado etc., consolidando a dominação da oligarquia financeira e impondo a toda a sociedade um tributo em proveito dos monopólios.

No tocante o papel do Estado no MPC, recuperando os elementos atinentes a teoria marxiana, trabalhadas especialmente por Engels (1964), Lênin (2017, p. 29) afirma que “o estado é um órgão de *dominação* de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra, é a criação da ordem que legaliza e consolida essa opressão, moderando o conflito das classes”. E, enquanto *órgão de dominação*, o Estado é uma expressão da dominação econômica da

burguesia, imprimindo na esfera política sua direção hegemônica de classe²². Nesse sentido, segundo Lênin (2012), o Estado se caracteriza não apenas pela divisão territorial e a instituição de uma força pública armada, mas também pela sua capacidade de arrecadar e controlar impostos e a dívida pública.

Feitas essas distinções sobre o debate em torno da categoria capital financeiro, a partir dos elementos apresentados por Hilferding (1985) e Lênin (2012), entende-se que essa categoria é utilizada para indicar as associações e fusões entre o capital bancário e o industrial, que demarcam a emergência do capitalismo monopolista e a reconfiguração do imperialismo, sob as bases da DIT e de uma nova partilha do mundo pelo capital financeiro. Assim, no próximo item apresentaremos os principais elementos teóricos, históricos, políticos e ideológicos que nos permitem apreender o desenvolvimento do chamado capital financeiro e da dívida pública ao longo do século XX.

1.3. Desenvolvimento capitalista no século XX: crise estrutural, ofensiva neoliberal e o capital fictício

O crescimento desregulado do mercado de crédito dominado pelo capital financeiro teve como desdobramento a Grande Depressão de 1929²³, que, em última instância, evidenciava as contradições da reprodução do capital²⁴. As respostas a essa crise foram anunciadas por meio do pacto keynesiano-fordista²⁵ que, contrapondo-se ao ideário liberal, demandou a atuação ativa

²² Em relação ao Estado e a urgência da revolução proletária, Lenin, fundamentado na obra de Marx sobre a comuna de Paris, reitera a necessidade de destruição dessa velha máquina burocrática, propondo a construção de uma nova, conforme a experiência da Comuna. Lênin (2017, p. 72) afirma: “Não somos utopistas. Não “sonhamos” com o dispensar de uma só vez toda administração, toda subordinação; esses sonhos anarquistas, baseados na incompreensão das tarefas da ditadura do proletariado, são fundamentalmente estranhos ao marxismo e só servem na realidade para protelar a revolução socialista até o momento em que as pessoas forem diferentes. Não, nós queremos a revolução socialista, com pessoas como as de agora, que não poderão passar sem subordinação, sem controle, sem “administradores”. Em relação a prática revolucionária, Marx afirma que ao forjar o proletariado “a burguesia não forjou apenas as armas que a levaram à morte; produziu também os homens que usaram essas armas: os trabalhadores modernos” (Marx, 2008, p. 19).

²³ Para Harvey (2014) essa crise apontava para o crescimento de capitais financeiros especulativos combinada a queda na produção industrial norte-americana, e culminou na quebra da bolsa de Nova Iorque; diante da integração dos mercados internacionais, por meio das operações na bolsa de valores, essa crise teve seus efeitos espalhados pelo globo, atingindo de forma direta a Alemanha, Áustria, França, Itália, Reino Unido e Canadá.

²⁴ Ver Mandel (1990), as crises do capital serão objeto de discussão ao longo do presente item.

²⁵ Segundo Pinto (2013), o sistema Ford foi idealizado por Henry Ford (1862-1947) e utilizado nas fábricas da *Ford Motor Company*, em contraposição aos seus concorrentes, Ford tratou de padronizar e ampliar a escala de fabricação dos automóveis. Objetivando diminuir os custos de produção e ampliar a competitividade na concorrência com os demais fabricantes. Inspirado pela experiência taylorista, a linha de produção estabelecia uma rígida divisão técnica das funções e atividades desempenhadas por trabalhadores/as, segundo Pinto (2013) a linha de montagem era a maior inovação incorporada por Ford. Pinto (2013, p. 38) afirma que “a ideia fundamental do sistema taylorista/fordista é elevar a especialização das atividades de trabalho a um plano de limitação e simplificação tão extremo que, a partir de um certo momento, o operário torna-se efetivamente um apêndice da

do Estado no âmbito da economia. Assim, conforme indica Oliveira (1998), nos países centrais, o Estado assumiu funções basilares no financiamento do capital e do trabalho, passando a atuar no financiamento dos grandes projetos do capital, na garantia de subsídios e incentivos ao capital, na oferta de uma cobertura de proteção social, associada ao controle da organização da classe trabalhadora e o fortalecimento de um mercado de consumo capaz de garantir a valorização das mercadorias resultantes da produção fordista.

Nesse interim, o alvorecer do século XX foi marcado mundialmente pelo avanço do movimento operário, tendo como principal símbolo a Revolução das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no leste europeu – evidenciando a efervescência das lutas de classes e as disputas ideológicas que se desdobraram ao longo do século. Segundo Harvey (2012, p.124), essa conjuntura histórica e política evidencia que o pacto keynesiano-fordista pode ser entendido como a “tentativa de acomodar a crônica incapacidade do capitalismo de regulamentar as condições essenciais de sua própria reprodução”.

Para Belluzzo (2013), o keynesianismo pautou-se: (1) numa política econômica orientada para socialização dos investimentos, na qual o Estado exercia uma função ativa na coordenação das relações entre os investimentos públicos e os privados; (2) na política bancária e de oferta de crédito administrada para garantir a *eutanásia do rentier*²⁶; (3) no sistema fiscal com a capacidade de propiciar crescente redistribuição de renda aos *menos favorecidos* e orientados para a expansão do mercado de consumo; e (4) na crescente utilização dos balanços de pagamentos, a partir dos quais diferenciava-se os países deficitários e superavitários, com o objetivo de efetivar a distribuição equitativa do crédito.

Boschetti (2016) apresenta uma contribuição para o entendimento da configuração do Estado no capitalismo monopolista, especialmente no pós-Segunda Guerra Mundial (2ª GM). De acordo com a autora, os termos *welfare state*, *État Providence* e *Sozialstaat*, são utilizados

máquina”. Para uma análise aprofundada do tema, ver: GRAMSCI, A. Americanismo e fordismo. São Paulo: Hedra, 2008.

²⁶ Em relação a atuação do Estado, Keynes estimulou a criação de mecanismos de controle e regulação para o capital rentista. Pretensamente, creditava a esta regulação um papel funcional para a garantir o *equilíbrio econômico* e de maximização do *pleno emprego*. (Duménil, Lévy, 2010). Assim, para Keynes era necessário criar entraves ao movimento dos capitais financeiros à nível internacional, o que tentou-se efetivar por meio da adoção de uma política de manutenção da oferta de crédito e remuneração dos juros submetidos à disciplina dos Estados. Contudo, apesar da propalada *eutanásia do rentier*, na prática a política econômica adotada nesse período influiu diretamente na viabilização da formação dos mercados financeiros internacionalizados. Segundo Brunhoff (2010, p. 48) Keynes indicou uma similaridade entre os entesouradores e os rentistas, ambos “se beneficiam da raridade da moeda de transação, fazendo aumentar a taxa de juros monetária”, contudo, também verificou uma diferença entre eles, pois a atuação dos rentistas torna possível a criação de novos investimentos que ampliam a rentabilidade econômica, diferindo-o do entesouramento. Assim, segundo Brunhoff (2010, p. 49) “A eutanásia dos rentistas, mencionada mais acima, não é acompanhada, então, daquela dos especuladores da finança”.

de forma indiscriminada sem considerar-se as particularidades históricas nas quais essas experiências se desenvolveram²⁷. Para Boschetti (2016, p. 31):

Uma primeira distinção importante a ser destacada é entre os conceitos *welfare state* (anglo-saxão), *État Providence* (francês) e *Sozialstaat* (alemão). São conceitos elaborados em cada nação para designar determinadas formas de intervenção estatal na área social e econômica e muitas vezes incorporados ou traduzidos sem o devido cuidado na sua precisão e explicitação.

Com o objetivo de caracterizar essas experiências do Estado Social, Boschetti (2016, p. 29) evidencia que esse amplo rol de conceitos “foram forjados historicamente para definir, explicar e justificar um suposto Estado capaz de assegurar o bem-estar, a proteção social e a igualdade social no capitalismo”. Assim, Boschetti (2016) reitera a necessidade de revisar o uso dessas terminologias a partir de uma perspectiva crítico-dialética, que apreende nos fundamentos do MPC – a exploração da força de trabalho e o crescimento das desigualdades sociais, pois, conforme ressalta a autora, a premissa fundamental da atuação do Estado é a proteção da propriedade privada, e não a garantia de bem-estar ou proteção social.

Diante dessa crítica a autora recorre a categoria Estado Social, por meio da qual Boschetti (2016, p. 29) objetiva “atribuir ao estado capitalista suas determinações objetivas, sem mistificações, ou seja, mostrar que a incorporação de feições sociais pelo Estado não retira dele sua natureza essencialmente capitalista”²⁸. Para Boschetti (2016, p. 47):

O Estado Social, ao ampliar suas funções na sociedade capitalista, no contexto da democracia burguesa, o faz não exclusivamente como instrumento da burguesia, e tampouco como concessão unilateral em resposta à pressão revolucionária operária. O reconhecimento histórico de direitos sociais pelo estado social é resultado de longo e secular conflito de classes, crivado por perspectivas revolucionárias e reformistas, mas também determinado pelas condições objetivas de desenvolvimento das forças produtivas.

²⁷ De acordo com Boschetti (2016, p. 30) “os conceitos *welfare state*, *État Providence* e Estado de Bem-estar social, aceitos quase universalmente como definições da ação social do estado, sem grandes questionamentos, possuem características histórias próprias e específicas da nação em que se materializam”.

²⁸ Nesse ponto, cabe evidenciar alguns elementos sobre a teoria marxiana do Estado, nas suas contribuições teóricas iniciais, em 1848, Marx apontava o papel ativo da burguesia na configuração do Estado. Entendendo-o como anterior ao capitalismo, mas capturado, passando a expressar o domínio político da classe economicamente dominante. Com a consolidação da indústria e do comércio mundial, segundo Marx (2008, p. 12) “a burguesia conquistou, finalmente, o domínio político é exclusivo no estado representativo moderno. o poder do estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo. Ao estabelecer suas bases entre os interesses gerais e os particulares, a atuação do Estado é intrinsecamente delimitada a partir dessa contradição. Marx (2012, p. 61) afirma que “se o estado moderno quisesse acabar com a impotência da sua administração, teria que acabar com a atual vida privada. se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, uma vez que ele só existe como antítese dela”. Sobre a contradição entre os interesses coletivos e particulares, Marx afirma que com a emancipação política da sociedade civil, o Estado capitalista impôs a defesa dos interesses particulares, por meio da garantia dos direitos do homem (*homme* egoísta), privilegiando a tríade: liberdade, igualdade e segurança da propriedade privada.

Nesse sentido, Boschetti e Behring (2011) criticam o uso indiscriminado da terminologia *welfare-state*, evidenciando o equívoco teórico ao se transpor tal categoria para análise da realidade dos países latino-americanos. Essa inconsistência na análise teórica, ignora as particularidades históricas nas quais essas experiências se desenvolveram e, além disso, desconsidera as particularidades do capitalismo dependente, que trataremos de forma mais aprofundada no próximo capítulo da presente tese.

Em relação as particularidades do Estado no capitalismo tardio²⁹, no pós 2ª GM, fase marcada pela generalização das políticas sociais de tipo keynesianas nos países centrais, Mandel (1982) afirma que suas principais funções são (1) a criação das condições gerais de produção, (2) a repressão das ameaças das classes dominadas e a (3) integração das classes dominadas. Para Mandel (1982), no capitalismo tardio amplia-se o planejamento econômico estatal e, concomitantemente, ocorre o aumento da socialização estatal dos riscos e perdas da produção, pois, a partir da terceira revolução tecnológica, o Estado passa a financiar projetos de pesquisa na área tecnológica com potencial de acelerar a acumulação. Além disso, conforme indica o autor, essas medidas devem ser interpretadas sem desconsiderar a conjuntura histórica, marcada pelo avanço da organização coletiva dos/as trabalhadores/as.

Com base nessa precisão teórica apreende-se que a partir dos resultados do pacto keynesiano-fordista, com a intervenção ativa do Estado, foram alcançadas taxas de crescimento inéditas. Além disso, as guerras que marcaram o século XX potencializaram a acumulação, pois ampliaram e fortaleceram mercados altamente lucrativos, tal qual a indústria bélica, garantindo a valorização dos capitais que se acumulavam como resultado das tendências de concentração características da fase monopolista, conforme aborda Wood (2014).

Contudo, no final dos anos 1960, segundo Mandel (1990), o capitalismo entra em uma crise sistêmica e estrutural expressa na superacumulação de capitais. Para Mandel trata-se de uma onda longa recessiva, que aponta para as contradições inerentes a acumulação capitalista que evidencia anarquia dessa produção. Segundo o autor, essa crise é, simultaneamente, uma crise de superprodução, que remete ao desequilíbrio entre a oferta e a demanda, uma crise de subconsumo e de superacumulação de capitais (Mandel, 1990).

Conforme indica Mandel (1990), as crises no capitalismo apontam a contradição fundamental entre a socialização progressiva da produção e a apropriação privada, na qual os ganhos com desenvolvimento das forças produtivas são apropriados pelo capital, e, em última instância, leva a classe trabalhadora ao desemprego e condições de pobreza extrema

²⁹ Utilizado para caracterizar a fase do capitalismo monopolista deflagrada a partir de 1940/1945.

A superacumulação era proveniente dos capitais líquidos de lucros não-reinvestidos e não-repatriados³⁰, substanciais para a formação de um *reino das finanças* (Chesnais, 1996); foram esses os principais componentes dos *euromercados*, nomenclatura utilizada em referência ao *mercado paralelo de (euro) dólares*³¹ formado por meio da constituição, em 1958, de um *offshore* na cidade de Londres³². Chesnais (2005a) ressalta que os “euromercados” foram formados a partir dos lucros que não foram reinvestidos na produção e que, devido a altas taxas tributárias, não reingressaram em seus países de origem. Um caso exemplar é o das transnacionais norte-americanas, que utilizaram esse artifício de alocação de dólares nos *offshores*, objetivando driblar a legislação tributária estadunidense.”³³. e da “reciclagem” dos “petrodólares” provenientes da opção da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) quanto ao aumento, temporariamente, do preço do barril de petróleo³⁴.

Essa massa de capital superacumulado, que não encontrava espaço de liquidez, buscou valorizar-se por diferentes vias, a principal delas foi a exportação de capitais por meio da dívida pública. Essa estratégia foi lastreada pelos incentivos e vantagens decorrentes das taxas de juros baixas que marcaram o período, diante disso, houve um crescimento massivo do endividamento público, que, contudo, assumiu características particulares nos países dependentes³⁵.

Segundo Chesnais (2005a, p. 39), “as bases da dívida do terceiro mundo foram lançadas e, com elas, um mecanismo de transferência de recursos que possui a capacidade de se reproduzir no tempo”. Assim, o crescente endividamento reafirmou os traços da dependência, na qual os países dependentes passaram a direcionar uma soma crescente em forma de juros e

³⁰ Oriundos da exploração da força de trabalho e dos lucros auferidos pelas transnacionais, especialmente as estadunidenses (Chesnais, 2005a).

³¹ Chesnais (1996, p. 252) destaca que o mercado de “eurodólares” é um mercado interbancário e que “o verdadeiro ponto de partida dos euromercados parece ter sido dado, na época, pelo comportamento dos bancos britânicos. Cada vez mais incomodados com a queda da libra esterlina, eles começaram a trabalhar em dólares, chamados “eurodólares” por serem originários de operações de débito/crédito de contas gerenciadas fora do país que os emitia, os EUA”.

³² *Offshore* terminologia utilizada pela literatura econômica para designar a formação de contas abertas em territórios que possuam uma política fiscal com menores índices de tarifas tributárias.

³³ Chesnais (2005, p. 38) identifica a entrada desses capitais nos “euromercados” e aponta que “o afluxo desses recursos não reinvestidos se acelera no início dos anos 70, à medida que o dinamismo da “idade de ouro” se esgota”. Assim, com a crise do padrão de acumulação dos “anos dourados”, os capitais oriundos do investimento industrial rastream novas modalidades de valorização e encontraram na esfera financeira a possibilidade de lucratividade.

³⁴ Essa manobra rendeu lucros gigantescos aos países do Golfo, partes consideráveis desses dividendos foram direcionadas aos *offshores*, especialmente o londrino (Chesnais, 2005).

³⁵ Chesnais (1996) afirma que os euromercados se constituíram enquanto o primeiro elo do nascimento dos mercados financeiros atuais. De acordo com Chesnais (1996, p.255): “No caso dos euromercados, créditos foram criados como que por encanto, dentro de uma rede fechada de bancos ligados entre si pelo emaranhado de suas posições devedoras e credoras, e oferecidos aos países em desenvolvimento. Não houve nenhuma transferência de poupança que tenha provocado algum “sacrifício” dos concessionários de empréstimos”. Esses elementos levam ao questionamento quanto a legitimidade do endividamento dos países dependentes.

custos com a rolagem da dívida, amalgamando um fluxo ininterrupto de transferências de valor para os países centrais. Nesse sentido, diante do moderno sistema de endividamento público, a mobilidade e a ampliação das taxas de juros impuseram a transferência de recursos públicos, especialmente dos países dependentes, para o financiamento da acumulação capitalista³⁶.

Nesse sentido, uma das estratégias de recuperação da crise estrutural foi a mundialização do capital, que segundo Chesnais (1996, p. 218-219) está intrinsecamente ligada a expansão do chamado capital financeiro:

Foi para exportar uma produção que se tornara monumental, e não só para reciclar os “petrodólares”, que os países centrais do sistema mundial ajudaram ou até incentivaram, os países do Terceiro mundo a acumularem uma dívida externa gigantesca, que logo iria se tornar um fardo insuportável. A solução de retomada de crescimento através das exportações esteve estritamente ligada ao fortalecimento do capital monetário concentrado, bem como à reafirmação do domínio único da “autorregulação do mercado”.

Para Chesnais (1996), o capital financeiro pode ser entendido como a propriedade monetária altamente concentrada do capital que - especialmente a partir do pós-guerra e dos anos 1970 – hipertrofiou-se no sistema do capital e passou a exercer poder político, econômico e social tanto sobre o conjunto dos capitalistas particulares; sobre a classe trabalhadora; os Estados nacionais e a sociedade em geral, numa ofensiva avassaladora de expropriações que visam, especialmente, à apropriação desenfreada de mais-valia.

Chesnais (1996) critica a adoção da terminologia *globalização* para designar o processo iniciado nos anos 1970, retomando as origens do termo nas *business schools*, que o utilizavam para designar a estratégia de expansão das empresas capitalistas. Assim, para Chesnais (1996), o uso do termo *globalização* oculta os interesses antagônicos das classes sociais e a dinâmica de desenvolvimento desigual que marca a relação entre os diferentes países capitalistas.

Problematizando o uso da terminologia *globalização financeira*, Chesnais (2005b p. 17-18) afirma que “o termo “global” designa a visão do investidor financeiro e suas estratégias “mundiais” de arbitragem entre as diferentes praças financeiras, os diferentes compartimentos dos mercados e dos títulos”. Diante disso, Chesnais (1996) critica o uso vago do conceito *globalização*, para o autor tratou-se de um processo de *mundialização do capital*, em referência ao processo exógeno de abertura dos mercados nacionais que outorgou plena liberdade a circulação desse capital financeiro.

³⁶ Para Chesnais (2005a, p. 41) “essa tendência fez dos mercados de obrigações públicas - o que o FMI chamou de “espinha dorsal” dos mercados de obrigações internacionais”.

A mundialização foi precedida pela quebra do padrão de conversibilidade dólar-ouro estabelecido pelo acordo de *Bretton Woods*³⁷. Ante a política monetária adotada pelos EUA desde 1968, para Tavares (2017, p.31-32) o mercado de crédito interbancário “libera-se inteiramente do padrão monetário e de reservas dólar-ouro e passa a estabelecer o seu próprio circuito supranacional de crédito com uma liquidez abundante e crescente, inteiramente fora de controle das autoridades monetárias”. De forma que, no início da década de 1970, o sistema monetário internacional sustentado no padrão estabelecido em *Bretton Woods* estava oficialmente com os dias contados.

A partir de algumas tentativas de *salvaguardar* o pacto econômico estabelecido em Bretton Woods, que resultou na construção do acordo *Smithsonian Agreement*³⁸, foram definidos ajustes no sistema de taxa de câmbio fixas, atrelando as moedas dos países signatários ao dólar americano. Entretanto, o acordo implementado em dezembro de 1971 teve duração curta, apenas 15 (*quinze*) meses, pois essa tentativa falhou diante da ausência de controle dos fluxos de capitais circulantes³⁹.

Apesar do fim do acordo de *Bretton Woods*, seu rompimento não significou a derrocada do dólar norte-americano. Antes, foi inaugurado um acordo implícito, mas fortemente estruturado, que garantiu a hegemonia norte-americana, no qual os EUA figuram como financiadores das dívidas dos países ditos de “terceiro mundo” e, ao mesmo tempo se constituem como uma das nações que acumulam uma das dívidas públicas mais elevadas, em termos numéricos, em comparativo com as demais economias (Tavares, 2017).

Para explicar a manutenção da hegemonia norte-americana, Tavares (2017) afirma que apesar da constante instabilidade que abalou a economia mundial, na década de 1970 combinaram-se dois movimentos que, segundo Tavares (2017, p. 55), culminaram na “reafirmação da hegemonia norte-americana no plano econômico (diplomacia do dólar) e no plano geopolítico (diplomacia das armas) que modificaram, profundamente, o funcionamento e a hierarquia das relações internacionais a partir do começo da década de 80”.

³⁷ Firmado em 1944, o Acordo de Bretton Woods estabeleceu um novo sistema monetário internacional fundamentado na conversibilidade do dólar em ouro, tornando a moeda norte-americana o principal referencial para as demais moedas nacionais. No bojo desse acordo foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Por fim, é importante destacar que esse acordo consolidou a hegemonia econômica e financeira dos EUA e redefiniu os rumos da geopolítica mundial no pós-guerra.

³⁸ Expresso no acordo negociado entre as dez principais nações desenvolvidas, a saber, Bélgica, Canadá, França, Alemanha Ocidental, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Reino Unido e EUA.

³⁹ Existiram outras tentativas de substituir o acordo de Bretton Woods, dentre elas também se destacam os Acordos de Basileia. Ver: CASTRO, L. B. **Regulação financeira: teoria, Acordos de Basileia e a experiência recente do BNDES**. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2009.

Esses processos permitiram o reordenamento da economia capitalista, mas mantiveram intacta a estrutura de poder que alimenta e reproduz o imperialismo norte-americano. Assim, o fim do acordo de *Bretton Woods* expressa a política imperialista conduzida pelos EUA, de forma que, o fim da paridade ouro-dólar não retirou do *dólar* o papel de moeda padrão nas relações de cambio internacionais. De acordo com Harvey (2014, p. 58-59):

Ameaçados no campo da produção, os Estados Unidos reagiram afirmando sua hegemonia por meio das finanças. Porém, o funcionamento eficaz desse sistema exigia que se forçasse os mercados em geral e os mercados de capital em particular a se abrir ao comércio internacional (um processo lento que requereu uma implacável pressão norte-americana sustentada no uso de alavancas internacionais como o FMI, e um compromisso igualmente implacável com o neoliberalismo na qualidade de nova ortodoxia econômica).

Sob a condução do imperialismo norte-americano, houve um forte incentivo do mercado de dívidas públicas como forma de garantir espaços de valorização para o chamado *capital financeiro*. Assim, no curto prazo, evitou-se a depreciação diante da superacumulação e, ao longo prazo, foram assentadas as bases de um circuito de endividamento ininterrupto balizado nos contratos fixados com taxas de juros altas, ou mesmo juros flutuantes.

Para Chesnais (1996, p. 250), existe uma relação entre a crise, o fim do padrão dólar-ouro e a dívida pública:

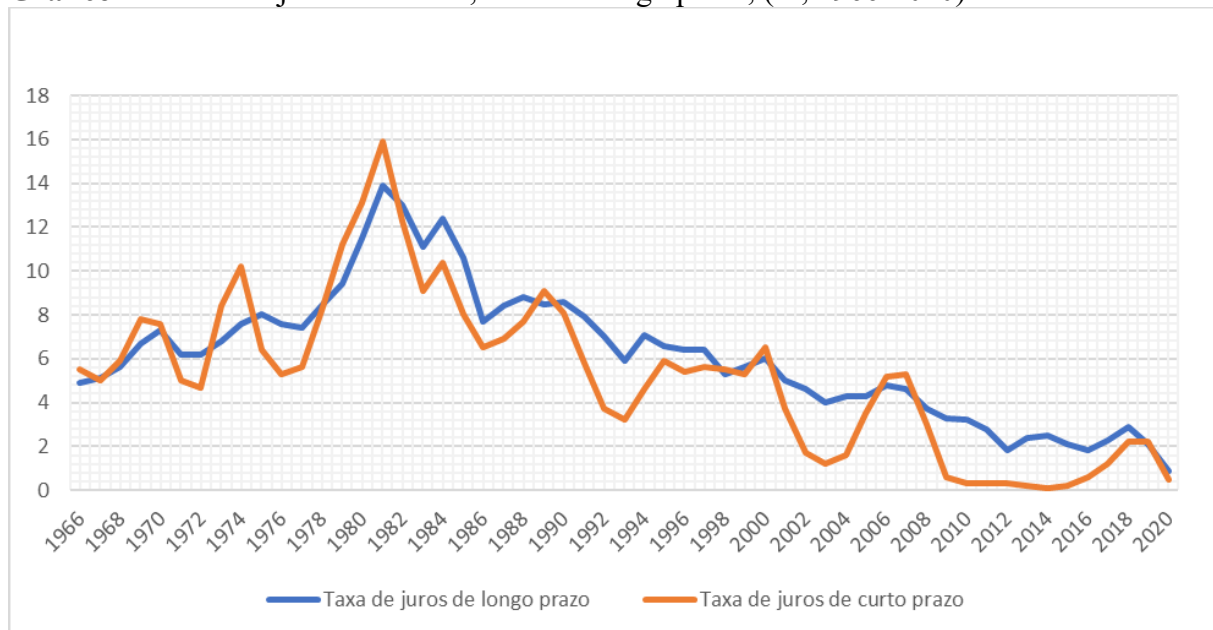
O fim do *gold exchange standard*, decretado unilateralmente pelos EUA em agosto de 1971, é produto dessas condições como um todo. O principal fator interno, de exclusiva responsabilidade dos EUA, foi a dívida federal, conjugada a um déficit crescente na balança pagamentos. A criação desenfreada de meios para financiar a emissão de bônus do Tesouro tornou insustentável a manutenção da paridade dólar-ouro. A partir de 1965, o duplo déficit do orçamento e dos pagamentos externos, agravado pelo financiamento da guerra do Vietnã traduziu-se por emissões de dólares, cuja conversão ao ouro era pleiteada imediatamente pelos outros países.

O incentivo ao endividamento, devido à liquidez dos capitais em busca de valorização, foi rapidamente substituído por uma política econômica que redesenhou a economia capitalista garantindo a hegemonia norte-americana. Assim, os capitais líquidos que haviam sido emprestados, especialmente, aos países dependentes, sob taxas de juros baixas, porém em acordos instáveis a partir do modelo de câmbio flutuante, foram modificados por meio da decisão unilateral do FED de aumentar as taxas de juros, em 1981, ampliando, drasticamente,

o volume da dívida pública⁴⁰. Para tal, no plano internacional, o FMI e o BM foram ativos na negociação das dívidas e na imposição da tônica do ajuste neoliberal⁴¹.

No gráfico 1 observamos a flutuação das taxas de juros de curto e de longo prazo fixadas pelos EUA – no período 1970-1990 ela alcança patamares elevados, chegando a 16% em 1981. Essa flutuação da taxa de juros tem impactos diretos no crescimento da dívida pública, em especial para os países que haviam recorrido aos capitais oriundos dos EUA nas décadas anteriores, como é o caso do Brasil.

Gráfico 1 – Taxa de juros dos EUA, médio e longo prazo, (% , 1966-2020)



Fonte: OECD (2022). Elaboração própria.

Além das taxas de juros elevadas, em alguns casos como o brasileiro, a maior parte dos recursos foi utilizado na compra do maquinário obsoleto nos países centrais (Cruz, 1984). Como resultado da revolução técnico-científica de meados do século XX, o elevado desenvolvimento das forças produtivas implicou na rápida obsolescência das ferramentas e do

⁴⁰ A crise da dívida externa nos países latino-americanos resulta da política de juros altos adotada pelos EUA, a principal expressão dessa crise foi moratória declarada pelo México, em 1982. Os demais países latino-americanos que foram financiados pelo fluxo de capital direcionado no período anterior, foram penalizados pela decisão de ampliação da taxa de juros do FED. Diante dessa situação de risco para os credores, o FMI propôs acordos financeiros que permitiram a rolagem das dívidas, condicionadas a adoção da agenda neoliberal, que orientou a liberalização e abertura dos mercados dos países latino-americanos.

⁴¹ Notadamente, com a crise do capital, deflagrada em fins dos anos 60, recupera-se o ideário neoliberal, desenvolvido em meados dos anos 40, e tendo como principais representantes Hayek, Friedman, Mises e Popper. Nos anos 1970, essas ideias são recuperadas na Inglaterra e nos EUA, respectivamente, por Margaret Thatcher, sob a influência de Keith Joseph, e Ronald Reagan, com influência de Paul Volcker à época presidente do FED. Segundo Harvey (2014, p. 34), a consolidação do neoliberalismo como ortodoxia econômica de regulação influiu na “desregulação, cortes de impostos, cortes orçamentários e ataques ao poder sindical e profissional”; nesse sentido, também é importante assinalar que o Chile, com o golpe de Pinochet, foi o laboratório da experiência neoliberal.

maquinário utilizado na produção. E, na tônica dos projetos de desenvolvimento econômico via industrialização, tanto os capitais provenientes de empréstimos quanto o maquinário obsoleto nos países centrais foram massivamente transferidos para os países latino-americanos⁴².

De acordo com Chesnais (1996, p. 241) a esfera financeira “alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação. Ela mesma não cria nada. Representa a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha (...) outro perde”. A acumulação financeira não se restringiu ao circuito da dívida pública, ao contrário, Chesnais (1996, p. 242) afirma que “a integração financeira internacional foi acompanhada, com efeitos pelo menos igualmente importantes, pela abertura dos diferentes tipos de mercados (mercados de câmbio, de créditos, de ações e obrigações) e foi favorecida pela criação de muitos novos produtos financeiros”. Chesnais (2000) identifica dois momentos basilares para a hegemonia do *capital financeiro*, foram eles: a *titularização* das dívidas públicas, na década de 1980, e a ampliação dos mercados acionários (fundos de pensão, fundos mútuos, seguradoras etc.), na década de 1990; resultando no crescimento, sem precedentes, da dívida pública e do capital fictício⁴³.

A dívida pública enquanto um dos pilares do chamado *capital financeiro* permite a valorização de ativos criados virtualmente por meio da mobilização de taxas de juros altas e de mecanismos de rolagem de curto e médio prazo. Desse modo, aos detentores dos títulos da dívida pública é assegurado o direito de apropriar-se do orçamento público, destituindo a autonomia e restringindo as possibilidades de desenvolvimento econômico e social.

Nas décadas seguintes, uma das principais expressões da importância que a dívida pública adquiriu na configuração do mercado mundial ficou patente na *orientação* da adoção das reformas neoliberais. A incorporação desse ideário foi monitorada pelos organismos financeiros internacionais, tal qual o BM e o FMI – que estabeleceram a incorporação do

⁴² Ainda é necessário considerar as contradições das ditaduras abertas na América Latina, que entre as décadas de 1960-1970 recorreram ao financiamento externo sob a justificativa de possibilitar o desenvolvimento nacional (Cruz, 1984).

⁴³ Ainda no século XIX, Marx (1991, p. 451) identificou o capital portador de juros (D-D') como “o fetiche autômato perfeito”, pois omite a origem do mais-valia, a apropriação privada do excedente econômico. Com o desenvolvimento do capital financeiro, surgem novas formas de operacionalização, entre elas o CF que apresenta uma dinâmica contraditória, pois, se apresenta e se impõe nos processos de transações comerciais e financeiras, entretanto é uma criação ilusória, que se comporta e é imposta como real, mas funciona tal qual um jogo de cadeiras no qual sob um comando (aqui figura-se uma crise) um dos jogadores sempre sairá derrotado. Para valorizar-se, e se realizar enquanto valor, elas dependem, invariavelmente, da apropriação da mais-valia advinda do âmbito da produção, e recorrem a diversos mecanismos para se valorizar, seja intensificando a concorrência entre os capitais, a exploração e superexploração da força de trabalho e a apropriação do fundo público, via dívida pública entre outras.

neoliberalismo como critério para a renegociação das dívidas dos países latino-americanos, bem como o acesso a novos empréstimos (Puello-Socarrás, 2013).

Em relação ao neoliberalismo, que compõe a estratégia de recuperação da economia capitalista, Dardot e Laval (2016) chamam atenção à necessidade de refutar as teses simplistas que o associam ao fim dos Estados nacionais ou o evocam como doutrina que propõe a diminuição da atuação estatal. Nesse sentido, os autores apontam à necessidade de avaliar qual o arcabouço teórico que sustenta o neoliberalismo e como se dá a sua incorporação no âmbito econômico, político e social. Dardot e Laval (2016, p. 17, *grifos do autor*) afirmam que:

O neoliberalismo, antes de ser uma ideologia uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo *racionalidade* não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra “capitalismo”. 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.

Segundo os autores, a racionalidade neoliberal, impregnada pelo fetiche da mercadoria, produz indivíduos que se afirmam enquanto sujeitos por meio do consumo das mercadorias. No âmbito ideológico, instituições como escola, família e igreja, participam ativamente na construção da *racionalidade neoliberal*. Desse modo, segundo Dardot e Laval (2016) a relação dos indivíduos com a sociedade passa a ser marcada pela lógica imperante nas empresas privadas, impulsionando a supervalorização do consumo, com o objetivo de alcançar o padrão idealizado em peças publicitárias orientadas para o individualismo e a competitividade.

Puello-Socarrás (2013) apresenta algumas teses sobre o neoliberalismo fundamentais para o entendimento do projeto neoliberal implementado no último quinquênio. Primeiramente, Puello-Socarrás (2013, p. 6, *tradução nossa*) chama atenção para o equívoco em reduzir o neoliberalismo ao Consenso de Washington, pois, tal perspectiva reduz o projeto neoliberal ao âmbito econômico, ignorando que:

O neoliberalismo implica, antes de tudo, um projeto econômico-político de classe (capitalista) que foi expresso através de uma estratégia de acumulação (chamada comum e colonialmente de “desenvolvimento”). Só posteriormente o neoliberalismo se materializa em programas de políticas, tal e como evidencia o Consenso de Washington e suas variantes, os quais representam, precisamente, sua dimensão tática.

Assim, é necessário evidenciar o caráter de classe do projeto econômico-político neoliberal, que expressa a hegemonia da classe capitalista e é orientado para garantia da dos seus interesses. Outro elemento fundamental apresentado pelo autor é sobre a tradicional associação entre o neoliberalismo e a teoria econômica neoclássica, para Puello-Socarrás (2013) essa redução é um equívoco, pois o neoliberalismo é complexo e apresenta diferentes nuances, de modo que é possível identificar a existência de diferentes tipos de neoliberalismos (*plural*).

Diante disso, Puello-Socarrás (2013) mapeia cinco referências básicas e distintas do pensamento neoliberal, são elas (1) a Escola neoclássica angloamericana, (2) A Escola neoclássica europeia continental, (3) o chamado neoliberalismo alemão, (4) as sínteses neoclássico-keynesianas e (5) as sínteses austro americanas e americano-austriacas⁴⁴. Assim, de Hayek (neoliberal austríaco) a Friedman (neoliberal norte-americano), os neoliberais partilham um ponto comum – segundo Pueblo-Socarrás (2013, p. 9, *tradução nossa*) o neoliberalismo “converge politicamente em torno de um acordo fundamental de princípios “em concreto”, o qual – no dizer do próprio Hayek – discute, mas nunca questiona “certos conceitos básicos”, fundamentalmente a construção da Sociedade de Mercado”.

A adoção do neoliberalismo foi marcada pelo autoritarismo, especialmente na América Latina, o que fica evidente no golpe militar no Chile, em 1973, que depôs o presidente Salvador Allende suplantando a democracia (burguesa) a partir de um golpe autocrático, que transformou o Chile em laboratório experimental do neoliberalismo (Harvey, 2012). Além disso, os organismos financeiros internacionais participaram de forma ativa na imposição do neoliberalismo, a partir da criação de mecanismos que condicionaram o acesso ao capital de empréstimo, garantindo o crescimento da dívida pública, à incorporação da agenda neoliberal.

Para Dardot e Laval (2016), diante das imposições da *reestruturação neoliberal do Estado*, esse foi orientado a atuar de acordo com as regras de funcionamento pertencentes ao mercado, trata-se de impor uma *governança*⁴⁵ do Estado, que se assemelha a gestão das

⁴⁴ Ver: PUELLO-SOCARRÁS. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). In: **Revista Espacio Crítico: Colombia**, n.18, p. 4-21, 2013.

⁴⁵ De acordo com Buta e Teixeira (2020) as origens do debate sobre governança pública são os estudos da (1) teoria da agência (baseada no surgimento da função de gestão, que marcam a diferenciação entre a propriedade e a gestão, está última temporária e condicionada aos resultados); e (2) a teoria dos custos de transação voltada ao controle de transações individuais, buscando avaliar os casos isolados e propondo a correção de possíveis erros em cada caso. Para Buta e Teixeira (2020, p. 373) “essa acepção de governança, baseada no gerenciamento de relações entre as partes interessadas, é o ponto fundamental a partir do qual se desenvolve o conceito de governança pública”. De modo que, conforme os autores, a governança envolveria o processo de tomada de decisões, as formas de funcionamento das agências governamentais, de instituição formais e informais que participam da relação Estado-Sociedade. Considerando esses elementos, os autores diferenciam três dimensões para avaliação da governança pública, são elas: conceitual, mensural e a democrática. Note que essa forma de avaliação da

empresas privadas, voltada a adequá-lo para a *competição* no mercado. A pragmática do neoliberalismo em relação ao Estado intensificou o controle sobre as atividades do setor público, reduzindo a autonomia dos servidores públicos; orientou uma diminuição do orçamento de forma geral, nas despesas com capital fixo e pessoal, e enfraqueceu os sindicatos do setor público. Na prática impôs-se a adoção do gerencialismo, enquanto forma de administração pública voltada para os resultados. A partir da crítica à burocracia estatal, o *Public Choice*⁴⁶, com sede na Virginia/EUA, fundamentou e apresentou o gerencialismo como parte da teoria da escolha pública, voltada a “racionalizar” a administração pública. Essa reforma gerencial⁴⁷ teve como finalidade de (1) ampliar a concorrência entre os serviços públicos e privados e (2) incentivar a concorrência entre os próprios setores burocráticos. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 303, *grifos do autor*):

A principal tendência nos países desenvolvidos consistiu em impor um novo modo de racionalização às administrações públicas que obedece às lógicas empresariais. Concorrência, downsizing, outsourcing [*terceirização*], auditoria, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, flexibilização do pessoal, descentralização dos centros de lucro, indicadores de desempenho e benchmarking são todos instrumentos que administradores zelosos e decididos políticos em busca de legitimidade importam e difundem no setor público em nome da adaptação do Estado à realidade do mercado e da globalização.

Na prática, combinaram-se estratégias de desregulamentação⁴⁸ e privatização que modificaram a estrutura da relação entre estado e setor privado, restringindo a atuação do Estado à oferta de serviços básicos, e na outra ponta realizando a abertura de espaços para investimentos dos setores privados. É nesse contexto que nos anos 1970, a ofensiva neoliberal ascende mundialmente, utilizando o regime ditatorial chileno como *laboratório experimental*, e posteriormente sendo adotada pelas economias centrais, como nos EUA, no governo Reagan,

governança pública por meio de três dimensões fragmentadas revela os limites desse conceito evocado de forma enérgica pelos neoliberais.

⁴⁶ Trata-se de uma escola de pensamento da teoria econômica e da ciência política no campo do neoliberalismo que em tradução literal que dizer “escolha pública” ou teoria da escolha pública em que os conceitos da economia de mercado são aplicados à política e aos serviços públicos.

⁴⁷ No Brasil, um dos arautos da reforma gerencial foi o Bresser-Pereira, que apresentou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que, na prática, propôs a redefinição da ação do Estado por meio de uma reforma gerencial que diferenciou as áreas de atuação do Estado e do mercado: por um lado o (1) núcleo estratégico e o de (2) atividades exclusivas como áreas táticas da ação estatal, por outro lado os (3) serviços não-exclusivos, num misto mercado-estado, e a (4) produção para o mercado. A proposta do PDRAE, determinada pelo neoliberalismo, orientou a redução da ação estatal na oferta das políticas sociais, abrindo espaços para a atuação do mercado. Nos anos seguintes a publicação do PDRAE, políticas estratégicas como a educação, saúde e previdência social foram alvos de contrarreformas e, em contrapartida, foram institucionalizados mecanismos que possibilitaram a mercantilização dessas políticas.

⁴⁸ Conforme Dardot e Laval (2016), a desregulamentação não se trata da ausência de regulação, mas de uma regulação prudência; que não administra as atividades dos bancos antes a orienta no sentido de maior prudência.

e na Inglaterra liderada pela ministra Margareth Thatcher. E posteriormente difundidas e recomendadas as demais economias capitalistas centrais e periféricas, por meio de agências e órgãos multilaterais, tendo como maiores expressões o FMI e o BM. De acordo com Chesnais (1996, p. 34, *grifos nossos*):

Sem a intervenção política ativa dos governos Thatcher e Regan, e também do conjunto dos governos que aceitaram não resistir a eles, e sem a implementação de políticas de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, a tal financeira internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir *tão depressa e tão radicalmente* os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade de explorar os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes for conveniente.

Em relação ao BM, ainda em 1981, a nomeação de Alden Clausen para comandar a instituição, no período 1981-1986, melhorou as relações do BM com o governo norte-americano. Para Pereira (2010, p.245) “a chegada do ex-presidente do *Bank of América*, um dos maiores credores privados dos países da periferia, representou naquele momento uma espécie de ligação direta entre a banca norte-americana e a presidência do Banco Mundial”. Abandonando o discurso da redução da pobreza evocado pelo seu antecessor Robert McNamara (1968-1981), segundo Pereira (2010, p.246) “o centro doutrinário e operacional do Banco Mundial passou a ser, decididamente, a promoção do enfoque neoliberal”. Desse modo, Pereira (2010, p. 274) afirma que:

Durante os anos 1980, o Banco Mundial assumiu um papel de liderança como modelador da agenda política e econômica para o enquadramento dos países da periferia. Esse papel veio mais do lado prático-operacional, devido à capacidade de ação legada da gestão McNamara e aos empréstimos para ajustamento estrutural, do que da área de pesquisa econômica do Banco. Ambos, porém, alimentaram-se mutuamente.

A agenda proposta pelo BM favoreceu a acumulação financeira, e seguiu em concordância com os interesses imperialistas norte-americanos. Num duplo movimento de (1) oferta de empréstimos aos países em desenvolvimento condicionados a (2) adoção da agenda neoliberal. Os empréstimos do FMI e do BM, segundo Pereira (2010, p. 274-275) “eram insuficientes para cobrir as dívidas gigantescas contraídas com os bancos privados, até porque a taxa real paga pelos países da periferia era exorbitante: cerca de 17% ao longo da década de 1980, contra apenas 4% pagos pelos países mais industrializados”. Desse modo construiu-se um acordo orgânico envolvendo o complexo *Wall Street – Tesouro dos EUA – organismos financeiros internacionais* que impôs aos Estados ajustes estruturais voltados a adoção do neoliberalismo. A imposição do Consenso de Washington, com o artifício de critério

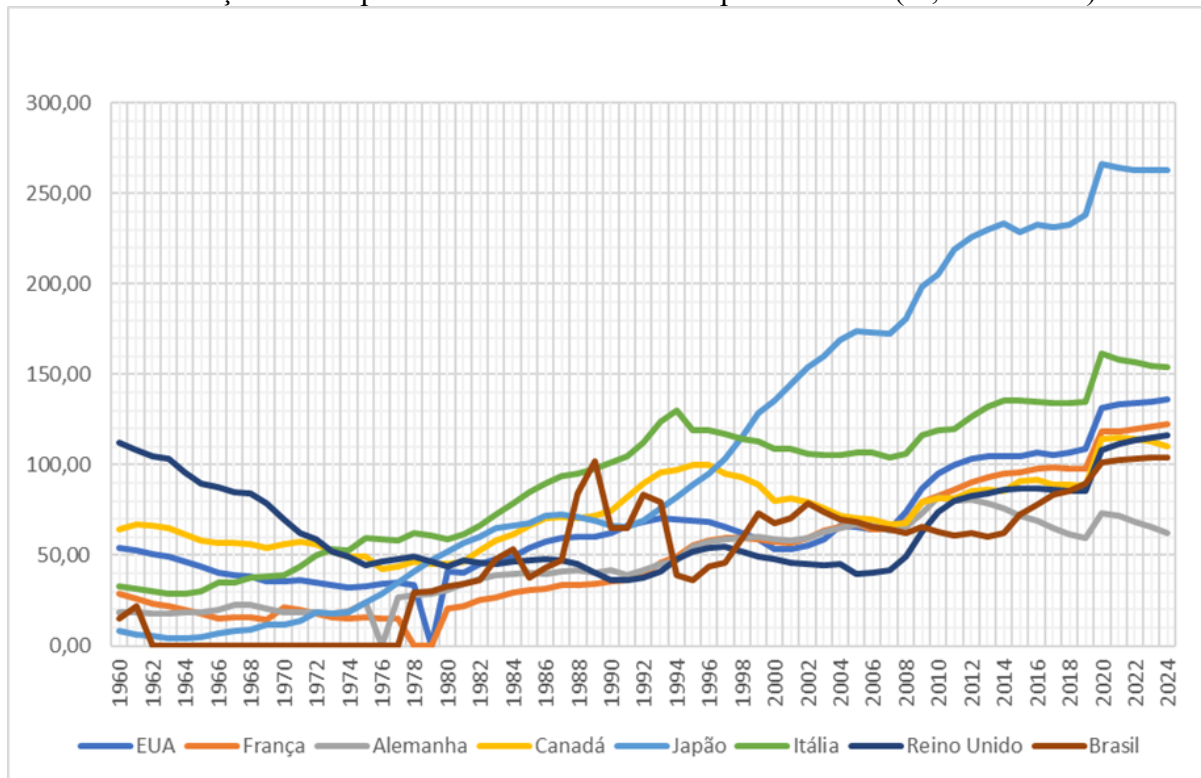
para continuidade da lógica de endividamento público anterior, conclamou a desregulamentação e a abertura dos mercados nacionais (Chesnais, 1996) para subsidiar a entrada e garantir vantagens para circulação de capitais financeiros.

Nesse processo destacam-se três elementos fundamentais para a mundialização financeira, segundo Chesnais (1996, p. 261) são eles “a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, a desintermediação e a abertura dos mercados financeiros nacionais”. Primeiramente, a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira envolveu a perda de controle pelos bancos centrais sobre a determinação das taxas de juros, a abolição das regulamentações e controles dos preços dos serviços bancários – possibilitando a ampliação das inovações financeiras. O segundo elemento, a desintermediação é apresentada por Chesnais (1996, p. 262-263) como processo através do qual os usuários dos serviços financeiros ofertados pelos bancos passaram a “satisfazer suas necessidades por fora das instituições e redes tradicionais (...) as grandes empresas [*passaram*] a abandonar os bancos, passando a buscar fundos de curto prazo no mercado comercial de papéis, e depois recursos de longo prazo no mercado financeiro”. Por último, a abertura dos mercados financeiros nacionais envolvendo dois processos simultâneos (1) a ruptura de barreiras internas à livre circulação de capitais e (2) a ruptura das barreiras que isolavam os mercados nacionais dos mercados externos. Em um texto publicado posteriormente, Chesnais (2005a) acrescenta um quarto elemento, a privatização das empresas e bens públicos.

É nesse contexto que, segundo Chesnais (1996, p. 239):

as instituições financeiras, bem como os mercados financeiros (cujos operadores são mais fáceis de identificar do que faz supor essa expressão tão vaga) erguem-se hoje como força independente todo-poderosa perante os estados (nos deixaram adquirir essa posição, quando não, os ajudaram), perante as empresas de menores dimensões e perante as classes e grupos sociais despossuídos, que arcam com o peso das “exigências dos mercados” (financeiros).

Carcanholo (2018, p. 41) destaca que o aprisionamento do Estado “se complexifica pela influência da rolagem da dívida pública, isto é, o estabelecimento desta última como verdadeiro sistema, funcional para a reprodução do capital, de forma que o Estado se torna constante e crescentemente refém dos interesses privados da burguesia”. Assim, a atuação do Estado em prol da acumulação capitalista não se restringe aos primórdios do MPC, sua atuação permanece ativa e funcional ao capitalismo financeiro. O histórico da relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB) indica que a economia mundial está sendo financiada a partir do endividamento. Conforme demonstrado no gráfico 2:

Gráfico 2 – Relação dívida pública/PIB no Brasil e nos países do G7 (% , 1960-2020)

Fonte: FMI (2024). Elaboração própria.

Assim, a atuação do Estado em prol da acumulação capitalista não se restringe aos primórdios do MPC, sua atuação permanece ativa e funcional ao capitalismo financeiro. Na contemporaneidade, diante do crescimento do capital fictício, para Carcanholo (2018, p.53) “a dívida pública é ainda mais importante do que uma mera forma de capital fictício. Ela constitui a base (lastro) para toda a massa de capital fictício, nos últimos tempos”. No cerne do sistema de crédito contemporâneo a dívida pública tem sido o pilar de sustentação de valorização financeira, alicerçada no fundo público⁴⁹. Isso significa que apesar das promessas sobre fortalecimento dos direitos individuais e coletivos, corroborando Harvey (2014), na prática, o Estado neoliberal (1) tende a favorecer os negócios em detrimento dos direitos coletivos do

⁴⁹ Diante das contradições relacionadas a valorização do capital fictício, Carcanholo (2018, p. 48-49) afirma: “a lógica crescente do CF não implica apenas funcionalidade para o capital total, uma vez que ele, por sua própria constituição, não participa diretamente do processo de produção do valor. O seu crescimento significa a expansão de títulos de apropriação sobre um valor que não é necessariamente produzido na mesma proporção, e se for, majoritariamente no futuro. Quando uma massa crescente do capital se especializa na mera apropriação de valor, e este não é produzido na mesma magnitude, prevalece a *disfuncionalidade* do CF para o modo de produção capitalista. Esta dialética do capital fictício, em sua funcionalidade, e *disfuncionalidade* para o capital total, nos permite entender, de alguma forma, o capitalismo contemporâneo”.

trabalho; e (2) atua em benefício da integridade do sistema financeiro e de suas instituições e não do bem-estar da população ou do meio-ambiente⁵⁰.

Na presente seção, recuperamos os elementos basilares para apreender as mudanças deflagradas a partir da adoção do neoliberalismo. Antes de seguirmos ao próximo item, apresentaremos algumas críticas as interpretações correntes sobre capitalismo contemporâneo; primeiramente, apresentamos a crítica aos conceitos de *finanças* e *financistas*, desenvolvido por Duménil e Lévy (2010a) e Brunhoff (2010), e, na sequência, problematizamos o uso dos termos *capital financeiro* e *financeirização*, para a partir de uma leitura crítica, recuperarmos a categoria CF nos termos indicados por Carcanholo (2010), enquanto uma categoria necessária para explicar a dinâmica do capitalismo na atualidade.

1.4. Categoria capital fictício: uma precisão teórica necessária

No período posterior a crise estrutural, as estratégias de recuperação do capital impulsionaram profundas transformações no MPC. Recuperando as pesquisas pautadas na teoria crítica, identifica-se a articulação de um tripé, intimamente relacionados, que envolveu a ofensiva neoliberal, a reestruturação produtiva e a chamada financeirização. As principais pesquisas sobre esse último processo, tem como ponto de partida comum o crescimento das operações envolvendo o CPJ e o capital fictício. Nesse campo de pesquisa foram forjados uma série de conceitos teóricos para dar conta de analisar as mudanças na acumulação capitalista na contemporaneidade. Nesse rol encontramos os conceitos de financeirização, capitalismo financeirizado, dominância das finanças, dentre outros. Dessas análises também deriva o uso das nomenclaturas *financistas* e *rentistas*.

Dada a abrangência desse debate, no item seguinte, a partir da interlocução com alguns autores/as da tradição marxista, problematizamos o uso desses conceitos considerando problemas relacionados a parca precisão teórica e o esvaziamento da tradição analítica do materialismo histórico a respeito do conceito de classe social.

⁵⁰ Para Fontes (2010), com a ofensiva neoliberal, além da continuidade das expropriações clássicas, emergem novas modalidades de expropriações secundárias, que passam a atingir o conjunto da classe trabalhadora, por meio da expropriação dos direitos sociais e trabalhistas, do conhecimento técnico e científico, das condições de vida e da biodiversidade. Desta forma, o fundo público passa a ser um instrumento dinâmico orientado para salvaguardar a acumulação. Interessante notar que na sua gênese, e como pré-condição de sua existência, o capitalismo tratou de expropriar os/as trabalhadores/as dos meios de produção e da terra; na atualidade, a ofensiva capitalista retira dos/as trabalhadores/as o acesso a direitos básicos, as condições de habitabilidade no meio ambiente, ou seja, se orienta no sentido de impedir a própria reprodução biológica da humanidade.

1.4.1. *Finanças, financistas e rentistas* em Duménil, Levy, Brunhoff e Lapavitsas

Há diferentes abordagens que buscam investigar as transformações no capitalismo contemporâneo decorrentes da crise do capital e das respostas orientadas a retomada do crescimento econômico. No interior da tradição marxista, esse campo de análise não é unívoco, mas dele deriva uma série de análises teórico-metodológicas e políticas a fim de apreender essas transformações. Um dos primeiros grupos de autores que abordam essa temática são Duménil e Levy (2010a) e Brunhoff (2010), que utilizam o conceito de *dominância das finanças* à fim de caracterizar esse período.

Para caracterizar as mudanças no capitalismo no final do século XX, Duménil e Levy (2010a, p. 187) passaram a adotar o conceito de *finanças* em alusão “*a fração superior da classe capitalista e suas instituições financeiras, encarnações e agentes de seu poder*”. Para os autores, diante do crescimento das operações financeiras, há uma predominância das finanças, que passou a desempenhar um papel fundamental na reprodução da vida social. Duménil e Levy (2010a, p. 187) seguem afirmando que:

a finança é um *agente*, ou, se preferir, um *ator*, tanto econômico como político, em ação na história do capitalismo. É um objeto social que reúne dois elementos: (1) uma fração da classe capitalista, (2) um conjunto de instituições (os bancos e, incluídos no capitalismo moderno, o banco central e instituições não bancárias, nacionais ou internacionais como o Fundo Monetário Internacional, os fundos etc.)

Nesse ponto, Duménil e Levy (2010a, p. 187) chamam atenção para a dimensão do poder econômico e político alcançado pelas finanças, que expressa “a capacidade da fração superior da classe capitalista de controlar os mecanismos econômicos segundo seus objetivos e interesses”. De modo que, o crescente poder das finanças fundamenta a hegemonia de uma fração de classe composta por *financistas*.

Ao indicar as metamorfoses do capitalismo que culminaram com o surgimento das finanças, Duménil e Levy (2010a) identificam uma tripla revolução marcada pelo (1) acirramento da concorrência e a formação dos trustes, cartéis e *holdings*⁵¹, (2) a revolução gerencial⁵² (*managerial revolution*) e (3) a revolução no setor financeiro (envolvendo tanto as

⁵¹ Nessa tônica os autores recuperam a transformação institucional dos EUA com o surgimento dos trustes, cartéis e *holdings*, enquanto expressão da concentração e centralização. Segundo Duménil e Lévy (2010a, p.199) “na saída da crise dos anos 1890, isto é, justamente na virada do século, uma extraordinária onda de formação de sociedades por ações e de fusões aconteceu nos EUA, em poucos anos”.

⁵² Ou revolução de gestão, é entendida por Duménil e Levy (2010, p. 200) como a “separação da propriedade e da gestão”, na qual as tarefas de gestão passaram a ser desempenhadas por trabalhadores/as especializados, nomeados de executivos.

antigas instituições bancárias quanto as novas instituições financeiras, tal qual a série de fundos de investimentos, de pensões, dentre outros). Segundo os autores, o saldo dessa tripla revolução é a emergência da finança enquanto um *ator social* (Duménil e Levy (2010a, p. 205)⁵³.

Duménil e Levy (2010a, p. 201) afirmam que “essa tripla revolução significa igualmente a entrada do capitalismo em um período histórico no qual o poder explicativo do quadro analítico (propriedade, gestão, instituições) de Marx atingia certos limites”. Nessa conjuntura do pós-crise dos anos 1970, os *detentores do capital de empréstimos* mantiveram-se como a fração superior, mas, para Duménil e Levy (2010a, p. 223) “o sucesso extraordinário do poder da classe capitalista somente foi concluído ao preço da associação das frações superiores dos administradores nas vantagens que o neoliberalismo confere à propriedade capitalista”, essa transformação é marcada pela “ligação estreita entre a propriedade e a alta gestão”.

Nessa conceituação, os autores apontam uma ligação entre os capitalistas financeiros e os executivos e os gestores de alto escalão ligados as *finanças*. Para tal, partem do pressuposto que esses últimos compõem uma *fração superior*, que detém um poder administrativo e, em decorrência de sua associação com os detentores desse capital financeiro, passam a desempenhar um papel decisivo na valorização do capital – levando Duménil e Levy (2010b) a indicar que esse *reino das finanças* é formado a partir dessa associação. Diante disso, os autores apresentam esses administradores das finanças enquanto uma fração à parte, separada da classe trabalhadora.

Duménil e Levy (2010b) identificam três fases nas quais os *administradores financeiros* emergiram e consolidaram sua influência, foram elas: (1) a fase inaugural de surgimento ocorre conjuntamente ao crescimento do capital financeiro na passagem do século XIX até a crise de 1929; (2) a segunda fase é deflagrada com o compromisso keynesiano – no qual, segundo os autores, houve um compromisso com os setores mais altos dos executivos, que participaram da administração das empresas e contribuíram na definição de políticas para atender as exigências do pleno emprego; e (3) a terceira fase emerge no bojo do neoliberalismo na qual, segundo Duménil e Levy (2010b, p. 88), “os executivos e os gerentes, mais do que nunca, pode-se dizer, cumprem suas tarefas de organização da economia”⁵⁴.

Para Duménil e Levy (2010a, p. 224):

⁵³ No nosso entendimento, consideramos um equívoco classificar as finanças como um *ator social*, pois, desse modo Duménil e Levy (2010a) personalizam as “finanças”, igualando-se aos apologistas burgueses que frequentemente personalizam o “mercado” capitalista.

⁵⁴ Apesar dessa tentativa de *organização* da economia, para Dumenil e Levy (2010) os desequilíbrios frequentes marcados pelo crescimento do endividamento das famílias e das empresas (considerando a circulação de ativos financeiros de valores duvidosos) tem conduzido a crescentes instabilidades econômicas.

a nova configuração do compromisso neoliberal vira as costas à aliança dos executivos com as classes populares de empregados e de operários, e consagra uma outra aliança orientada em direção ao alto das hierarquias sociais. É importante compreender bem os aspectos econômicos e políticos do compromisso neoliberal: (1) esse compromisso tem uma **base econômica**, o destino reservado às classes de executivos, principalmente em termos de rendas; (2) trata-se de uma **aliança política**, a aquisição da sustentação política, no sentido estrito, e da colaboração no vasto empreendimento de transformação social em curso.

É importante considerar que a análise de Duménil e Levy (2010a) é centrada na renda, assim, o conceito de *finança e financistas* apresentado pelos autores envolve não apenas a classe capitalista, com seu aparato institucional, mas alcança também os executivos – entendidos como *atores das finanças*. Ao priorizar o enfoque de renda e *status social*, Duménil e Levy (2010a; 2010b), em certa medida, recusam a interpretação marxiana sobre as classes sociais.

Na contramão dos elementos apresentados pelos autores, consideramos importante recuperar a teoria social crítica, para a qual apesar de terem alcançado uma posição privilegiada no mercado de trabalho, que se reflete no alto nível de rendimentos – que lhes permitem a manutenção de um nível elevado de consumo –, os executivos e operadores institucionais não detêm a propriedade do capital. Em decorrência disso, continuam integrando a classe trabalhadora, pois, apesar do alto nível de qualificação e atuação no atuarem no mercado financeiro, esses administradores seguem sendo dependentes da venda da sua força de trabalho para garantir a sua reprodução.

Em uma perspectiva similar à adotada por Duménil e Levy, Brunhoff (2010) também recorre ao termo *finança capitalista*, em alusão aos detentores do capital financeiro e os *investidores institucionais*⁵⁵, dentre eles os fundos de pensão, os fundos mútuos⁵⁶, as seguradoras, e os fundos hedge⁵⁷. Para a autora, a lucratividade dos *financistas* é resultado da especulação dos produtos e ativos financeiros, cuja garantia de liquidez está, em última instância, alicerçada nos rendimentos das dívidas públicas, que são segundo Brunhoff (2010, p. 73) “um maná para os rentistas”.

⁵⁵ Em relação aos *investidores institucionais*, Marques e Nakatani (2010b, NRP 1, p. 36) afirmam que “o termo [investidor institucional] (...) é a tradução do inglês *institutional investor*, língua que não oferece, ao contrário do francês, a distinção entre investimento e aplicação financeira. O deslize semântico do termo *investor* leva a crer que esses agentes contribuem para a criação de capacidade produtiva por meio de investimentos nas empresas, enquanto o essencial de suas operações trata da compra e venda de títulos que dão direito ao recebimento de juros e dividendos”. Disponível em: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração consequências**. São Paulo: Boitempo, 2010b.

⁵⁶ Correspondem aos fundos de aplicação e gestão de carteiras de título.

⁵⁷ De acordo com Braga (2010), os fundos hedge são criados para realizar investimentos capazes de diminuir os riscos de outros investimentos e possuem a vantagem de não serem obrigados a divulgar o montante de recursos disponíveis em sua carteira.

De acordo com Brunhoff (2010, p. 87):

A finança participa ativamente dos deslocamentos das empresas e das fusões nacionais e internacionais. E mesmo se os assalariados disso participam na medida de seus poucos recursos, ela continua sendo esta arma terrível da concorrência capitalista e da centralização dos capitais de que falava Marx. Ela contribui para a internacionalização do mercado capitalista do trabalho, que favorece a concorrência entre os trabalhadores e enfraquece a solidariedade de classe entre eles. O risco do desemprego, apesar da mobilidade aumentada dos assalariados, é o mais preocupante, pois coloca em questão o pertencimento “normal” a uma comunidade onde “cada um ganha sua vida”.

A autora identifica a participação de trabalhadores/as enquanto executivos, operadores e pequenos investidores, e identifica a exploração capitalista que ocorre dessa instância enquanto uma contradição do desenvolvimento do MPC. Para Brunhoff (2010), as finanças continuam sendo uma arma da concorrência, um mecanismo que permite a exploração dos/as trabalhadores/as numa conjuntura em que o capital produtivo possui mobilidade planetária e coordena a ofensiva neoliberal.

Outro autor contemporâneo, Lapavitsas (2009), por meio de um conjunto de publicações, retrata o desenvolvimento do *capitalismo financeirizado* como o resultado dos processos históricos deflagrados no período que sucede a crise estrutural do capital, notadamente nas crises do petróleo em 1973-74. Para o autor, as modificações impostas pela adoção do neoliberalismo somadas aos impactos da revolução técnico científica, que ditou uma nova dinâmica de desenvolvimento das tecnologias da informação e das telecomunicações, foram cruciais para a emergência e consolidação do *capitalismo financeirizado*.

Considerando os elementos abordados anteriormente, Lapavitsas (2009) enfatiza três aspectos importantes para entender as origens da financeirização, são eles (1) as flutuações nos níveis de produtividade econômica que, salvo os anos 1995-2001, em geral mantiveram-se sem impulso; (2) as transformações no processo de trabalho devido o desenvolvimento tecnológico, as mudanças na regulação do trabalho e o aumento do desemprego; e, por fim, (3) o domínio e influência das grandes empresas multinacionais, que resultam de sucessivos processos de fusões e aquisições, passando a ditar os rumos da produção e do comércio mundial. Para o Lapavitsas (2009, p. 51, *tradução nossa*):

Desde o final dos anos setenta, a acumulação real tem um aumento medíocre e precário, mas o setor financeiro tem crescido de maneira extraordinária no que diz respeito ao emprego, utilidades e tamanho das instituições e dos mercados; houve desregulamentação, mudança tecnológica e institucional, inovação e expansão mundial. O setor financeiro está agora presente em todos

os aspectos da sociedade dos países desenvolvidos, embora também tenha se expandido de forma ampliada no mundo em desenvolvimento.

Para Lapavitsas (2009), as transformações estruturais nos bancos comerciais e a exploração financeira, por intermédio da operacionalização e mobilização de recursos provenientes da poupança da classe trabalhadora, são dois processos inelimináveis do atual estágio de financeirização. Em relação aos bancos comerciais, o autor destaca as modificações na sua forma de funcionamento, que passaram a assumir o papel de banco de investimentos. Além disso, de acordo com Lapavitsas (2009), desde o final dos anos 1970, duas principais tendências passam a inflexionar as transformações nos bancos comerciais, são elas a onda de fusões e aquisições que passaram a envolver as sociedades anônimas, alimentando os mercados acionários, e a canalização das poupanças dos/as trabalhadores/as para os mercados financeiros. Essa última tendência está intimamente conectada aos resultados da ofensiva neoliberal, que provocou um amplo desmonte das políticas sociais ofertadas pelo Estado.

Diante dos resultados do processo de desregulação financeira, orientado pelo neoliberalismo, foram ampliadas as diferenças entre os bancos comerciais e das grandes sociedades anônimas; mas com a crescente ampliação dessas últimas, os bancos comerciais voltaram-se a administrar a renda pessoal dos/as trabalhadores/as e assumiram a função de intermediação do mercado financeiro, típica dos bancos de investimento (Lapavitsas, 2009).

Esse processo assumiu características distintas nos países capitalistas, diante das particularidades decorrentes do desenvolvimento sócio-histórico e da inserção no circuito da economia mundial. Contudo, para Lapavitsas (2009), a *exploração financeira* aparece como um ponto de convergência nas economias financeirizadas, ela representa a exploração da renda pessoal da classe trabalhadora, que passou a ser utilizada como *moeda de troca* nos investimentos financeiros. Nas últimas décadas, para Lapavitsas (2009, p. 54, *tradução nossa*):

A tendência geral pressupõe a participação crescente dos trabalhadores nos mecanismos financeiros com o objetivo de satisfazer as suas necessidades básicas, como habitação, educação, saúde e poupança para aposentadoria; só então os bancos poderão extrair lucros significativos diretamente do rendimento pessoal.

Para Lapavitsas (2009), essa modalidade de exploração financeira difere qualitativamente daquela que caracteriza a esfera da produção capitalista, pois dá-se a partir da apropriação de parte do salário da classe trabalhadora. Assim, as mudanças na configuração das políticas sociais, resultantes das contrarreformas neoliberais, impulsionam o crescimento dos recursos em circulação na esfera financeira que alimentam a financeirização. Desse modo, para

Lapavitsas (2009, p. 59, *tradução nossa*) “os trabalhadores e particulares que pretendem cobrir suas necessidades básicas por meio do setor financeiro têm poucas opções para prescindir ou substituir os mecanismos do sistema financeiro”.

Desde os três últimos decênios do século XX, a *exploração financeira* foi ampliada a partir da exploração das rendas pessoais da classe trabalhadora, que ingressam massivamente no mercado financeiro, com o objetivo de viabilizar o acesso aos serviços de saúde, educação, previdência social, entre outros. O ingresso de recursos provenientes da poupança dos/as trabalhadores/as nos mercados financeirizados têm sido um dinamizador dos lucros.

Com base nesses elementos, o conceito de financeirização apresentado por Lapavitsas (2009) faz referência ao atual estágio de desenvolvimento econômico dominado pelas atividades financeiras, em detrimento dos investimentos na esfera da produção, que se reflete na ampliação quantitativa e qualitativa dos investimentos nos diferentes produtos financeiros. Nos termos de Lapavitsas (2009, p. 75, *tradução nossa*), a financeirização “consiste na transformação sistêmica da economia capitalista, a qual gira em torno do sistema financeiro e implica na criação de novas fontes de lucros”. Além disso, Lapavitsas (2009, p. 84 – *tradução nossa*) afirma que “a financeirização não se reduz ao domínio dos bancos sobre o capital industrial e comercial, pelo contrário, significa a crescente autonomia do setor financeiro”.

No bojo dessa conjuntura, Lapavitsas (2009) identifica transformações no interior da fração de rentistas, para o autor esses adquirem novos atributos que ultrapassam a caracterização de ociosidade indicada por Marx (2017), ao compará-lo com o capitalista ativo. Para Lapavitsas (2009, p. 77, *tradução nossa*), “o rendimento dos rentistas que podem ser classificados como contemporâneos não provém apenas da posse e do empréstimo do seu capital imprestável”. Lapavitsas (2009, p. 77-78, *tradução nossa*) argumenta que:

Os gestores de fundos de hedge, por exemplo, normalmente ganham enormes receitas de comissões, bem como uma grande proporção dos lucros anuais (...) Da mesma forma, os gestores das empresas obtêm grandes rendimentos na forma de opções de ações a compra de ações e mecanismos financeiros semelhantes, muitas vezes disfarçados de salários. Finalmente, contabilistas, advogados e outros profissionais que prestam o apoio técnico necessário à titularização e outras transações obtêm rendimentos em pagamento pelos seus serviços.

Nas páginas seguintes, Lapavitsas (2009, p. 78, *tradução nossa*) afirma:

Essas receitas financeiras devem-se mais à posição e função que o beneficiário ocupa no sistema financeiro do que à propriedade de capital monetário para empréstimo ou mesmo de dinheiro ocioso. Por outras palavras, os rentistas modernos não são simples detentores de dinheiro que evitam o negócio sujo

da produção. É claro que são frequentemente proprietários de capital para empréstimos, mas a sua possibilidade de obter rendimentos extraordinários é também mediada pela sua posição relativamente ao sistema financeiro. A esse respeito, nem sequer têm de fazer parte do sistema financeiro, por exemplo, como **gestores industriais ou comerciais**.

Nesse sentido, o autor utiliza o termo rentista não apenas em referência aos capitalistas detentores de capital fictício, mas parece-nos que o amplia, ao caracterizar aqueles que participam, direta ou indiretamente, da reprodução do capital financeiro. Nessa mesma direção, Lapavitsas (2009, p. 78, *tradução nossa*) afirma que “os retornos financeiros que geram não são distribuídos entre um grupo social bem definido de rentistas. Pelo contrário, indivíduos ‘financeirizados’ de todas as classes sociais são remunerados eles”. Desse modo, o termo rentista passa a ser utilizado em alusão aos indivíduos que tem suas rendas atreladas a financeirização. Para Lapavitsas (2009, p. 79, *tradução nossa*)

O rendimento, a função e a influência dos rentistas, na era da financeirização derivam do desenvolvimento do sistema financeiro. Os rentistas contemporâneos conseguiram extrair rendimentos extraordinários graças a sua posição em relação ao sistema financeiro, bem como à sua propriedade de capital para empréstimos.

Diante desses elementos, apesar de considerarmos importantes as contribuições apresentadas por Duménil e Lévi (2010a; 2010b), Brunhoff (2010) e Lapavitsas (2009), evidenciamos a necessidade de avaliar criticamente o uso dos conceitos de “finança”, “financistas” e “rentistas” apresentados pelos autores, partindo do pressuposto de que a renda não deve ser considerada como critério decisivo para avaliar a posição dos indivíduos na estrutura das classes sociais. Desse modo, apesar das rendas elevadas, denotando os privilégios dos operadores de alta patente do mercado financeiro, esses/as trabalhadores/as, bem como os pequenos investidores, em última instância, continuam sendo membros da classe trabalhadora, pois não são os detentores do capital.

Feitas essas considerações, no item seguinte apresentaremos uma crítica a ausência de precisão teórica nos conceitos de *capital financeiro* e *financeirização*, para tal recorreremos as discussões desenvolvidas pela vertente crítica da economia, que ganhou uma forte expressão no Brasil por meio das obras de Carcanholo e Nakatani (1999) e Sabadini (2015). Esses autores problematizam a adoção desses termos que, de forma acrítica, passaram a ser recorrentemente utilizados no âmbito acadêmico e político. Nessa perspectiva da economia política, esses autores indicam a necessidade de apreender o capital especulativo parasitário, ou seja, o CF e sua hegemonia na atual etapa da acumulação capitalista, conforme será discutido no item seguinte.

1.4.2. Capital fictício: especulação e lucros fictícios

De acordo com Sabadini (2015), para analisar a atual configuração da economia capitalista é imprescindível levar em conta as modificações decorrentes do aumento da concentração de capitais e as contradições imanentes ao capital fictício. Diante desse desafio, o autor indica a necessidade de uma releitura crítica sobre as contribuições dadas por Hilferding no desenvolvimento da categoria *capital financeiro*. Apesar de reconhecer os avanços de Hilferding (1885) ao identificar a relação entre o capital industrial e o bancário, Sabadini (2015) destaca a aparente ambiguidade conceitual que se reflete em equívocos na apreensão da categoria CF – o que compromete o entendimento da dinâmica da acumulação capitalista na atualidade. Para Sabadini (2015, p. 83):

Acontece que em Hilferding os pontos relacionados à estrutura e compreensão do capital fictício são analisados sobretudo em sua forma concreta, pautados nos tipos de títulos e nos movimentos das bolsas de valores. Apesar de importante, o grau de abstração necessário para a compreensão destas categorias não aparece no centro da discussão. Não fica claro, por exemplo, que o caráter fictício do capital se autonomiza no ciclo global, e que, ao mesmo tempo, mantém a sua dependência em relação ao capital produtivo. O caráter dialético desta percepção nos parece secundário, quiçá inexistente, sobretudo quanto à teoria do valor-trabalho de Marx.

Desse modo, a conceito *capital financeiro*, nos moldes desenvolvidos por Hilferding, trata da sua forma de manifestação imediata, mas não esgota as mediações que compõem a essência desse fenômeno. Assim, segundo Sabadini (2015), Hilferding não realiza a reconstrução teórica (1) das formas de autonomização no ciclo global do capital e (2) da categoria capital fictício, por isso não apreende a contradição nuclear em torno da acumulação financeira – marcada pela *autonomização do capital*, que tem como expressão mais imediata, porém falsa uma suposta capacidade de criação da riqueza sem a mediação da produção.

Nesse sentido, afirma Sabadini (2015, p, 85):

Então, o que nos chama atenção é o fato de que ao mesmo tempo em que o autor trata em seus parágrafos conceituais da relação banco e indústria e seu aspecto de dominação, anuncia por outro a inserção e discussão do capital fictício como categoria central do capital financeiro. Mas, ao que parece, esta última discussão não avança, não aparece de forma mais profunda, não anuncia o processo de autonomização relativa da esfera da circulação, passo esse que consideramos importante, funcional e mesmo contraditório para o capital. Evidentemente fazemos essas observações sempre lembrando o período histórico vivido pelo autor, fato este que, se não impossibilita, ao menos dificulta a percepção da dinâmica especulativa do capitalismo.

Em publicações anteriores, Carcanholo e Nakatani (1999) já haviam apresentado críticas a adoção indiscriminada da terminologia capital financeiro para apreender as particularidades do desenvolvimento capitalista na contemporaneidade. Os autores evidenciaram um traço positivista no arcabouço teórico no qual foi elaborado e difundido o conceito de capital financeiro, dada a imprecisão teórica em torno desse conceito.

Diante desses elementos, Carcanholo e Nakatani (1999, p. 13) afirmam que:

Como estamos acostumados com o uso generalizado de expressões pouco definidas não nos preocupamos com a imprecisão do referido “conceito”. No entanto, frequentemente a expressão capital financeiro é utilizada como se fosse um conceito teórico. Nós o consideramos um “conceito” teoricamente vazio pois refere-se a um conjunto de formas indefinidas de capital cujas articulações com as formas funcionais do capital industrial ficam indeterminadas.

Assim, os autores afirmam que Hilferding (1985) e Lênin (2012) utilizaram o conceito de capital financeiro para apresentar o processo histórico marcado pela união e associação do capital produtivo ao capital bancário – enquanto *um conjunto de formas indefinidas do capital*. Para Carcanholo e Nakatani (1999), ambos suprimiram a análise da autonomização das formas funcionais do capital industrial (capital-dinheiro, capital-produtivo e capital-mercadoria), que resultaram, respectivamente, nas formas autônomas do capital portador de juros, capital produtivo e capital comercial.

Diante disso, a crítica ao uso do conceito de capital financeiro para descrever o crescimento das atividades financeiras, fundamenta-se na tese apresentada por Carcanholo e Nakatani (1999, p. 2 – *grifos dos autores*):

Nossa tese é que a globalização, com todas as suas características, distingue-se de outras épocas da história do capitalismo pelo domínio do *capital especulativo parasitário* (forma particular mais concreta do *capital portador de juros*) sobre o *capital produtivo*. Nessa fase, o *capital industrial* converte-se em *capital especulativo* e sua lógica fica totalmente *subordinada* à especulação e *dominada* pelo parasitismo. Dessa maneira é a lógica especulativa do capital sobre sua circulação e reprodução no espaço internacional que define esta nova etapa. Sem dúvida, esse fenômeno está associado à quebra do padrão monetário internacional a partir dos anos 70.

Para os autores, o desenvolvimento do capital especulativo parasitário, enquanto forma do CPJ, levou-o a uma posição de hegemonia em relação ao capital produtivo e, além disso, o capital produtivo passou a operar de forma *subordinada* e *dominada* pela lógica imanente ao capital especulativo. Para Carcanholo e Nakatani (1999, p. 2-3):

Isso significa que até mesmo o *capital portador de juros*, necessário para a reprodução do *capital produtivo*, passa a atuar segundo a lógica especulativa. Além disso, as grandes empresas produtivas cada vez mais conjugam sua atuação normal com atividades financeiras, subordinando suas estratégias às práticas especulativas: o *capital produtivo* contamina-se com a especulação.

No seio da lógica especulativa parasitária, as operações com o CPJ resultaram no crescimento do volume de capitais fictícios que passaram a dinamizar a economia capitalista. Essa lógica se espalhou para produção e a circulação resultando na formação de uma configuração inédita, na qual a reprodução do capital total passou a ser balizada pelo capital especulativo.

Carcanholo e Nakatani (1999) recuperam a teoria do valor-trabalho em Marx, que apreende a mercadoria como composto de valor de uso e o valor (de troca)⁵⁸, e chegam à conclusão que no CF o *valor-capital* passa por um processo de substantivação. Deixando de ser um dos adjetivos das mercadorias, o *valor-capital* assume a condição de mercadoria. Assim, para Carcanholo e Nakatani (1999, p.5) “o capital é um valor que circula e, através de determinadas metamorfoses, chega a autovalorizar-se. O agente, o sujeito dessa circulação, é o valor e, com isso, ele deixa de ser mera característica das mercadorias e ganha status de coisa com vida própria”.

Em relação ao CF, Carcanholo e Nakatani (1999, p.15) afirmam:

Sua característica básica está no fato de que ele não cumpre nenhuma função na lógica do capital industrial. É um capital que não produz mais-valia ou excedente-valor e não favorece nem contribui para a sua produção. No entanto, ele se apropria do excedente e o exige em magnitudes crescente. Sua lógica é a apropriação desenfreada da mais-valia, ou melhor, do lucro (o lucro especulativo).

O CF tem sua valorização garantida por meio da apropriação do excedente da produção capitalista, ou seja, não possui autonomia em relação a esfera da produção, mas alimenta-se da exploração produtiva que é a base da riqueza no MPC. Para Carcanholo e Sabadini (2009, p. 45):

O capital fictício tem como origem três fontes: a) a transformação em títulos negociáveis de capital ilusório, b) a duplicação aparente do valor do capital a juros (no caso das ações e dos títulos públicos e c) a valorização especulativa dos diferentes ativos. Esse capital fictício de três diferentes origens tem em comum o fato de que, ao mesmo tempo em que é fictício, é real. É real do ponto de vista do ato individual e isolado, no dia-a-dia do mercado, quer dizer, do ponto de vista da aparência; é a dialética fictício/real.

⁵⁸ Além disso, as mercadorias possuem características que as distinguem e qualificam (tal qual peso, cor, tamanho entre outros).

O CF apresenta uma dialética própria, pois, se apresenta e se impõe na realidade concreta, e corresponde a um *valor-capital* que influencia o comércio de mercadorias e baliza as operações financeiras, entretanto, ao mesmo tempo, é uma criação, ilusória, pois, seu crescimento é resultado da especulação financeira.

Diante disso, o crescimento econômico por meio da acumulação de somas vultuosas de CF apresenta-se como uma das principais contradições do capitalismo contemporâneo, nos termos de Carcanholo e Nakatani (1999, p. 11) “o CF tem existência real e sua lógica interfere realmente na trajetória e nas circunstâncias da valorização e da acumulação. O CF tem movimento próprio. Assim ele é real de certa maneira e, ao mesmo tempo, não é”. Na *dialética* do CF, a medida em que não cria riqueza, ou seja, é resultado de operações contábeis, o CF não é real; mas, do ponto de vista global, esse capital é socialmente legitimado e a remuneração dos detentores dos títulos desse capital depende da exploração e superexploração da força de trabalho.

Para Carcanholo e Sabadini (2009) no cerne do capital especulativo parasitário encontra-se o CF, e seu predomínio implica que o capitalismo passou a operar sob a lógica da produção de *lucros fictícios*. Para os autores, existe uma diferença entre duas formas de *lucros fictícios*, (1) os provenientes das ações que correspondem ao valor do patrimônio das empresas produtivas, ou seja, possuem uma base assentada na produção de mercadorias - o *capital fictício de tipo I*; e (2) os que são resultado da especulação, *capital fictício de tipo II*, segundo Carcanholo e Sabadini (2009, p.45) “por detrás desse não há nenhuma substância real”. Nessa última forma, a especulação adentra os mercados acionários e infla o CF em circulação.

Ainda nesse debate, os autores afirmam que os títulos da dívida pública são *CF de tipo I e II*, Carcanholo e Sabadini (2009) diferenciam os títulos públicos utilizados em investimentos reais, tal qual a construção de vias ferroviárias, rodoviárias, edifícios públicos, entre outros – enquanto parte do CF tipo I. Já a utilização da dívida pública para financiar os gastos correntes do Estado, produz títulos que são CF do tipo II.

No escopo da crítica da economia política, Carcanholo (2010) faz uma avaliação sobre o uso dos termos *capital financeiro*, *finanças* e *financeirização*, e sinaliza que:

Para tratar disso é obrigatório reavaliar criticamente as noções corriqueiras de capital financeiro, “finanças”, “financeirização”, que contaminam o debate atual sobre a crise, seja porque confundem categorias, o que não permite caracterizar apropriadamente a especificidade desta crise, ou porque simplesmente não apresentam o menor conteúdo categorial, sendo apenas expressões linguísticas para processos que se termina por desconhecer. Do nosso ponto de vista, a categoria capital fictício é muito mais profícua para

entender a atualidade do que as noções, mais densas ou não, de capital financeiro/financeirização/finanças (Carcanholo, 2010, p. 4).

Carcanholo (2010) ressalta que o conceito de capital financeiro, formulada por Hilferding, não pode ser confundida com a categoria CF desenvolvida por Marx – ambas possuem níveis de abstração distintos. A primeira foi apresentada na perspectiva de caracterizar a particularidade do capitalismo no início do século XX e, de forma diversa, a categoria CF foi desenvolvida por Marx enquanto uma categoria geral de funcionamento do MPC. Nesse sentido, para Carcanholo (2010, p. 4) “a noção corriqueira de capital financeiro (financeirizado) costuma se referir ao capital remunerado basicamente com ganhos especulativos na esfera financeira, além da remuneração derivada dos juros”, de modo similar, a maioria dos autores recorrem ao termo *financeirização* para designar a totalidade das transações financeiras. Para Carcanholo (2010, p. 5, *grifos do autor*):

De uma forma ou de outra, em última instância, tratar-se-ia de todo aquele capital que se apropria de juros, isto é, que se apropria de uma renda que, na realidade, não foi ele que produziu. Ora, o capital – qualquer que seja a sua adjetivação – se caracteriza pela apropriação de um valor (*mais-valia*) que, de fato, é produzido pelo consumo do valor de uso da força de trabalho, dentro do processo produtivo. Assim, todo e qualquer capital, em última instância, se define pela apropriação de um valor que não foi ele quem o produziu. A conclusão é que a noção corriqueira de capital financeiro valeria para todo o conjunto do capital. Uma categoria que vale para absolutamente tudo passa a não ter, em termos de compreensão (*teórica*), absolutamente nenhuma serventia.

Segundo o autor, o uso do conceito capital financeiro, comumente definido como *aquela que se apropria de uma renda que não produziu* deve ser problematizado, pois, ele trata de precisar e particularizar o capital financeiro a partir de uma característica geral do capital. Nesse sentido, Carcanholo (2010, p. 5) recorre a categoria CF que segundo o autor pode ser entendido “como um desenvolvimento/complexificação da lógica do mero apropriar-se de um valor excedente, mas nunca ser confundido com a totalidade dos capitais que meramente se apropriam de um valor que não produziram”.

Conforme indicado por Marques e Nakatani (2009), se nos tempos de Marx, encontramos três formas embrionárias do CF: o capital bancário, a dívida pública e o capital acionário; na contemporaneidade, se diversificam as inovações financeiras dinamizadas a partir da ofensiva neoliberal, nesse interim, se destaca o desenvolvimento dos mercados de derivativos⁵⁹. Assim, a especulação penetrou os mais diversos espaços, da especulação

⁵⁹ Os derivativos são um mercado de títulos derivados de outros títulos, e apesar de não ser uma novidade, assume dimensões são inéditas na atualidade; existem dois tipos de derivativos: *hedge* e *swap*, em ambos se

imobiliária à especulação da futura produção de commodities e, até mesmo, à especulação com as poupanças para aposentadorias.

Por fim, é necessário destacar que os títulos da dívida pública desempenham um papel central na dinâmica do CF. Nos marcos do neoliberalismo, a atuação do Estado passou a ser condicionada a uma função de guardião da legitimidade econômica, política e social desse capital, que, por meio da dívida pública, apropria-se de parcelas crescentes do fundo público para garantir sua própria reprodução.

Diante dos elementos abordados, o capítulo seguinte apresenta uma linha de continuidade ao buscar apreender a particularidade da inserção dos países latino-americanos, principalmente do Brasil, no âmbito da economia mundial, partindo do entendimento da dependência como um traço constitutivo da formação sócio-histórica, que se delimita limites e possibilidades que marcam o desenvolvimento de suas economias. Tais problematizações são um passo fundamental para conhecer a particularidade das relações de dependência na atual conjuntura, na qual a acumulação é capitaneada pela dialética do CF.

operacionalizam títulos de apropriação futura. Os títulos *hedge* correspondem a transferência de riscos sobre uma produção futura, por exemplo um produtor, antecipadamente, vende sua produção por um prazo de cinco anos, transferindo possíveis riscos para o detentor dos títulos (que lhe garantem o direito a apropriação de lucros no futuro, quando realizada a valorização dessas mercadorias). Em relação aos *swaps*, Marques e Nakatani (2009, p.20) afirmam que “as operações têm o mesmo fundamento que as de hedge, mas supõe que os dois contratantes procuram transferir riscos diferentes de um para o outro”, desse modo, os riscos que envolvem as operações com *swaps* são ainda maiores, pois, são negociados dois títulos/letras de apropriação futura – seja de uma safra, seja de uma dívida a ser paga.

CAPÍTULO II – TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-HISTÓRICO BRASILEIRO

Os estudos que abordaram a particularidade do desenvolvimento dos países dependentes emergiram vigorosamente a partir da década de 1960, diante da conjuntura econômica, política e social reconfigurada com a ofensiva imperialista norte-americana. Essa reconfiguração foi dinamizada pela intensa propaganda contra a “ameaça comunista”, utilizada como justificativa oficial para os golpes militares que ascenderam na América Latina.⁶⁰

No Brasil, outros vetores importantes impulsionaram o desenvolvimento do pensamento social crítico no seio do qual se originou as teorias da dependência. Essa conjuntura foi marcada por mudanças na estrutura organizacional das universidades, a interlocução das ciências sociais com teorias críticas – tal qual o referencial marxiano e o marxismo, a mudança no perfil dos/as estudantes, com o ingresso de setores da classe trabalhadora no âmbito da universidade pública. A confluência de todos esses elementos endossou o desenvolvimento de pesquisas que pautaram a particularidade que marca a inserção dos países latino-americanos no circuito da acumulação capitalista.

No período anterior, as elaborações de Gilberto Freire, Josué de Castro, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, dentre outros, já indicavam uma construção transdisciplinar do pensamento social latino-americano (Santos, 2000). Desse modo, Santos (2000, p. 25) afirma que:

A acumulação destas e outras propostas metodológicas na região refletiam a crescente densidade de seu pensamento social que superava a simples aplicação de reflexões, metodologias ou propostas científicas importadas dos países centrais para abrir um campo teórico próprio, com sua metodologia própria, sua identidade temática e seu caminho para uma práxis mais realista.

Historicamente, consagrou-se a notória importância e qualidade teórica dessas elaborações, que pautaram a necessidade de pensar a América Latina e o Brasil a partir das suas

⁶⁰ No Brasil, esse período é marcado pela instabilidade política, a assunção e renúncia de Jânio Quadros à presidência da República, as tensões que envolveram o Governo de João Goulart que, sumariamente, teve sua autonomia restrita diante da tentativa de um golpe de Estado, consagrado pela adoção do sistema parlamentarista. Em relação a esse último ponto, em torno dessas tensões vislumbra-se o receio do alinhamento de João Goulart com outros governos socialistas, para justificar essa ameaça, tratou-se de construir uma narrativa em torno de sua aproximação com a China. Outro elemento decisivo foi a conjuntura de efervescência política galgada pelas manifestações da classe trabalhadora, que perpassaram os grandes centros urbanos. Além disso, cumpre observar, que experiências autoritárias anteriores – como o Estado Novo no Brasil – já haviam antecipado formas de centralização do poder e de alinhamento ideológico que seriam aprofundadas nas décadas seguintes.

particularidades, mas mantendo o prisma da totalidade, ou seja, sem perder de vista que as relações sociais são marcadas pela historicidade contraditória e dialética.

Com objetivos similares, mas por vias qualitativamente diversas, as teorias da dependência pautaram o desenvolvimento sócio-histórico tendo como ponto de partida as teorias imperialistas que indicavam o *desenvolvimento desigual e combinado*.

O desenvolvimento de projetos de industrialização nacional, ao longo do século XX, impuseram novos dinamismos para a inserção da América Latina no circuito da economia mundial. Para Santos (2000, p. 18), “abria-se o caminho para compreender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como o resultado histórico do desenvolvimento do capitalismo, como um sistema mundial que produzia ao mesmo tempo desenvolvimento e subdesenvolvimento”.

Conforme sinaliza Santos (2000), as teorias da dependência são herdeiras e legatárias dos escritos que a antecedem, mas isso não significa que se constituíram como uma simples linha de continuidade. Sua construção foi marcada por interlocuções teóricas fundamentais que viabilizaram a apreensão do objeto de estudo por diferentes prismas teóricos, metodológicos e políticos.

Em relação aos estudos inaugurais que tematizaram a dependência, um balanço feito por Santos (2000, p. 67) indica que as primeiras elaborações sinalizavam que “o quadro, no seu conjunto, era caracterizado pela necessidade de passar por uma revolução burguesa na América Latina. Esta revolução burguesa necessitava de uma classe protagônica que seria uma burguesia industrial nacional”.

Nessa perspectiva, como baluarte dos ideais da burguesia industrial, em 1947, ocorre a fundação da Comissão Econômica para América Latina das Nações Unidas (CEPAL), sob o comando de Raul Prebisch⁶¹. Tendo como objetivo primordial construir estratégias para viabilizar a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países da região a partir do fomento a industrialização – entendida como uma forma de superação o *subdesenvolvimento*.

De acordo com Amaral (2012, p. 30) “a visão cepalina vai afirmar que, dado o comércio internacional, há uma tendência permanente a deterioração dos termos de troca que desfavorece os países exportadores de produtos primários”. Desse modo, tem-se uma transferência de renda dos países periféricos para os países centrais. Diante dos limites da manutenção dessa riqueza nas economias dependentes, a proposta formulada pela CEPAL foi capitaneada pela

⁶¹ Entre os principais expoentes do pensamento cepalino também se destaca o economista Celso Furtado, cujas contribuições foram decisivas para o desenvolvimento da teoria do subdesenvolvimento e para a formulação de políticas de industrialização e planejamento econômico na América Latina.

necessidade de incentivar a industrialização, a centralização do câmbio e o desenvolvimento de uma política de oferta de crédito (Amaral, 2012).

De acordo com Santos (2000, p. 68), os estudos cepalinos “se concentraram nas políticas capazes de viabilizar o processo de industrialização procurando superar os obstáculos ao desenvolvimento. Suas propostas de políticas preservaram, contudo, as estruturas de poder existentes”. Essa orientação pautava-se na premissa que o desenvolvimento das economias capitalistas, num circuito normal, ocorreria de modo evolutivo e o *subdesenvolvimento* deveria ser ultrapassado por meio da incorporação de políticas dinamizadoras da produção e do mercado de consumo. Assim, a superação dessa situação, permitiria um incremento econômico que ensejaria uma *fase/etapa* de desenvolvimento.

A principal estratégia proposta construída a partir da perspectiva heterodoxa da CEPAL orientou uma política de *substituição de importações* como uma alternativa para ruptura com o *subdesenvolvimento* que balizou a economia brasileira desde a década de 1940. Segundo Santos (2000, p. 69)

Na década de 50, a CEPAL estudou as particularidades deste processo de substituição de importações: ele se inicia pela substituição de importações de produtos de consumo, sobretudo de elite, que logo se vêem saturados. Mas nos anos 40 a substituição de importações se orienta para os bens de consumo durável e somente numa última etapa, já na década de 60, começa uma substituição no setor de maquinárias.

Desse modo, em consonância com as orientações cepalinas, a tentativa de industrialização nacional deflagrada no período pós-guerra, enquanto forma de superar o *subdesenvolvimento*, foi dependente dos fluxos de capitais em circulação na economia mundial que adentraram no Brasil. O ingresso de capital estrangeiro foi capilarizado por meio das multinacionais, que passaram a dinamizar os setores de energia, transportes, comunicações, dentre outros (Santos, 2000). Sem perder de vista seu aliado interno, a burguesia industrial empreendeu um projeto de industrialização lastreado pelos influxos do capital estrangeiro.

A histórica articulação entre a burguesia industrial brasileira e os setores agroexportadores demarca um limite para a atuação da CEPAL, segundo Santos (2000, p. 70) “a CEPAL, representando em grande parte essa burguesia industrial, procurou saídas que não afetassem a questão agrária e que permitissem expropriar recursos do latifúndio com mecanismos de intervenção estatal, sem chegar ao enfrentamento com ele”. Dentre esses mecanismos, Santos (2000) identifica a inflação, a nacionalização das divisas e a política cambial.

Diante da associação com o capital estrangeiro, fortalecida nas décadas de 1950-60, o projeto cepalino direcionou severas críticas ao modelo econômico baseado na estrutura exportadora agrária. Nesse interim, sua atuação pautou-se na premissa que “a hegemonia do setor exportador, tal como se configurava, era um obstáculo ao processo de industrialização. Mas, ao mesmo tempo, mostrava que era necessário extrair excedente deste setor para dedicá-lo ao setor industrial” (Santos, 2000, p. 73).

Por isso, na tônica das elaborações cepalinas se distingue um setor moderno, promotor do desenvolvimento, a burguesia industrial; e, um outro, promotor do subdesenvolvimento, o setor agroexportador (Santos, 2000). Nesse sentido, as ideias cepalinas podem ser vislumbradas como uma representação dos interesses da burguesia industrial brasileira que procurou fortalecer a vinculação orgânica com o capital estrangeiro, entendendo-a como uma via para o desenvolvimento.

Diante das fragilidades teóricas e práticas, o ideário cepalino não passou isento de críticas de diferentes veios teóricos. No campo de elaborações identificadas como weberianas⁶² por Amaral (2012), se destaca a produção de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, que criticaram a perspectiva dualista que marca as elaborações cepalinas, nas quais os países desenvolvidos e *subdesenvolvidos* figuram como distintos e a indução da industrialização é apresentada como caminho de superação do *subdesenvolvimento*.

De acordo com Cardoso e Faletto (2000, p. 500):

Quase sempre esteve presente, como suposto metodológico, nos esforços de interpretação inspirados nesta concepção, que as pautas dos sistemas político, social e econômico dos países da Europa ocidental e dos Estados Unidos antecipam o futuro das sociedades subdesenvolvidas. O “processo de desenvolvimento” consistiria em levar a cabo, e inclusive reproduzir, as diversas etapas que caracterizam as transformações sociais daqueles países. É por isso que as variações históricas, quer dizer, as singularidades de cada situação de subdesenvolvimento têm pouco valor interpretativo para esse tipo de sociologia.

Para Cardoso e Faletto (2000) a investigação sobre o problema do *subdesenvolvimento* deve considerar os conhecimentos sobre as condições históricas no plano interno e externo (econômicas, políticas e sociais), além disso, deve ter como objeto de análise “*compreender*, nas situações estruturais dadas, os objetivos e interesses que dão sentido, orientam ou animam

⁶² Segundo Amaral (2012, p. 33, nota de rodapé nº 25), “embora Fernando Henrique Cardoso reivindique o marxismo como sua principal fonte teórica, denominamos como weberiana esta vertente da teoria da dependência. Primeiro em função de que os weberianos acusam os marxistas de serem economicistas, tal como Weber fez em relação a Marx e o próprio Cardoso faz em relação a Marini e Dos Santos. Em segundo lugar está a exasperação da autonomia do político, própria dos weberianos, que se repete na vertente dependentista de Cardoso e Faletto”.

o conflito entre os grupos e classes e os movimentos sociais que “põem em marcha” as sociedades em desenvolvimento” (Cardoso e Faletto, 2000, p. 502-503, *grifos nossos*).

Em outra passagem Cardoso e Faletto (2000, p. 503) afirmam que:

requer-se, portanto, e isso é fundamental, uma perspectiva que, ao realçadas as mencionadas condições concretas – que são de caráter estrutural – e ao destacar os móveis dos movimentos sociais – objetivos, valores, ideologias, analise aquelas e estes em suas relações e determinações recíprocas.

De acordo com a perspectiva proposta pelos autores, as análises devem considerar os diversos fatores identificados, partindo da premissa que:

as transformações sociais e econômicas que alteram o equilíbrio interno e externo das sociedades subdesenvolvidas e dependentes são processos políticos que, nas condições históricas atuais, supõem tensões que nem sempre, nem de modo necessário, contêm em si mesmas soluções favoráveis ao desenvolvimento nacional (Cardoso e Faletto, 2000, p. 519).

Partindo desse diagnóstico, os autores defendem a possibilidade de transformação de uma econômica subdesenvolvida a partir do aproveitamento das vantagens derivadas da associação com os capitais estrangeiros, passando a figurar na forma de um capitalismo *dependente e associado*.

As críticas a concepção cepalina foram tecidas por outras vertentes teóricas, no veio da economia política crítica, a Teoria Marxista da Dependência (TMD) indica que a particularidade da inserção das economias dependentes no circuito da economia mundial, ancorada na DIT, apresenta-se como o principal entrave para a superação da condição dependente.

A TMD foi resultado da elaboração teórica e política empreendida por Rui Mauro Marini, Vânia Bambirra e Teotônio dos Santos, nucleados na Universidade de Brasília (UnB) no período que antecede a instauração da ditadura militar, em 1964. Suas formulações foram fundamentadas teoricamente no método crítico dialético, a partir de uma apropriação do referencial marxiano, e tinham como objeto de estudo apreender a particularidade constitutiva da dinâmica de desenvolvimento da América Latina.

Não obstante a riqueza teórica e política das elaborações da TMD, elas não lograram ampla apropriação pela classe trabalhadora latino-americana, permanecendo restritas e com limitada visibilidade, inclusive nos círculos acadêmicos. Conforme sinaliza Martins (2013), dentre as razões do desconhecimento das obras de Rui Mauro Marini, bem como dos demais intelectuais da TMD, pode-se indicar o impacto dos golpes militares na região, deflagrados durante as décadas de 1960-1970, a derrota dos movimentos revolucionários, o que permitiu

uma ofensiva imperialista à nível continental, e, por fim, a estratégia de redemocratização conjugada ao consenso ideológico de matriz neoliberal⁶³.

Apesar de seu desconhecimento ao longo da história latino-americana, cabe-nos, conjuntamente, recuperar o debate teórico fundamentado pela TMD, tendo como ponto de partida a importância de estudar a particularidade que constitui e demarca possibilidades e limites ao desenvolvimento da América Latina, sem perder de vista sua umbilical interligação com a universalidade capitalista.

Além disso, os elementos teóricos elaborados a partir da TMD nos permitem identificar a forma funcional a reprodução do capital presente na crítica de Cardoso e Faletto (2000) ao modelo cepalino. Embebidas pela defesa da classe burguesa, essa proposta embasou a legitimação da associação com o capital estrangeiro, como única forma de viabilizar o *desenvolvimento dependente*.

Tal proposição ignora que as contradições dos investimentos estrangeiros, diretos ou indiretos, que se aproveitam das vantagens resultantes da própria situação de dependência, especialmente da deterioração dos termos de troca, das transferências de mais-valia e da desproteção social dos/as trabalhadores/as. Assim, ao longo do processo histórico, os investimentos estrangeiros que afluíram para as economias dependentes foram utilizados como forma de escoar os acúmulos de capitais e tecnologias (essas últimas tornadas obsoletas nos países centrais diante do desenvolvimento técnico-científico)⁶⁴.

Considerando esses elementos introdutórios, o presente capítulo da tese resgata as análises dos autores clássicos da TMD para o objetivo de compreender as particularidades do desenvolvimento sócio-histórico da América Latina. Num segundo momento, recupera elementos teóricos, políticos, históricos e sociais para pensar a imbricação entre o Estado e a dominação de classes na região. Em seguida, discute as raízes da dependência brasileira, a partir do resgate crítico de sua inserção dependente ao longo do século XX. Por fim, discute-se a dívida pública como modalidade de transferência de valor no capitalismo dependente brasileiro.

⁶³ Esse novo consenso ideológico teve impactos no campo da pesquisa e produção do conhecimento no Brasil, de acordo com Martins (2013, p. 15) “substituiu-se o enfoque transdisciplinar, que havia caracterizado o pensamento latino-americano dos anos 1950, 1960 e 1970, pelo analítico, que fragmentou as ciências sociais em disciplinas autônomas e desautorizou intervenções globais nas sociedades, limitando-se a gerenciar e acomodar dimensões sistêmicas específicas”.

⁶⁴ Os elementos citados no presente parágrafo, à título de introdução, serão abordados ao longo do capítulo.

2.1. Teoria Marxista da Dependência e o desenvolvimento capitalista na América Latina

A Teoria Marxista da Dependência (TMD) nos oferece subsídios para analisar a inserção dos países latino-americanos no âmbito das relações capitalistas à nível mundial. Para Marini (2017), com a DIT consolidada, consagrou-se a inserção subordinada e dependente dos países latino-americanos. Esses países se especializaram na produção e fornecimento matérias-primas e bens primários, a baixos custos, destinados a abastecer o mercado mundial.

No âmbito da DIT, o incremento da indústria moderna nos países centrais foi, e continua sendo, impensável sem a configuração existente a partir da inserção dos países dependentes no mercado mundial⁶⁵. Nesse sentido, Marini (2017) indica que a América Latina (1) criou uma oferta mundial de alimentos à preços baixos e (2) desempenhou uma função basilar na oferta de matérias-primas que favorece o desenvolvimento das indústrias no centro da economia capitalista. Nessa conjuntura, as trocas no mercado mundial correspondem a troca de não equivalentes, nas quais se efetiva um processo identificado por Marini (2017), a deterioração dos termos de troca⁶⁶.

No âmbito do comércio internacional, Marini (2017) identifica a existência de formas de intercâmbio desiguais que possibilitam a realização de transferências de valor dos países dependentes para os países centrais. Essas formas de intercâmbio desiguais podem ser identificadas em dois âmbitos, o primeiro, nas empresas que atuam na mesma esfera produtiva e, o segundo, entre as distintas esferas de produção interrelacionadas.

No primeiro caso, as empresas que têm acesso privilegiado as inovações tecnológicas tornam-se mais competitivas, pois, aumentam a produtividade do trabalho, sem a correspondente diminuição da jornada de trabalho; com isso reduz-se o tempo médio necessário a produção das mercadorias. Desse modo, no âmbito da troca, tais mercadorias podem ser vendidas a preços inferiores aos dos seus concorrentes, pois, foram produzidas em um tempo de trabalho inferior ao tempo médio (*tempo de trabalho socialmente necessário*). Na troca, essas mercadorias equiparam-se as demais, burlando a lei do valor e permitindo que alguns capitalistas se apropriem de lucros extraordinários.

No segundo caso, as transações entre as diferentes esferas de produção são delimitadas pela DIT e inseridas no âmbito do mercado mundial. Nessa conjuntura, os países trocam

⁶⁵ A inserção dos países latino-americanos modificou a composição orgânica do capital nos países centrais, pois, permitiu a crescente especialização produtiva acelerada no âmbito da segunda revolução industrial (MARINI, 2017).

⁶⁶ A deterioração dos termos de troca decorre da tendência de diminuição dos preços dos produtos primários, para Marini (2017, p. 330) “a deterioração dos termos de troca está refletindo de fato a depreciação dos bens primários”.

distintas mercadorias, em termos comparativos quando relaciona-se os países produtores de manufaturas e outros de matérias-primas, no âmbito da troca, o incremento da produtividade permite que os primeiros “iludam a lei do valor, isto é, vendam seus produtos a preços superiores a seu valor, configurando assim uma troca desigual” (Marini, 2017, p. 332).

Marini (2017, p. 332), prossegue afirmando que “isso implica que as nações desfavorecidas devem ceder gratuitamente parte do valor que produzem, e que essa cessão ou transferência seja acentuada em favor daquele país que lhes venda mercadorias a um preço mais baixo, em virtude de sua maior produtividade”.

Nesses termos, diante do desenvolvimento produtivo acelerado nas últimas décadas, as transferências de valor garantem que uma massa de mais-valia extraordinária seja apropriada pelos capitalistas dos países centrais, alterando a distribuição geral da mais-valia, ou seja, efetivando a deterioração dos termos de troca.

Para Marini (2017), apenas com a socialização das tecnologias o tempo médio necessário para a produção das mercadorias tende a se igualar e o resultado é uma tendência decrescente no valor das mercadorias. Contudo, no período que antecede essa socialização, a concorrência capitalista garante vantagens aos capitais que acessam de forma privilegiada as técnicas e tecnologias modernas que permitem o aumento da produtividade⁶⁷.

De acordo com Carcanholo e Amaral (2008, p. 172):

parte do excedente gerado nestes países é enviada para o centro – na forma de lucros, juros, patentes, royalties, deterioração dos termos de troca, dentre outras –, não sendo, portanto, realizada internamente. Então, os mecanismos de transferência de valor provocam, digamos assim, uma interrupção da acumulação interna de capital nos países dependentes que precisa ser completada e, para tanto, mais excedente precisa ser gerado.

Diante disso, na particularidade latino-americana, dada a ausência de incremento tecnológico, os capitais internos são cronicamente incapazes de competir internacionalmente; por isso afirma Marini (2017), recorrem a superexploração da força de trabalho como forma de compensar as perdas provenientes da inserção dependente no mercado mundial. Desse modo, a superexploração da força de trabalho é uma característica basilar da acumulação capitalista nos países dependentes.

⁶⁷ Para Marini (2017, p. 229): Isso se deve ao fato de que a determinação da taxa de mais-valia não passa pela produtividade do trabalho em si, mas pelo grau de exploração da força de trabalho, ou seja, a relação entre o tempo de trabalho excedente (em que o operário produz mais-valia) e o tempo de trabalho necessário (em que o operário reproduz o valor de sua força de trabalho, isto é, o equivalente a seu salário). Só a alteração dessa proporção, em um sentido favorável ao capitalista, ou seja, mediante o aumento do trabalho excedente sobre o necessário, pode modificar a taxa de mais-valia.

A superexploração da força do trabalho⁶⁸ favorece a acumulação capitalista nos países centrais e é impulsionada nas economias dependentes com o objetivo de garantir a expropriação da mais-valia por parte da classe capitalista interna. Conforme afirma Marini (2017, p. 334), “o efeito da troca desigual é – à medida que coloca obstáculos a sua plena satisfação – o de exacerbar esse afã por lucro e aguçar, portanto, os métodos de extração de trabalho excedente”.

No plano da produção, a superexploração da força de trabalho foi identificada por Marini (2017) como resultado da combinação de diferentes mecanismos, dentre eles: o aumento da intensidade do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a diminuição do fundo de consumo dos trabalhadores, dada a expropriação de parte do trabalho necessário à reprodução da força de trabalho. Para Marini (2017, p. 334) “em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem se apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração [*da força*] do trabalho”.

Diferentemente dos países centrais, nos quais a produção e o consumo ocorrem internamente, ou seja, a produção está organizada para satisfazer as demandas internas; a produção dos países dependentes é voltada para o mercado externo, ou seja, é direcionada para a exportação. Conforme Marini (2017, p. 337) “em consequência, a tendência natural do sistema será a de explorar ao máximo a força de trabalho do operário, sem se preocupar em criar as condições para que este a reponha”. Desse modo, a parte do trabalho necessário a reprodução da força de trabalho – os salários – são comprimidos de forma arbitrária, destituindo-os das condições mínimas de subsistência.

Em síntese, Marini (2017, p. 334) afirma que:

A característica essencial está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: nos dois primeiros casos, porque lhe é obrigado um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando seu esgotamento prematuro; no último, porque lhe é retirada inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal.

⁶⁸ A categoria *superexploração da força de trabalho* tem sido alvo de intensas controvérsias no interior da tradição marxista, especialmente quanto à pretensa universalização dessa categoria para os países de capitalismo central. Tais debates expressam divergências teóricas mais amplas sobre o caráter da dependência e as particularidades da reprodução do capitalismo nos países dependentes. Para um aprofundamento sobre parte dessas polêmicas, ver: AMARAL, M. S. Ainda a categoria superexploração da força de trabalho: mais reflexões sobre novas e velhas controvérsias. **Anais do 6º Encontro Internacional de Política Social e 13º Encontro Nacional de Política Social**, junho de 2018, ISSN 2175-098X. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/20120>> Acesso em 05 de ago. de 2025.

Conforme Marini (2012), em relação ao Brasil, os projetos de industrialização ensejados no século XX com o intento de propiciar a ascensão a uma etapa de *desenvolvimento* confrontaram-se com as relações de dependência. Nesses marcos, manifestaram-se os limites ao potencial de crescimento econômico interno, que permaneceu vinculado ao atendimento das demandas do mercado externo, desse modo, o setor agroexportador manteve sua posição de atividade chave da economia brasileira⁶⁹.

Avesso ao consumo das camadas internas, Marini (2013, p. 32) avalia que “o que predomina numa economia dependente como a brasileira são formas de superexploração do trabalho, que excluem as massas não apenas do consumo, mas também do emprego produtivo criado pela acumulação de capital”. Nessas circunstâncias, os mecanismos que envolvem a superexploração da força de trabalho são retroalimentados pelas pressões decorrentes de um mercado de trabalho incapaz de absorver a mão de obra disponibilizada, essa última exerce uma forte pressão sobre os salários, em última instância, impulsionando seu rebaixamento.

Conforme destaca Luce (2018), a categoria superexploração da força de trabalho não pode ser confundida com as formas que antecederam o capital e a lei do valor, pois, a partir do surgimento do trabalho assalariado, como resultado da expropriação dos meios de produção e da terra, os/as trabalhadores/as ingressaram no *mercado capitalista* ofertando a *mercadoria força de trabalho* em troca de salários para subsistência. Além disso, com a formação do exército industrial de reserva, alinhada aos fundamentos do MPC, cresceu a pressão para o rebaixamento dos salários.

Em uma primeira aproximação, a superexploração da força de trabalho equivocadamente poderia ser reduzida a agudização da exploração, mas o conteúdo dessa categoria não pode ser restringido nesses termos sumários. Recuperando os elementos identificados por Marini (2017, p. 331), “o desenvolvimento das relações mercantis coloca as bases para que uma melhor aplicação da lei do valor tenha lugar, mas, simultaneamente, cria todas as condições para que operem os distintos mecanismos mediante os quais o capital trata de burlá-las”; nesse sentido, a superexploração da força de trabalho está ligada umbilicalmente ao desenvolvimento do MPC.

Para Luce (2013), com a combinação desses mecanismos, nos países de capitalismo dependente, o capital se apropria de mais-valia extraordinária, sem a correspondente compensação salarial da força de trabalho, violando o fundo de consumo e o fundo de vida do

⁶⁹ Nas tentativas de substituição de importações parte da produção passou a ser orientada para a atender as demandas das classes médias e altas no âmbito interno, contudo essa configuração não alterou o quadro geral de priorização do mercado externo, especialmente por meio da produção de *commodities*.

trabalhador, ou seja, negando aos trabalhadores o acesso aos itens básicos, necessários para a subsistência. E não apenas isso, mas também negando o acesso ao descanso, lazer, cultura, entre outros.

Nessa tônica, segundo Osório (2009, p. 175-176):

A superexploração remete a uma forma de exploração em que **não se respeita o valor da força de trabalho**. E isso pode se dar, como vimos, de maneira direta sobre o seu valor diário, via apropriação de salários. Ou então, de maneira indireta via prolongamento da jornada ou intensificação do trabalho, que, ainda quando venham acompanhadas de aumentos salariais, acabam **afetando o valor total da força de trabalho e, por intermédio disso, o seu valor diário**.

Diante dessas condições, o mercado internacional tem um peso na regulação da produção interna dos países latino-americanos que, com a anuência de suas burguesias internas, consagrou o lugar e as condições da dependência. Para Fernandes (2009, p. 69), a burguesia e as classes médias dos países latino-americanos são limitadas “pelo padrão dual de acumulação originária do capital e pela conseqüente modalidade de apropriação repartida do excedente econômico”, e ao mesmo tempo essa burguesia é conformada com o lugar estruturalmente estabelecido⁷⁰ “com horizontes intelectuais muito estreitos, delimitam seus papéis aos níveis da estrutura da sociedade e da história, para serem os baluartes de uma ordem que consagra a dependência” (Fernandes, 2009, p. 99).

Desse modo, na síntese apresentada por Martins (2013, p. 17) o desenvolvimento do capitalismo “cria centros mundiais da acumulação de capital e regiões dependentes em processo global de transferência de valor que tende a retroalimentar esta polarização”.

Considerando os elementos já abordados ao longo do presente item, segundo Marini (2012), os estudos sobre as economias dependentes devem considerar a origem do capital-dinheiro em circulação. Marini (2012) indica que as divisas que lastreiam o financiamento da produção capitalista são provenientes de três fontes: o capital do investimento privado interno, o investimento estrangeiro e o investimento público.

De acordo com Marini (2012, 27-28), “atualmente, em especial nos países de maior desenvolvimento relativo como México ou Brasil, a forma predominante do capital financeiro tende a ser a do investimento indireto”. A remuneração obtida é proveniente da mobilização das taxas de juros e das amortizações – ambas possuem como característica comum a não

⁷⁰ Uma importante contribuição sobre a interlocução das obras de Marini e Fernandes pode ser encontrado em: SOARES, Raí Vieira.; BURGINSKI, Vanda Micheli. Estado e Política Social no capitalismo dependente: diálogos com Ruy Mauro Marini e Florestan Fernandes. **HUMANIDADES & INOVAÇÃO**, v. 8, p. 8, 2021.

exposição dos credores aos riscos da produção. Já nos anos 1960, Marini apontava para essa tendência, que se intensifica de maneira ainda mais acentuada no século XXI, com a ampliação do capital especulativo.

Em relação ao investimento público, conforme Marini (2012), tal financiamento é sustentado pela exploração de parte da mais-valia produzida e transferida para o Estado. Segundo Marini (2012, p. 26), “através dos impostos diretos sobre o capital e os proventos [sueldos], assim como da parte dos impostos indiretos que recaem sobre tipos de rendimentos (lucros, proventos etc.) que correspondem à distribuição da mais-valia”. Nessa forma estão incluídos os impostos decorrentes da tributação direta e indireta, nos países dependentes essa última forma assume uma posição de destaque, tornando-se a principal modalidade de financiamento público. Os tributos indiretos apresentam uma característica regressiva dada sua incidência indiscriminada sobre o consumo, desconsiderando as particularidades da renda, desse modo, o ônus do financiamento do orçamento público recaí sobre os/as trabalhadores/as e parte do salário (de subsistência) é tributado no consumo dos itens básicos de alimentação, higiene, lazer, dentre outros.

A atuação das empresas estatais constitui outra base de sustentação do orçamento público. Marini (2012, p. 26) indica que essa “segunda fonte do investimento público é a que resulta do processo direto de exploração que o Estado, enquanto capitalista, leva a cabo”. No que se refere à capacidade do Estado de atuar na exploração da mais-valia, Marini (2012, p. 26) evidencia que, por meio da atuação em setores estratégicos, “as empresas estatais funcionam em um sistema capitalista como capitais privados e dão origem diretamente à produção de mais-valia, que, por sua mediação, é apropriada pelo Estado”.

O financiamento por intermédio do capital estrangeiro desempenha um papel substancial no desenvolvimento capitalista nos países dependentes. É fundamental demarcar a íntima conexão entre os diferentes capitais mencionados anteriormente e evidenciar que o capital estrangeiro não desempenha um papel meramente complementar em relação ao investimento interno, nos termos de Marini (2012, p. 28):

o capital estrangeiro se integra ao e determina o ciclo do capital da economia dependente e, por conseguinte, seu processo de desenvolvimento capitalista, não se deve perder de vista que ele representa uma restituição de capital em relação ao que drenou anteriormente da economia dependente; restituição que é, além do mais, parcial.

Os capitais estrangeiros investidos no âmbito da produção são decisivos para a exploração da mais-valia nos países dependentes e, desse modo, “ele tem direito a uma parte

dela sob a forma de lucro ou juros, conforme se trate de investimento direto ou indireto” (Marini, 2012, p. 28). Diante das mudanças decorrentes da crise do capital entre as décadas de 1960-70, os investimentos indiretos tornam-se hegemônicos, por meio de empréstimos e financiamentos – impulsionando uma transferência de mais-valia que alimenta a valorização do capital estrangeiro.

Assim, a reorganização do mercado mundial liderada pelos EUA, que galga a liderança da corrida imperialista no século XX, segundo Marini (2013) será movida por duas ordens de fatores: (1) o avanço da concentração de capitais em escala mundial e (2) o grande desenvolvimento do setor de bens de capital nas economias centrais, advindos do progresso tecnológico; de tal modo que, conforme Marini (2013, p. 59): “(...) surgiu a necessidade de exportar para a periferia os equipamentos e máquinas que se tornavam obsoletos e ainda não tinham sido totalmente amortizados”.

Diante dessa conjuntura a exportação de capitais passou a se constituir como uma das principais estratégias de para dinamizar a valorização do capital, na prática ela ganha fôlego por duas vias: a exportação via investimentos diretos e indiretos e o influxo do maquinário e equipamentos produtivos obsoletos diante do intenso desenvolvimento tecnológico do final dos anos 1950-1960 (Marini, 2013).

Nessa conformação, uma das tendências notórias do capitalismo contemporâneo é o crescimento da dívida pública, que passa a se constituir como um dos lastros para a ampliação dos fluxos de transferência de valor para os países centrais. Considerando a importância dessa discussão diante dos objetivos da presente tese, no próximo item recupera-se elementos teóricos sobre a particularidade do Estado no capitalismo dependentes e, em seguida, aborda-se a relação entre as transferências de valor e o endividamento público na particularidade dos países dependentes.

2.1.1. Notas introdutórias sobre o Estado no capitalismo dependente

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

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

Dentre as principais contribuições da tradição marxista para a apreensão das particularidades do Estado no capitalismo na contemporaneidade destaca-se a obra de Mandel (1982). Em relação as particularidades do Estado no capitalismo tardio⁷¹, Mandel (1982) afirma que suas principais funções são (1) a criação das condições gerais de produção, (2) a repressão das ameaças das classes dominadas e a (3) integração das classes dominadas. Nessa perspectiva, Mandel indica que no capitalismo tardio amplia-se o planejamento econômico estatal e, concomitantemente, ocorre o aumento da socialização estatal dos riscos e perdas da produção, pois, a partir da terceira revolução tecnológica, o Estado passa a financiar projetos de pesquisa na área tecnológica com potencial de acelerar a acumulação.

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

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

⁷¹ Utilizado para caracterizar a fase do capitalismo monopolista deflagrada a partir de 1940/1945.

Em relação a particularidade do Estado no capitalismo dependente, Granato (2021) evidencia a incipiente literatura em torno da questão, de forma que tal lacuna se coloca como um desafio para o pensamento social latino-americano. Esse desafio foi pautado pelos teóricos da TMD que buscaram identificar e analisar criticamente as particularidades da inserção dependente da América Latina na economia capitalista.

Numa delimitação da questão em tela, Granato (2021, p. 85) esboça sua compreensão do Estado de forma mais ampla “como uma relação de dominação entre classes e grupos sociais, materializada num conjunto de instituições que centraliza o exercício do poder político, e é influenciado pelas dinâmicas do sistema interestatal capitalista”. Esse entendimento tem como pressuposto a apreensão da relação de dominação exercida pelo Estado – enquanto detentor de poder político – e sua interferência direta nas relações entre as classes sociais. Desse modo, o Estado latino-americano não deve ser entendido como uma entidade estática, imune a mudanças ou como mero reproduzidor de padrões/modelos internacionais, sua dinâmica particular pode ser apreendida a partir do seu movimento sócio-histórico.

Diante da dinâmica da acumulação capitalista, na qual os interesses das burguesias nacionais e estrangeiras estão umbilicalmente interligados, conforme retrata Granato (2021, p. 76) “trata-se de um Estado como elo entre as classes dominantes locais e estrangeiras”. A função conciliatória dos interesses da classe dominante foi desempenhada em diferentes períodos históricos, dentre eles Granato (2021) identifica o Estado oligárquico, desenvolvimentista, ditatorial e neoliberal.

Numa incursão histórica, Granato (2021) afirma que o Estado oligárquico não rompeu com a dominação e nem com as vicissitudes do legado colonial, o principal traço dessa continuidade se evidencia na inserção subordinada no âmbito do mercado mundial, a qual garantiu a continuidade do modelo agroexportador. Nesse interim, a condução do Estado pelas classes dominantes subjugou e afastou os/as trabalhadores/as das instâncias de decisão política, para Granato (2021, p. 95) isso correspondeu a “imposição de toda uma ordem político-institucional, suficientemente autoritária, ditatorial e violenta para vender toda e qualquer resistência que os grupos prejudicados pudessem oferecer”.

Em meados do século XX, com o fim da 2ª Guerra Mundial e a influência da condução imperialista norte-americana, a abertura aos capitais estrangeiros demarca o início do período desenvolvimentista que foi galgado pela atuação do Estado na região. O Estado desenvolvimentista é um retrato dos limites impostos diante da inserção dependente, para Granato (2021, p. 100) “diante da ausência de uma burguesia industrial suficientemente forte

para assumir o poder, o Estado assumiu importantes funções no intuito de impulsionar o novo projeto de acumulação via industrialização”.

Com o esgotamento dos projetos desenvolvimentistas, sintomático da dinâmica contraditória da crise do capital, a tendência de fortalecimento do Estado foi mantida e potencializada a partir da instauração de ditaduras militares que ampliaram o intervencionismo e autoritarismo na região latino-americana – retratando o cariz intervencionista do imperialismo norte-americano.

Segundo Granato (2021), o fim das ditaduras em alguns países da América Latina foi seguido pelo soerguimento de um Estado neoliberal – que congregando os interesses da burguesia aprofundou seu caráter subsoberano (Granato, 2021). Essa breve incursão histórica não tem a finalidade de esgotar o debate, mas recupera elementos iniciais para a problematização da subsoberania – característica central do Estado na região latino-americana identificada por Osório (2014).

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

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

Desse modo, as pesquisas que abordam a particularidade do Estado no capitalismo dependente devem considerar a formação sócio-histórica desses países, com ênfase na reconstrução teórica de seu desenvolvimento histórico, dialético e inscrito na totalidade das relações sociais capitalistas.

Para Osório (2014), a análise do Estado no capitalismo dependente deve considerar a condição sócio-histórica e particularidades das formações sociais em que esse se constitui e o significado da particular modalidade de superexploração no capitalismo dependente. Essa

simbiose resulta no exercício desigual da soberania – nos termos de Osório (2014, p. 206) a *subsoberania*, que “implica a subordinação/associação do capital e as classes dominantes locais frente ao capital e às classes soberanas no mundo desenvolvido e imperialista”.

Dentre as particularidades do Estado, Osório (2014) destaca (1) a capacidade de transfigurar interesses particulares como interesses coletivos/gerais; (2) a condensação de interesses da comunidade (envolvendo os costumes e valores partilhados); (3) a atuação como centro de poder político, a partir do qual, segundo Osório (2014, p. 18), ocorre “a condensação em que todas as redes e relações de poder encontram seu núcleo articulado”; e por fim, (4) o Estado como entidade vital para a produção e reprodução das sociedades (no âmbito material, social, político e ideológico).

O Estado se apresenta por meio do aparato técnico e administrativo, que envolve as instituições estatais, o corpo de funcionários⁷², a classe reinante e a classe mantenedora do Estado. As instituições estatais são articuladas de forma hierarquizada e dependente, mutável de acordo com a dinâmica da acumulação. Nesse sentido, a base do poder político do Estado está condicionada, nos termos de Osório (2014, 38), “a concentração material da violência e a coerção”, materializadas nas Forças Armadas e na polícia.

É importante distinguir a classe reinante⁷³ e a classe mantenedora do Estado; sobre a primeira, Osório (2014) afirma que ela não é, necessariamente, composta a partir de quadros das classes dominantes, mas são recrutados dos diferentes estratos de classes – transmitindo, no nível da aparência, uma suposta *neutralidade* as relações de poder e dominação condensadas pelo Estado dependente. Essa aparente autonomia da classe reinante é limitada pela hierarquia estatal, que condiciona e subjuga a sua atuação política, para o Osório (2014, p. 41) “a classe reinante pode transmitir em sua gestão um estilo pessoal de governar, mas estará limitada pelas fronteiras demarcadas pelos interesses de classe que o Estado representa”. Enquanto isso, a classe mantenedora é formada por aqueles que serão recrutados para compor o quadro de funcionários do Estado, Osório (2014, p. 42) indica que “a pequena burguesia não proprietária é talvez a principal classe mantenedora do Estado a partir da segunda metade do século XX”. Da classe mantenedora são recrutados profissionais *técnicos* para compor a classe reinante, ofertando suporte especializado as decisões sobre medidas políticas, econômicas e sociais adotadas pelo Estado.

⁷² Em relação ao corpo de funcionários, Osório (2014, p. 39) destaca que ele “permite diferenciar quem detém o poder do Estado e quem o administra”; nesse sentido, as funções do “alto escalão hierárquico são exercidas por *funcionários* comprometidos com a garantia dos interesses sociais dominantes”.

⁷³ Presidentes, ministros, parlamentares, altos comandos militares, entre outros.

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

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

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

As demandas provenientes das lutas de classes ecoam no Estado, mas chegam por vias diferentes. As demandas da classe trabalhadora são depuradas, a partir da configuração da representação política alcançada dentro dos limites da democracia representativa; assim, seu atendimento está condicionado aos impactos da capacidade de organização e mobilização, especialmente, via sindicatos e movimentos sociais.

Desse modo, a capacidade reivindicatória não resulta, necessariamente, na incorporação das demandas da classe trabalhadora, pois, o espaço político construído nos limites da democracia representativa possui, segundo Osório (2014, p. 56) “próprias regras, protocolos e linguagens, que formam uma entre tantas outras barreiras que as classes dominantes impõem para filtrar e canalizar a política de acordo com as modalidades passíveis de serem digeridas pelos seus interesses”.

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

O debate proposto por Osório (2014), fundamentado numa discussão geral sobre o papel do Estado no capitalismo à nível planetário, identifica a existência de um exercício desigual da soberania como expressão da configuração do capitalismo – e que se reflete em países dependentes como os latino-americanos.

Segundo Osório (2014, p. 190) “para que as classes dominantes dos países e regiões periféricas exerçam a soberania é essencial que contem com projetos de nação autônomos em relação aos das classes dominantes do mundo central”. Contudo, a inexistência de projetos de desenvolvimento autônomo combinada ao predomínio dos interesses dos centros hegemônicos orientou os rumos da acumulação nos países latino-americanos, resultando na imposição de limites a soberania dos estados nacionais.

No final da Segunda Guerra Mundial, ante a hegemonia norte-americana, Osório (2014) afirma que a identificação dos interesses das classes dominantes da América Latina com as classes dominantes imperialistas fortaleceu o poder político das primeiras, de forma que, segundo o autor, “se fecha a equação de uma *soberania fraca frente a um poder político forte*” (Osório, 2014, p. 191).

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

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

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

De acordo com Bamberger (2019, p. 144), “compreende-se assim que, desde a Independência, as classes dominantes latino-americanas tenham tido que ajustar tanto o funcionamento do aparelho institucional como seus planos políticos específicos aos interesses dos países capitalistas desenvolvidos”. Nessa conjuntura, após a independência política os países latino-americanos tornaram-se oligarquias liberais e, no momento seguinte, transformaram-se em democracias liberais – nessas duas situações manteve-se inalterada sua condição subordinada aos ditames do imperialismo.

Diante do elevado grau de subordinação aos interesses imperialistas, Bamberger (2019, p. 145) sinaliza que:

Esta submissão política, porém, deve ser entendida em função da ausência de alternativas para a continuidade e sobrevivência do processo de desenvolvimento capitalista. Se tivesse sido possível que o processo de industrialização seguisse seu curso autonomamente, mas mantendo o capitalismo, as burguesias nacionais seguramente teriam preferido essa alternativa e atuado em função dela (...) Foi a compreensão dessa situação que levou as classes dominantes latino-americanas, em especial através de seus setores mais lúcidos e consequentes, a aceitar a inexorável situação de classes dominantes-dominadas, como a única forma de manter o sistema de exploração, abrindo as portas da economia dependente para a penetração e domínio do capital estrangeiro.

Essa configuração dependente reserva pouca mobilidade para decisões efetivamente autônomas, independentes e soberanas – conforme sinaliza Bamberger (2019), a autonomia relativa apresenta-se como uma característica fulcral. Para Bamberger (2019, p. 151) as burguesias dependentes “já compreenderam que não podem questionar o imperialismo sem questionar sua própria existência enquanto classe. E é por isso que se conformam com seu papel de meras classes dominadas, como sócias menores do imperialismo”.

Dessa forma, o Estado no capitalismo dependente desempenha uma função *sui generis* e contraditória na proteção e defesa dos interesses das classes dominantes (Bamberger, 2019). É o que se verifica na manutenção das relações de superexploração da força do trabalho diante da ausência de política públicas capazes de impor limites/bloqueios as transferências de valor para os países centrais.

Tais transferências de mais-valia podem ser operacionalizadas por outros mecanismos, dentre eles, a dívida pública – objeto de estudo da presente tese –, conforme será abordado no item seguinte.

2.1.2. Transferência de valor e dívida pública no capitalismo dependente

Diante dos elementos abordados ao longo do presente capítulo, nossa exposição prossegue com o objetivo de apresentar a relação entre as transferências de valor e a dívida pública sob o prisma da manutenção das relações de dependência. Inicialmente, recupera-se teoricamente o significado das transferências de valor e sua importância para a reprodução do capitalismo na contemporaneidade e, na sequência, aborda-se a dívida pública como uma dessas modalidades.

Marini (2013) identificou as transferências de valor enquanto resultado da dinâmica de intercâmbio desigual que atravessa o âmbito da produção e circulação de mercadorias e, numa linha de continuidade, sinaliza a existência de outras modalidades que operacionalizam uma transferência de mais-valia para fomentar a acumulação. Nos termos de Marini (2017, p. 332):

Sob este ângulo, a transferência de valor é uma transferência de mais-valia, que se apresenta, do ponto de vista do capitalista que opera na nação desfavorecida, como uma baixa da taxa de mais-valia e por isso da taxa de lucro. Assim, a contrapartida do processo mediante o qual a América Latina contribuiu para incrementar a taxa de mais-valia e a taxa de lucro nos países industriais implicou para ela efeitos rigorosamente opostos.

Os estudos inaugurais da TMD evidenciaram que tais transferências de valor compõem o *modus operandi* da reprodução do capitalismo dependente, por meio do qual se efetiva uma transferência de mais-valia dos países dependentes para os centrais. Nesses últimos países, para compensar as perdas de mais-valor que incidem durante o ciclo de rotação do capital (produção, circulação e realização) recorre-se a formas de superexploração da força de trabalho no âmbito da produção. Contudo, o ônus de outras formas de transferência de valor, tal qual as que ocorrem por meio das chamadas “operações financeiras” recaem diretamente sobre a classe trabalhadora.

Diante da reorganização do mercado mundial nos marcos do imperialismo norte-americano, a acumulação capitalista foi inflexionada pela superacumulação de capitais que demarca a conjuntura do final dos anos 1960 (Mandel, 1982). A principal estratégia para viabilizar sua realização – cumprindo suas funções enquanto capital-dinheiro – foi direcioná-los aos países dependentes aos setores privado e público, nessa última forma a exportação de capitais avolumou o endividamento público.

No período 1950-1960, a burguesia industrial brasileira buscou fortalecer seus vínculos orgânicos com o capital estrangeiro, por meio da entrada de capitais na forma de

investimentos diretos por meio de associações e fusões. Nesses marcos, Marini (2013, p. 62) afirma que “a burguesia industrial latino-americana passa do ideal de um desenvolvimento autônomo para uma integração direta com os capitais imperialistas, dando lugar a um novo tipo de dependência, muito mais radical que a anterior”.

Conforme afirma Marini (2012, p. 31):

Por consequência, essa indústria manufatureira é dependente não só em termos materiais, no que se refere aos equipamentos e maquinaria enquanto meios materiais de produção, mas tecnologicamente, ou seja, na medida em que deve importar também o conhecimento para operar esses meios de produção e, eventualmente, fabricá-los. Isso incide, por sua vez, na relação financeira com o exterior, dando lugar aos pagamentos na modalidade de royalties ou assistência técnica, que constituem outros tantos fatores de transferência de mais-valia, de descapitalização.

Esse cenário de crescimento das dívidas públicas e privadas apresentou uma íntima sintonia com a construção de projetos de desenvolvimento nacional, concretizados no período desenvolvimentista. O período posterior revelou as contradições inerentes a esse modelo de financiamento via endividamento, que aprisionou os países dependentes aos interesses do capital estrangeiro, complexificando as relações de dependência.

O fluxo de capitais que haviam ingressado nas economias dependentes inverteu-se nas décadas seguintes, nas quais a mobilização de mecanismos financeiros, tal qual a taxa de juros, resultou na criação de um fluxo inverso, no qual os recursos do orçamento público das economias dependentes passaram a viabilizar a valorização dos capitais fictícios em circulação na economia mundial.

Nesses termos, à luz da TMD, é possível identificar a dívida pública como uma modalidade de transferência de valor que influencia a dinâmica concreta da produção e reprodução do capitalismo na contemporaneidade. Com base nesse referencial, indicamos que os juros, encargos e amortizações destinados ao pagamento do serviço da dívida representam uma transferência de valor para os países do capitalismo central – a mera posse dos títulos da dívida pública significa o direito de apropriar-se de parcelas dos recursos que compõem o orçamento público.

Conforme aponta Marini (2012), os recursos que compõem o orçamento público originam-se de (1) uma parte da mais-valia produzida e transferida ao Estado por meio do pagamento dos impostos incidentes sobre o capital e o trabalho e (2) das empresas estatais, os recursos dessa fonte “resulta[m] do processo direto de exploração que o Estado, enquanto capitalista, leva a cabo” (Marini, 2012, p. 26, *grifos nossos*).

Dessa forma, o Estado possui a capacidade “de transferir para si parte da mais-valia gerada pelo capital privado, a de produzir ele próprio mais-valia e, finalmente, a de captar parte do capital variável dos salários pagos à força de trabalho”. Marini (2012, p. 27). Isso significa que os recursos que compõem o orçamento público são provenientes da tributação incidente sobre o trabalho necessário (salários) e o trabalho excedente. Em última instância, de acordo com a crítica da economia política, é possível afirmar que os orçamento público é formado a partir da riqueza produzida pela classe trabalhadora.

Assim, forjou-se uma configuração na qual o orçamento público mantém-se refém do CF. Na prática, nas últimas décadas foi construído um aparato político-normativo que legitima e viabiliza os interesses dessa fração da burguesia por intermédio de transferências da mais-valia produzida pela classe trabalhadora dos países dependentes.

Diante desses elementos, o item seguinte discute a particularidade do capitalismo dependente brasileiro, como forma de identificar o papel da dívida pública na atual quadra histórica, de predominância dos capitais fictícios. Para tal, realiza-se o resgate crítico do processo histórico que se inicia com a consolidação da DIT até o fim da década de 1980.

2.2. O capitalismo dependente brasileiro

Considerando a fundamentação teórica recuperada a partir da leitura crítica esboçada pela TMD, observa-se as implicações concretas das transferências de valor, que representam um amálgama das relações de dependência. Diante da expansão da acumulação capitalista, movida pela apropriação do excedente produzido pela classe trabalhadora e apropriado privadamente, a análise das inflexões desse processo requer rigor teórico combinado a capacidade a apreender criticamente a realidade.

Diante disso, a segunda parte do presente capítulo recupera o histórico do endividamento brasileiro, como forma de apreender a *processualidade* histórica que delimita as características de uma economia dependente que alimenta o capitalismo mundial com a mais-valia extraída via superexploração da força de trabalho – seja a parte direcionada a partir dos mecanismos de mercado ou aquela proveniente de um sistema tributário que penaliza os/as trabalhadores/as em prol da formação de um fundo público que, crescentemente, destina-se a alimentar as obrigações financeiras – criando uma espécie de orçamento da dívida pública.

Inicialmente, aborda-se a particularidade do desenvolvimento capitalista no Brasil ao longo do século XX, com a consolidação da DIT e os projetos de desenvolvimento via

industrialização – pensados como forma de *superar* a dependência. O segundo momento, investiga as transformações decorrentes da crise na acumulação capitalista à nível mundial e a conformação brasileira diante da instauração violenta de uma ditadura militar. Nesse último período, aborda-se a construção do chamado milagre brasileiro financiado por meio da penhora do futuro da economia nacional – considerando que os recursos que o financiaram tiveram como fonte o endividamento externo brasileiro.

2.2.1. Consolidação da Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e os primeiros projetos de industrialização no Brasil

A América Latina foi inserida no âmbito da Divisão Internacional do Trabalho (DIT) de forma subordinada e condicionada aos ditames do mercado mundial, como uma expressão de continuidades e rupturas com heranças da colonização. Com o fim da colonização, dirigida pelas potências imperiais, a deflagração da *chamada* independência política não foi acompanhada pelo rompimento da dependência econômica e social dos países latino-americanos.

A colonização não foi resultado de uma eventualidade, compôs o quadro da expansão mercantilista fomentando a acumulação primitiva de capitais (Marx, 2017). Os colonizadores fomentaram a formação dos setores agroexportadores, aproveitando-se das condições vantajosas das novas colônias – naturais (extensão territorial, clima, biodiversidade, dentre outras), econômicas e políticas. Desse modo, foram os principais beneficiários das relações de tipo escravista que caracterizaram esse primeiro momento do desenvolvimento sócio-histórico dos países latino-americanos.

Em meados do século XIX, o acirramento das tensões decorrentes da luta em torno da abolição da escravidão, protagonizada por negros/as e indígenas escravizados/as, impulsionou a constituição de um conjunto normativo-legal que culminou na abolição da escravidão no Brasil. Esse processo teve início com a aprovação da Lei Eusébio de Queiroz, em 1850, que proibiu o tráfico de africanos escravizados para o território brasileiro, e foi concluído com a Lei Áurea, sancionada em 1888, que assegurou a liberdade daqueles/as que ainda permaneciam em condição de escravidão. Somaram-se a esse contexto as pressões exercidas pela Inglaterra, interessada em preservar suas relações comerciais com o Brasil.

Nesses termos, a escravidão foi abolida no plano jurídico-formal; contudo, tal medida não foi acompanhada de intervenções estatais voltadas ao desmantelamento da segregação racial. Desse modo, no período pós-abolição, a população negra – historicamente expropriada

de seus direitos – passou a compor, de forma majoritária, as fileiras do exército industrial de reserva, permanecendo privada do acesso à propriedade da terra, aos meios de produção e aos direitos sociais. As implicações desse processo, inscritas no desenvolvimento sócio-histórico brasileiro, perpassam passado e presente, de modo que a abolição da escravidão no plano formal não implicou a superação da herança colonial.

No início do século XX, foram adotadas medidas para atrair imigrantes europeus, por meio da concessão de terras e oportunidades no mercado de trabalho nacionais⁷⁴. O conteúdo dessas medidas indica que a opção política adotada foi pautada em um forte componente racial – sustentadas em tentativas de embranquecimento da nação⁷⁵. No revés, os/as trabalhadores/as negros/as foram lançados à própria sorte, passando a ocupar postos de trabalho insalubres e mal remunerados. Aliado a isso, a inserção dependente do Brasil no âmbito da economia mundial levou a construção de formas de superexploração dos/as trabalhadores/as que afetam diretamente a população negra.

O surgimento e crescimento da indústria moderna nos países centrais foi, e continua sendo, impensável sem a configuração existente a partir da inserção dos países dependentes no mercado mundial. A especialização dos países dependentes na produção e exportação de matérias-primas e outros produtos agrícolas forneceu os elementos essenciais para a especialização produtiva nos países centrais. Marini (2013, p. 48) indica que:

a região latino-americana é chamada a uma participação mais ativa no mercado mundial, como produtora de matérias-primas e como consumidora de uma parte da produção leve europeia. A ruptura do monopólio colonial ibérico se torna então uma necessidade e, com isso, desencadeia-se o processo de independência política, cujo ciclo termina praticamente ao final do primeiro quarto do século XIX, dando como resultado as fronteiras nacionais em geral ainda vigentes em nossos dias.

Os países latino-americanos passaram a produzir a matéria-prima que alimentou o avanço da industrialização capitalista mundo afora e, além disso, correspondeu a criação de um mercado consumidor dos produtos importados dos países centrais, diante da escassez e inexistência de produção industrial nacional.

⁷⁴ Rememora a divisão do território brasileiro, adotada no início do período colonial, que incentivou a imigração europeia -especialmente de residentes originários de Portugal – como forma de garantir o povoamento e construir barreiras contra os ataques de outras nações imperialistas em expansão no período mercantilista (Faoro, 2012).

⁷⁵ Fundamentadas nas políticas eugenistas – pautadas numa suposta superioridade genética dos indivíduos brancos. A *eugenia* influenciou a construção de políticas voltadas ao embranquecimento populacional e embasou a propagação do racismo em suas formas mais perversas. Na atualidade, as pesquisas científicas, especialmente no âmbito genético, refutam e denunciam o racismo que orientou a construção da “eugenia” e as implicações decorrentes de sua difusão, que reforçou a alimentou a estrutura discriminatória e racista.

Conforme sinalizado por Lênin (2012), no início do século XX, avançou uma nova partilha do mundo pelos capitais monopolistas, tendo como uma de suas principais expressões a exportação de capitais que passou a adentrar nas economias latino-americanas na forma de empréstimos, financiamentos e investimentos diretos, ampliando a apropriação de mais-valia na América Latina, nos termos de Marini (2013, p. 49):

Esses traços, gerados pela acumulação capitalista realizada nas etapas anteriores, aceleram o processo e forçam o capital a buscar campos de aplicação fora das fronteiras nacionais, mediante empréstimos públicos e privados, financiamentos, aplicação em ações e, em menor medida, investimentos diretos. Portanto, diferentemente dos créditos externos utilizados antes e que correspondiam a operações comerciais compensatórias, a função que assume agora o capital estrangeiro na América Latina é subtrair abertamente uma parte da mais-valia criada dentro de cada economia nacional, o que aumenta a concentração do capital nas economias centrais e alimenta o processo de expansão imperialista.

Marini (2013) assinala que a inserção dependente demarca limites a autonomia dos países latino-americanos, ante aos quais, nos primeiros decênios do século XX, a produção *nacional* continuou sendo especializada na produção de bens primários orientados à exportação. Para Marini (2013), o restrito controle das decisões sobre os investimentos resultou numa autonomia relativa das economias latino-americanas. Nesses termos, parte da mais-valia produzida em tais condições foi continuamente canalizada para os países centrais, mediante os efeitos da DIT.

A conjuntura geopolítica marcada por guerras que impulsionaram o desenvolvimento das indústrias voltada a produção bélica (produção que ganha proeminência em países como os EUA), também influenciou na dinâmica de importações da região latino-americana. Soma-se a isso as mudanças no mercado mundial decorrentes do desenvolvimento tecnológico e do crescimento do fluxo de exportação de capitais provenientes dos países centrais (Lenin, 2012).

A crise de 1929, conhecida como a crise da Bolsa de Valores de New York, evidenciou a insustentabilidade da reprodução do capital pela via financeira. Como respostas a essa crise, se apresenta uma elevação do crescimento em investimentos nos países dependentes, a partir da ampliação da exportação de capitais.

Essa conjuntura mundial adversa teve implicações diretas na economia brasileira, que tinha o café como o principal produto de exportação, diante das instabilidades da crise de 1929 que afetou o mercado mundial, foram pleiteadas alternativas para dinamizar sua economia e diversificar a produção nacional.

Segundo Marini (2013, p. 54) “a industrialização via substituição de importações se impôs, em linhas gerais, em todos os países latino-americanos, conforme as possibilidades reais de seus respectivos mercados internos e de acordo com o grau de desenvolvimento alcançado na etapa anterior”. No Brasil, iniciado na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, o impulso a industrialização foi acompanhado por mudanças na atuação do Estado, que desempenhou um papel indutor.

O redesenho do papel do Estado nesse período perpassou a criação de órgãos vinculados a administração pública, dentre eles, Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em 1945.

De acordo com Cano (2015, p. 448):

o menor interesse do capital estrangeiro e a debilidade do capital nacional obrigaram o Estado a assumir também uma função produtora, notadamente em setores considerados prioritários, com a implementação de várias empresas estatais no período, entre as quais: a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Companhia Nacional de Álcalis (CNA) e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF).

Com a deflagração da 2ª guerra mundial, o impulso a industrialização se intensifica no Brasil, pois, as dimensões do conflito, o empenho dos países centrais na construção de uma indústria bélica e a influência do estado de exceção no âmbito do comércio internacional aumentaram a demanda por produtos primários e ao mesmo tempo, diante da escassez internacional de algumas mercadorias, levaram as economias latino-americanas a industrializarem-se para atender suas demandas internas.

O mercado de trabalho e de consumo interno foi formado por trabalhadores/as recém *libertos* após a abolição da escravidão, trabalhadores/as imigrantes oriundos dos países europeus somados a mão de obra migrante de diversas regiões do Brasil⁷⁶. Contudo, a produção nacional não foi destinada a atender à demanda desses trabalhadores/as. Nesses moldes, Marini (2013, p. 37) afirma que “o desenvolvimento da indústria na economia dependente ocorreu fundamentalmente para substituir importações destinadas às classes médias e altas da sociedade”.

Desse modo, a industrialização brasileira nos anos 1930, não foi capaz de integrar a massa da classe trabalhadora, tampouco aqueles/as que integravam o exército industrial de reserva, ou seja, fora do mercado de trabalho e de consumo. Dois processos marcam a exclusão

⁷⁶ Esses últimos, impactados pela concentração de terra nas mãos dos grandes latifundiários.

da população ao consumo, o primeiro deles foi o crescente exército industrial de reserva, que inflou os grandes centros urbanos, passando a viver em condições de desemprego e miserabilidade; o segundo, relaciona-se ao sentido da industrialização que, conforme apresentado por Prado Júnior (1981) e Marini (2013), privilegiou a produção de mercadorias voltadas ao atendimento do consumo das classes médias e altas. De acordo com Marini (2013, p. 31-32):

Longe de um desenvolvimento que integre camadas crescentes da população ao consumo - sobre a base de um aumento da produtividade do trabalho -, o que predomina numa economia dependente como a brasileira são formas de superexploração do trabalho (agudizadas, isso sim, pelo aumento da produtividade), que excluem as massas não apenas do consumo, mas também do emprego produtivo criado pela acumulação de capital.

Como a industrialização por substituição de importações não primou pelo atendimento das demandas da classe trabalhadora, a crescente incorporação de tecnologias poupadoras de mão de obra, somada a manutenção de jornadas de trabalho exaustivas e os baixos salários marcaram o contexto de superexploração da força de trabalho, traço que caracteriza a dependência latino-americana – marcado por jornadas de trabalho intensas sem a correspondente compensação salarial.

De forma geral, diante das particularidades do capitalismo dependente, a industrialização por substituição de importações defrontou-se com questões estruturais. O resultado foi a escassez de mercadorias e um aumento significativo da inflação, essa última segundo Prado Júnior (1981, p. 230) foi “efeito de pesadas emissões provocadas por grandes despesas públicas decorrentes direta e indiretamente do estado de guerra e pelo financiamento dos saldos do comércio exterior”, ambas provocaram o aumento do preço das mercadorias, mas sem correspondentes ganhos salariais⁷⁷.

Para Prado Júnior (1981, p. 230) “aquela defasagem entre a progressão do custo de vida e o nível de salários resulta naturalmente em forte acréscimo da exploração da força de trabalho e um sobrelucro apreciável que provoca intensa acumulação capitalista”. Para esse autor, a

⁷⁷ Outro problema fundamental, foi destacado por Prado Júnior (1981, p. 225), segundo o autor “a transformação parcial que apesar de tudo se operou, fez-se muitas vezes defeituosa, frequentemente apenas como expediente oportunista em frente a embaraços que iam surgindo”. Prado Júnior (1981, p. 226, *grifos nossos*) prossegue: **Os diferentes setores do parque industrial brasileiro não se desenvolverão em função um do outro**, ajustando-se mutuamente para formarem um conjunto harmônico. Cada indústria nascerá pelo acaso de circunstâncias fortuitas e objetivando atender alguma pequena necessidade incapaz de ser satisfeita pela importação; e permanecerá por isso isolada, continuando a depender muitas vezes, no essencial, da importação. **Indústrias de expressão e significação econômicas secundárias terão por isso precedência sobre outras fundamentais, o que se observa em particular na debilidade e insuficiência, ainda hoje tão sentidas, das nossas indústrias de base: metalurgia, mecânica, química, etc.**

acumulação capitalista também foi reforçada pelos ganhos advindos da valorização da propriedade imobiliária⁷⁸, principalmente nos grandes centros urbanos.

Os principais ganhos reais no período assinalado foram restritos aos setores agroexportadores e os setores diretamente ligados as indústrias nascentes, o Estado desempenhou um papel fundamental em torno do pacto de cooperação entre as diferentes frações do capital. De acordo com Marini (2013, p. 56) “o Estado que assim se estabelece é um Estado de compromisso, que reflete a complementariedade objetiva que cimentava suas relações”. Diante do pacto das classes dominantes, foram poucos os ganhos da classe trabalhadora, dados os baixos salários que delimitava um poder de compra diminuto diante dos efeitos da inflação.

Em relação a essa conjuntura, importa ressaltar que o pacto das classes dominantes não foi isento de conflitos, as principais dissidências giravam em torno da apropriação do excedente econômico, de acordo com Marini (2013, p. 57):

As divergências sobre a política cambial e de crédito, as tentativas constantes da burguesia industrial de canalizar para si o excedente gerado no setor exportador, e seu propósito de assegurar através do Estado o desenvolvimento dos setores básicos foram motivos de conflitos interburgueses constantes, que se manifestaram numa instabilidade política superficial, sem nunca colocar em xeque, de fato, as próprias bases do poder”.

No início dos anos 1950, o cenário internacional era marcado, de um lado, pelo avanço das experiências de Estado Social nos países centrais e, de outro, pelo acirramento das tensões associadas à Guerra Fria, que ameaçavam assumir proporções mais amplas. Nesse contexto, configurou-se uma quadra histórica caracterizada pelo esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, até então centrado na produção de bens de consumo não duráveis, e pelo início das tentativas de implementação de uma industrialização pesada (Marini, 2013).

Marini assinala que o impacto desse processo teve dimensões continentais, essa guinada marcou o início de uma tentativa de fomentar a industrialização pesada, com a produção de bens intermediários e de consumo durável.

Nos termos de Marini (2013, p. 58):

Num primeiro momento, a burguesia industrial toma consciência desta situação pelo esgotamento relativo da expansão da indústria leve no mercado interno. Isto conduz a burguesia industrial a tentar ampliar a escala do mercado, o que é feito através da abertura de frentes externas – política seguida inicialmente por Perón –, ou através da dinamização do próprio

⁷⁸ De modo que a especulação (imobiliária e financeira) foi uma das matrizes da acumulação de capitais.

mercado interno – mediante políticas de redistribuição da renda, que vão desde o aumento dos salários até a proposta de uma reforma agrária (como ocorreu, em parte, com Perón, e mais fortemente com Vargas, em seu segundo período de governo, entre 1950 e 1954).

No âmbito político, a burguesia industrial procurou construir novas alianças, para tal aproximou-se da classe trabalhadora em seus diferentes extratos, inclusive a chamada *classe média*. Para Marini (2013), a ascensão de governos populistas e nacionalistas evidencia esse pacto, na particularidade brasileira, o resultado dessa aliança, capitaneada pela burguesia industrial, foi a eleição de Vargas para ocupar o cargo de chefe do executivo nacional a partir de 1951. A política nacionalista de Vargas foi marcada pela criação de empresas estatais⁷⁹, que estabeleceram o monopólio estatal nos setores do petróleo e energia elétrica, nos marcos do Plano de Reparcelamento Econômico (Marini, 2013).

Para Marini (2013), esse pacto de classe apresentou algumas contradições que foram rapidamente identificadas pelas diferentes forças em confluência. A luta de classes foi tensionada pela mobilização da classe trabalhadora. Em 1953, trabalhadores/as dos setores metalúrgicos, têxteis, gráficos, marceneiros, dentre outros, denunciaram a perda de poder de compra dos salários e os efeitos da inflação, a partir da realização de uma manifestação conhecida como a greve dos 300 mil. A principal pauta do movimento grevista foi o descongelamento dos salários que havia sido estabelecido durante o governo de Eurico Gaspar Dutra.

A burguesia denunciou como expressões de um suposto comunismo duas medidas adotadas durante o Governo Vargas, foram elas: o envio de um projeto de lei voltado a regulamentar os lucros e a nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho. Esse primeiro projeto de Lei de Lucros Exorbitantes (PL nº 2.004/1953) visava regulamentar os lucros das empresas nos setores que apresentaram lucros excessivos e limitar a especulação. Embora apresentado ao Congresso Nacional, tal projeto não chegou a ser aprovado diante das pressões exercidas pelas frações da burguesia industrial.

Em relação ao segundo, a nomeação de Goulart para a presidência do Ministério do Trabalho, as críticas da burguesia revelavam seu descontentamento com a política trabalhista desenvolvida no período, que priorizou a aprovação de algumas medidas que beneficiaram os/as

⁷⁹ Dentre ela a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), a Siderurgia Brasileira (Siderbras), nesse período também foram construídas empresas estatais no setor de energia elétrica, que mais tarde dariam forma a empresa de Centrais Elétricas do Brasil (Eletrobras, oficialmente criada em 1962). No setor bancário, em 1952, foi criada o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

trabalhadores/as⁸⁰ - a principal delas foi o descongelamento e aumento de 100% dos salários, congelados desde 1945.

De acordo com Marini (2017), para manter a correlação de forças, por um lado, Vargas aprovou a nova Lei de Segurança Nacional (LSN, lei 1.802 de 1953) e, por outro, a implementação, em 1953, da reforma cambial (lei 1.073/1950) por meio da publicação da Instrução n. 48 da SUMOC e a aprovação da Lei do mercado livre (lei nº 1.807/1953).

A nova LSN substituiu a legislação anterior, aprovada durante o Estado Novo, e foi reformulada à luz do contexto da Guerra Fria. Dentre as principais medidas adotadas, destaca-se a ampliação dos crimes contraordem política e social, por meio da inclusão da incitação à violência e à subversão. Desse modo, esse arcabouço normativo-legal passou a criminalizar atividades classificadas como subversivas, refletindo a influência da Doutrina de Segurança Nacional no contexto nacional.

As medidas econômicas citadas anteriormente estabeleceram um mercado de câmbio oficial que passou a ser regulamentado e controlado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), centralizando o controle cambial. Para Marini (2017), essa medida ampliou a liberdade do mercado ao criar um mercado paralelo ao oficial, ampliando a circulação de capitais estrangeiros no Brasil.

Ainda em outubro de 1953, a Instrução n. 70 da SUMOC definiu taxas oficiais para a demanda (importações) e oferta (exportações) de intercambiáveis. Assim, foram estabelecidos os Leilões de Venda de Promessa de Câmbio (PVC), nos quais aqueles/as que adquirissem as PVC poderiam emitir o certificado de câmbio junto ao Banco Central para obter licenças de importação e/ou exportação⁸¹.

No plano do comércio internacional, o ano de 1953 será favorável diante da alta demanda das exportações brasileiras. Diante desse cenário, segundo Prado Júnior (1981, p. 237, *grifos nossos*):

Nessas condições (afora as perturbações graves que tão forte oscilação cambial não podia deixar de determinar), **as importações se fazem, em grande número de mercadorias, praticamente proibitivas. Este é particularmente o caso de equipamentos industriais**, o que era sumamente grave, pois **comprometia de maneira muito séria o futuro desenvolvimento**

⁸⁰ Marini (2017, p. 77) afirma que “a demonstração de força representada pelo I Congresso Nacional de Previdência Social, no Rio de Janeiro, e os ataques ali lançados por Goulart - rodeado por conhecidos líderes comunistas - às oligarquias dominantes e à exploração imperialista abalaram a direita e assustaram as classes dominantes com a ameaça de uma “república sindicalista” de tipo peronista. As estreitas relações de amizade mantidas pelo Brasil de Vargas e pela Argentina de Perón reforçavam esse temor. Pressionado furiosamente, Goulart se viu obrigado a abandonar o ministério e a exilar-se no Uruguai”.

⁸¹ Ver: Simonsen (1962).

econômico do país e colocava a indústria e a iniciativa propriamente nacionais em posição francamente desvantajosa em frente aos empreendimentos, no Brasil, de capitais e trustes internacionais.

Desse modo, repete-se a velha sina, “lança [-se] novamente mão do velho arsenal colonialista, procurando a solução do problema no estímulo ao afluxo de capitais estrangeiros” (Prado Júnior, 1981, p. 238). A crítica de Prado Júnior (1981), a essa tentativa de industrialização operada por Vargas, aponta os limites da implementação de uma política econômica formulada mediante as expectativas de uma nova guerra, ou seja, novamente a partir de demandas externas, e não de uma atuação planejada a partir das necessidades nacionais. Não realizadas as previsões de expansão da guerra e diante da diminuição da demanda imposta aos setores agroexportadores, o Brasil será revisitado pelos seus velhos fantasmas: desequilíbrio da balança comercial, crescimento dos atrasados comerciais e crescimento da inflação (Prado Júnior, 1981).

Nesse contexto de crescente instabilidades econômica, política e social, em 1954, Vargas suicida-se, e o vice-presidente Café Filho assume a Presidência da República, ficando no cargo até 1955. Nesse curto espaço temporal, o ministério da fazenda passou a ser comandado por Eugênio Gudin, que apresentou medidas voltadas a ampliar a participação do capital estrangeiro na industrialização brasileira.

Nessa perspectiva, em 1955, é publicada a Instrução 113 da SUMOC que permitiu a importação de máquinas e equipamentos *sem cobertura cambial*, facilitando a entrada do capital estrangeiro no Brasil⁸². Para Marini (2013), a Instrução 113 da SUMOC terá duas implicações: (1) serviu como estímulo aos investimentos estrangeiros no Brasil, seja o aporte de empreendimentos já existentes ou a criação de novos; e, (2) resultou na crescente associação dos capitais nacionais com os capitais estrangeiros, os primeiros aproveitando-se das vantagens concedidas aos últimos. De acordo com Marini (2013, p. 62, *grifos nossos*):

A entrada desses capitais – sob a forma de investimentos diretos e, cada vez mais, em associação com empresas locais – constituía **uma solução conveniente para as duas partes**: para o investidor estrangeiro sua maquinaria obsoleta permitiria lucros similares aos que poderiam ser obtidos com um equipamento mais moderno em seu país de origem, em virtude do preço mais baixo da mão de obra; e para a empresa local se abria a

⁸² De acordo com Prado Júnior (1981, p. 238) “a Carteira do Comércio Exterior do Banco do Brasil era autorizada a emitir licença de importação sem cobertura cambial (isto é, sem licitação prévia nos leilões de câmbio), de equipamentos industriais que correspondessem a inversões estrangeiras. Praticamente, isso dava aos investidores estrangeiros o direito de trazerem seus equipamentos sem nenhuma despesa cambial, enquanto os industriais nacionais eram obrigados a adquirir previamente, com pagamento à vista, as licenças de importação exigidas para trazerem do exterior os equipamentos de que necessitassem. Os interesses imperialistas eram tão poderosos junto às autoridades brasileiras, que logravam inclusive favores negados aos próprios nacionais”.

possibilidade de conseguir uma mais-valia extraordinária com a nova maquinaria.

Nesse sentido, essa medida é uma peça central para o entendimento do incentivo a entradas das grandes multinacionais estrangeiras no Brasil, conquistando um lugar privilegiado na estrutura econômica nacional – e remontando as benfeitorias do Estado burguês dependente cedidas ao capital privado, nacional e estrangeiro. De acordo com Kucinski e Branford (1987, p. 93, *grifos do autor*), essa medida é “considerada a chave que deu às empresas estrangeiras o controle quase absoluto da indústria manufatureira do Brasil, permitindo que importassem todo tipo de máquinas, inclusive usadas, sem pagar impostos e usando os dólares do Banco central [*ainda na antiga estrutura da SUMOC*]”.

Outra medida adotada durante o governo Café Filho foi a reformulação do esquema cambial por meio da Instrução 204 da SUMOC, aprovada em 1955. Essa medida aboliu o sistema vigente desde 1953, extinguindo a Instrução 103 e instituindo um novo esquema de mercado único, no qual a taxa de câmbio passou a ser fixada livremente.

De acordo com Marini (2013), o setor agroexportador foi um dos beneficiados com a medida devido à desvalorização da moeda que esteve associada ao aumento da exportação. A Instrução 204 ampliou a competitividade dos produtos nacionais no comércio mundial, pois a mobilidade das taxas de câmbio possibilitou a redução do preço dos produtos primários exportados pelo Brasil, contudo tais ganhos foram custeados pela superexploração da força de trabalho (Marini, 2013).

Essa medida também beneficiou o setor industrial que, diante da flexibilização cambial, obteve facilidades para a importação de maquinários e insumos para a produção. Além disso, como parte da nova política cambial, a tributação direta sobre importações e exportações foi substituída pela utilização de cotas de retenção de lucros favorecendo as empresas estrangeiras que passaram a remeter seus lucros para o exterior a partir de tais cotas (Marini, 2013).

Entretanto, tal medida mostrou-se incapaz de solucionar os problemas estruturais da economia brasileira. Embora tenha beneficiado as classes dominantes, tanto locais quanto estrangeiras, não conseguiu conter a inflação nem promover a estabilização da balança de pagamentos. Como resultado, manteve-se o quadro de profundas desigualdades sociais e aprofundou-se a condição de dependência do país, sobretudo em função do estímulo à entrada de capitais estrangeiros.

Em 1956, apesar das tentativas golpistas da ala militar, Juscelino Kubitschek é empossado presidente do Brasil (juntamente com seu vice, João Goulart). No primeiro ano de

seu governo, Juscelino Kubitschek lançou o Plano de Metas orientado para maximizar os investimentos em infraestrutura, o plano privilegiou o investimento público em setores básicos da economia e a entrada de capital estrangeiro⁸³ – historicamente, a construção de Brasília consagrou-se como uma das obras mais vultuosas desse plano.

Nesse contexto, de acordo com Marini (2013), o setor agroexportador não perdeu sua importância política e social, continuou a exercer domínio eleitoral sobre a massa camponesa e permaneceu sendo ímpar para fornecer divisas ao setor industrial, especialmente ao capital estrangeiro. Esse último dependia dos saldos da exportação para exportar seus lucros, pois, conforme Marini (2013, p. 82) “descontada a parte desses recursos que se destina a pagar as importações, é do saldo restante, e somente dele, que poderá sair o lucro dos empreendimentos aqui instalados pelos trustes”.

Assim, durante a vigência do Plano de Metas, a relação entre o setor agroexportador e o industrial foi marcada por uma dependência e solidariedade recíproca, pois, conforme Marini (2013, p. 83) é notório que “a indústria tenha permitido, sem protestar, que boa parte do aumento da produtividade urbana fosse transferida para o setor agroexportador, por intermédio da mecânica dos preços, como incentivo às atividades deste setor” e, além disso, com o objetivo de sustentar os preços internacionais, aceitou a política de armazenamento do café. Nessa conjuntura de aparente conciliação, conforme Marini (2013) emergiu uma oposição entre a rigidez da oferta de produtos agrícolas e a crescente demanda urbana, o que implicou na urgência do debate sobre a reforma agrária – que terá consequências fulcrais nos anos subsequentes.

De forma geral, o saldo positivo do período 1956-1962 alimentou as ilusões daqueles que defendiam a participação do capital estrangeiro, contudo tais ilusões foram abruptamente desfeitas. Conforme o balanço apresentado por Prado Júnior (1981), a partir de 1963, o Brasil

⁸³ Sobre os investimentos dos EUA no Brasil no início dos anos 1960, Dreifuss (1981) indica que, no âmbito da indústria de base e pesada, os EUA lideravam na indústria de automotores, de utilidades domésticas e outras indústrias de máquinas; no setor de mineração e petróleo, os maiores investidores americanos eram a *Bethlehem Steel* em mineração e a *Standard Oil*, *Texaco* e *Atlantic Refining* na distribuição de petróleo, nesses setores, os investimentos americanos haviam investido cerca de 65% do total do capital estrangeiro privado que chegava a 200 milhões de dólares. Na categoria de indústrias leves e de alimentos, o capital americano detinha cerca de 1/3 da produção total. Além disso, Dreifuss (1981, p. 59) indica que “Em atividades não-manufatureiras, que incluíam finanças, comércio, publicidade, imóveis e agricultura, cerca de 280 milhões de dólares foram investidos, dos quais a terça parte, aproximadamente, provinha dos EUA. Nos setores bancário e financeiro, os EUA lideravam o investimento transnacional com cerca de 25% de um total de 152 milhões de dólares. O Canadá vinha em segundo lugar, seguido pela Grã-Bretanha, França e Alemanha Federal. Os grandes interesses americanos incluíam o *First National City Bank* e o *First National Bank of Boston*, ao passo que o número de corporações manufatureiras estendia suas atividades para as áreas de crédito e investimento como, por exemplo, a *General Electric*, *Bethlehem Steel* e *Eastman Kodak*”.

passou a apresentar sucessivos déficits – resultantes da remessa de rendas (lucros) direcionados a remunerar os investimentos estrangeiros.

No bojo dessa crise, Marini (2013, p. 62) sinaliza que “o desenvolvimento capitalista integrado reforça o divórcio entre a burguesia e as massas populares, intensificando a superexploração a que estas estão submetidas e negando-lhes sua reivindicação mais elementar: o direito ao trabalho”. 7

Um balanço da economia capitalista à nível mundial revela que a industrialização via substituição de exportações – que marca o período em questão – resguarda um profundo vínculo com o aumento do excedente acumulado mundialmente (Marini, 2013). Para Marini (2013), esse fenômeno pode ser identificado nos dois principais impulsos industrializantes do período, inicialmente com a industrialização substitutiva de bens de consumo não-duráveis e, no período seguinte, com a implementação de uma indústria pesada, direcionada a produção de bens intermediários, consumo durável e capital. Nos termos de Marini (2013, p. 58)

o bloqueio enfrentado pela indústria leve para sua expansão, junto às dificuldades de importar os bens intermediários e os equipamentos necessários, levam a burguesia a encarar a segunda etapa do processo de industrialização, ou seja, a criação de uma indústria pesada.

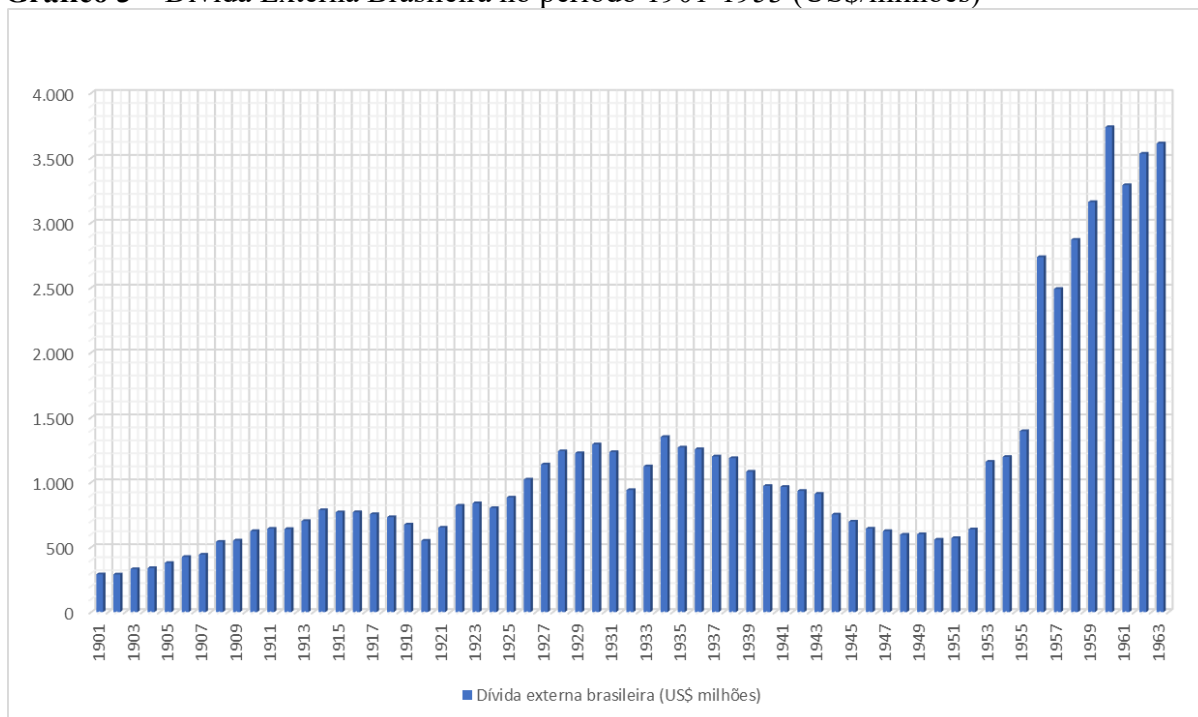
Desse modo, as amarras da dependência foram tensionadas ao longo do século XX, de acordo com Marini (2017, p. 342):

As facilidades que a América Latina encontra no exterior para recorrer a importação de capital não são acidentais. Devem-se à nova configuração que assume a economia internacional capitalista no período do pós-guerra. Por volta de 1950, ela havia superado a crise que a afetara, a partir da década de 1910, e se encontrava já reorganizada sob a égide estadunidense. O avanço conseguido pela concentração de capital em escala mundial coloca então nas mãos das grandes corporações imperialistas uma abundância de recursos, que necessitam buscar aplicação no exterior.

Desse modo, em relação a dívida externa brasileira, durante o período assinalado no presente item, os dados compilados do IBGE indicam um crescimento do endividamento público em períodos distintos, a saber nos primeiros decênios do século XX – iniciado entre as décadas 1920-1930, comportando um período de desenvolvimento da tentativa de substituição de importações, e em meados do mesmo século, com um crescimento vertiginoso a partir da década de 1950. Observa-se um percentual de crescimento significativo de 81,66% em 1953 (em relação ao ano anterior) e, em 1956, de 96,13% (em relação ao ano anterior). Essa sequência de crescimento da dívida externa é resultado da política de incentivo a industrialização nacional

conduzida pelo Estado, que favoreceu o ingresso de capitais estrangeiros no Brasil. Conforme pode ser observado (gráfico 3):

Gráfico 3 – Dívida Externa Brasileira no período 1901-1953 (US\$/milhões)



Fonte: IBGE (2006). Elaboração própria.

Feitas essas considerações, o item seguinte aborda o endividamento no período da ditadura militar. Para tal, inicia-se com uma breve recuperação teórica dos antecedentes da instauração da ditadura militar no Brasil e prossegue ao abordar qual a relação entre o *milagre econômico* e o crescimento da dívida externa brasileira.

2.2.2. O endividamento público na Ditadura Militar no Brasil

No final dos anos 1950, cresce a mobilização da classe trabalhadora, a fração urbana tem como principal pauta de reivindicação a recomposição salarial que mina o seu poder de compra, enquanto no campo, os/as trabalhadores/as denunciam a concentração de terra, em posse dos/as latifundiários/as, e pautam a necessidade de reforma agrária, movimento que se espalha em diferentes regiões brasileiras. Conforme indica Marini (2013, p. 87):

De uma maneira mais sutil, a questão agrária influenciará também o movimento de massas na cidade. Abastecendo constantemente o mercado urbano de trabalho com seus excedentes, a estrutura agrária brasileira contribuía para que o nível dos salários se mantivesse estacionário, ao mesmo tempo em que, devido à alta desproporcionada dos preços agrícolas, forçava violentamente o aumento do custo de vida. Tal fenômeno também afetava a

classe média assalariada, cujos rendimentos sempre estiveram em função do salário mínimo operário.

A luta de classes se intensificou, uma de suas expressões foi a Greve Nacional pela paridade em 1960 no Rio de Janeiro. O movimento reuniu diversas categorias profissionais, como portuários, estivadores, marítimos, demonstrando a força política dos/as trabalhadores/as. Nesse ato, os/as trabalhadores/as paralisaram o país, demonstrando sua força política ante a pressão imposta pelo Estado e o setor empresarial. Assim, os/as trabalhadores/as passam a organizar-se em torno de pautas relacionadas ao trabalho, a remunerações salariais justas, o acesso a melhores condições de vida, os direitos sociais, e as melhorias no acesso aos serviços públicos. Essa agitação no âmbito social e político foi considerada uma *ameaça* pela burguesia brasileira e seu principal aliado externo, o capital estrangeiro.

Em relação a presença do capital estrangeiro, Dreifuss (1981) indica que esse período foi marcado pelo avanço de sua influência no âmbito da burocracia estatal, espaço no qual reivindicou uma maior participação na tomada de decisões estratégicas, que influenciaram os rumos da economia brasileira. Para Dreifuss (1981, p. 71, *grifos nossos*):

Os interesses multinacionais e associados cresceram rápida e estavelmente, estimulados pela política de desenvolvimento de Juscelino Kubitschek. **Por volta de 1960 tais interesses haviam se tornado a força socioeconômica dominante.** Ao mesmo tempo em que esse processo ocorria, **um novo conjunto de agentes sócio-políticos aparecia na economia e na política brasileiras.** Esses agentes formaram um aparelho civil e militar modernizante responsável pelos assuntos relativos à produção e administração política do bloco econômico multinacional e associado.

De acordo com Dreifuss (1981), no início dos anos 1960, surge um novo bloco econômico formado por empresários, tecno-empresários⁸⁴, tecnoburocratas⁸⁵ e oficiais militares. Esse grupo, aliado a alguns *intelectuais*, foi fundamental para a articulação do golpe de 1964. Para Dreifuss (1981), durante o governo Juscelino Kubitschek, esse *bloco econômico burguês modernizante-conservador* primou pela hegemonia dos interesses multinacionais e

⁸⁴ O termo tecno-empresários alude aos profissionais que acumulavam cargos na diretoria nas companhias multinacionais e associadas e estiveram presentes no aparelho burocrático do estado, atuando de forma instrumental para garantir, segundo Dreifuss (1981, p. 71) “o estabelecimento e desenvolvimento de um complexo financeiro industrial estatal integrado de produção e domínio”.

⁸⁵ Dreifuss (1981, p. 73, *grifos nossos*) afirma que “**os interesses multinacionais e associados formaram, com a estrutura tecno burocrática, uma série de anéis de poder burocrático-empresariais** objetivando a articulação de seus próprios interesses. Esses anéis a princípio diminuíram e mais tarde deslocaram a influência dos políticos tradicionais na formulação das diretrizes econômicas. Eles **conseguiram promover uma verdadeira “administração paralela” durante o governo de Juscelino Kubitschek. a qual era livre do escrutínio público e do controle populista**”.

associados, em oposição ao bloco oligárquico-industrial e reprimiu a *agitação* proveniente dos movimentos sociais da classe trabalhadora:

Os tecno-empresários formaram, com outros diretores e proprietários de interesses multinacionais e associados, um bloco econômico burguês modernizante-conservador, o qual se opôs à estrutura econômica oligárquico-industrial e ao regime político populista. Esses tecno-empresários tornar-se-iam figuras centrais da reação burguesa contra o renascimento das forças populares do início da década de sessenta, assim como articuladores-chave de sua classe na luta pelo poder do Estado (Dreifuss, 1981, p. 72-73).

Nesse sentido, Dreifuss (1981, p. 73, *grifos nossos*) prossegue sinalizando que:

Os interesses multinacionais e associados formaram, com a estrutura tecno burocrática, uma série de *anéis de poder burocrático-empresariais* objetivando a articulação de seus próprios interesses. Esses anéis a princípio diminuíram e mais tarde deslocaram a influência dos políticos tradicionais na formulação das diretrizes econômicas. Eles **conseguiram promover uma verdadeira “administração paralela” durante o governo de Juscelino Kubitschek, a qual era livre do escrutínio público e do controle populista.**

Diante disso, no âmbito do Estado, foi dada ênfase a importância de técnicos e especialistas na coordenação das decisões políticas – primando pela atuação *técnica* – as quais deveriam ser respondidas de forma planejada a partir da *expertise* dos tecno-burocratas *modernizando* a atuação do Estado. Contudo, o objetivo explícito de tal medida foi o de camuflar a dimensão política e excluir a classe trabalhadora dos debates e decisões políticas.

De acordo com Dreifuss (1981), os gérmenes dos *anéis de poder burocrático-empresariais* antecederam o governo de Juscelino Kubitschek, suas raízes podem ser encontradas nas publicações da Comissão Mista Brasil-EUA de Desenvolvimento Econômico, publicadas entre 1953-1954. Com base nessas orientações, em 1952, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), ainda durante o governo Vargas. E, em 1956, com a implementação do Plano de Metas, o tecno-empresário Roberto de Oliveira Campos foi nomeado para a presidência do BNDE – esse é o caso mais exímio sobre a entrada dos tecno-empresários na estrutura burocrática estatal⁸⁶ (Dreifuss, 1981).

Nessa perspectiva, Dreifuss (1981) destaca que o Plano de Metas, adotado durante o governo de Juscelino Kubitschek, foi planejado a partir de orientações do BNDE, da Comissão

⁸⁶ Dreifuss apresenta uma lista extensa de tecno-empresários que passaram a ocupar postos chave na estrutura do governo, atuando na formulação de políticas econômicas e sociais.

Econômica para a América Latina (CEPAL) e da Escola Superior de Guerra⁸⁷ (ESG). Dreifuss (1981, p. 76) afirma que:

O *slogan* "50 anos em 5" que Juscelino Kubitschek usou para exortar o povo brasileiro expressava o senso de urgência dos tecno-empresários. Oficiais militares foram chamados a participar de comissões de planejamento e *think-tanks*, assim como de recém-criados corpos administrativos junto a tecno-empresários de proa. As Forças Armadas, imbuídas da ideologia de ordem e progresso, foram agregadas ao esforço de crescimento industrial, num processo de desenvolvimento inspirado por interesses transnacionais e direcionado pelo Estado, onde os militares forneciam a ação orientada por critérios de eficiência e a muito necessária legitimação, ambas exigidas pela ideologia da "segurança nacional".

O papel coordenador exercido por essas instituições direcionou o avanço do capital estrangeiro *associado* ao capital industrial nacional e ao setor agroexportador, tal complexo fundamentou a aliança com os oficiais militares recorrendo ao *mito* do papel moderador desempenhado pelas Forças Armadas, suposto como um *terceiro* poder, *neutro* e *imparcial*, contudo, na prática as alianças do grupo modernizante-conservador no interior das forças armadas, alinhadas com frações da burguesia, evidenciam o *calcanhar de Aquiles* para desmontar teórico e politicamente tal mito.

Para Dreifuss (1981), a formação da ESG e o complexo político de acordos militares entre o Brasil e os EUA foram fundamentais no processo de educação e treinamento das Forças Armadas – dentre esses destaca-se o Programa de Assistência Militar (PAM). A aproximação da doutrina militar norte-americana, no contexto da Guerra Fria, foi justificada a partir da *temida ameaça comunista*. Assim, o intercâmbio com os EUA supostamente qualificaria a atuação das forças civis e militares na luta contra o avanço desse *inimigo interno* – ou seja, as crescentes mobilizações da classe trabalhadora que reivindicava condições de vida dignas.

Dreifuss (1981, p. 79) observa que "através (sic) desses veículos a doutrinação político-ideológica concatenava-se perfeitamente à informação "técnica", combinando-se ambas em uma norma encapsulada que identificava a mente militar das Américas com o centro militar hegemônico". Essa conjuntura revela a posição imperialista assumida pelos EUA e demonstra

⁸⁷ Dreifuss (1981, p. 79-80) afirma que: "A ESG impulsionou e difundiu um sistema fechado de ideias baseado na aceitação de premissas sociais, econômicas e políticas que raramente se faziam explícitas além da visão estática de uma sociedade eternamente dividida entre elite e massas. Esse sistema de ideias, que se reproduziu no interior de uma Formação socioeconômica específica, encontrava a sua "razão de ser" em relações supostamente permanentes e mesmo naturais de posse e "apropriação" privadas. Essa linha de pensamento excluía teoricamente e evitava praticamente qualquer transformação estrutural, permitindo, no entanto, uma modernização conservadora. Tal abordagem excluía também a presença de representantes das classes trabalhadoras, ou mesmo das camadas intermediárias, no quadro de professores regulares ou convidados da ESG. O argumento em prol do desenvolvimento era apresentado na ESG somente por empresários, tecno-empresários e, em menor escala, por políticos, assim como por convidados estrangeiros, tanto civis quanto militares".

sua influência na abertura dos ciclos ditatoriais na América Latina. Nesse cenário, a economia norte-americana, mas diretamente o capitalismo, era colocado como o modelo ideal de desenvolvimento.

Com o fim do governo de Juscelino Kubitschek, a burguesia empenhada na manutenção do bloco populista ensejou a candidatura de Jânio Quadros, com o apoio ao Partido Democrata Cristão (PDC). Em 1961, a eleição de Jânio Quadros se confirma, e como vice-presidente elegeu-se João Goulart, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Para Dreifuss (1981), o executivo formado no governo de Jânio Quadros atendeu aos interesses das forças modernizante-conservadoras, pois, os executivos das classes empresariais e os membros da ESG passaram a assumir cargos nos ministérios e a ocupar postos de alto comando no âmbito militar.

Apesar do atendimento desses interesses e a aprovação desses setores, Dreifuss (1981, p. 128, *grifos nossos*) afirma que:

Transcorridos os primeiros meses do governo de Jânio Quadros, tornou-se claro que seu “populismo udenista” não conseguiria produzir as medidas de crescimento distributivo esperadas pelas forças populares. Jânio Quadros havia herdado tanto uma economia enfraquecida em parte pelas diretrizes políticas de Juscelino Kubitschek de promover um crescimento “acelerado”, quanto uma burocracia com vícios administrativos populistas que se tornavam cada vez mais inadequados às necessidades do bloco multinacional e do grande capital local. (...) Um legado de problemas aguardava Jânio Quadros, incluindo a inflação que se tornava incontrolável, a estagnação agrária, dificuldades na balança de pagamentos, bem como a exaustão do mercado de consumo de bens duráveis que beneficiava a classe média alta.

Portanto, o enfraquecimento do pacto populista, alinhado a instabilidade econômica criou um cenário propício a ascensão de um novo bloco de poder, que culminou no golpe de 1964. Diante das crescentes instabilidades, tensões e pressões políticas, Jânio Quadros renunciou em 1961. Na avaliação de Dreifuss (1981), Jânio nutria esperanças de ser reconduzido ao poder pelas mãos do povo, contudo tais expectativas foram frustradas, pois, nem os integrantes do seu governo sinalizaram apoio a tentativa de manter um mandato bonapartista-civil dirigido por Jânio.

Apesar das tentativas de impedir a posse do vice-presidente, João Goulart assume o poder, em 1961, mas sob a tutela da ala modernizante-conservadora que conseguiu aprovar o sistema parlamentarista, que limitava os poderes do presidente da república. Apesar da tentativa de golpe, construiu-se um novo equilíbrio de força balizado na aliança nacionalista-reformista⁸⁸

⁸⁸ De acordo com Dreifuss (1981, p. 131) “a tentativa de se reconstituir o sistema e regime político brasileiro envolveu então a composição de um novo bloco de poder agroindustrial, apoiado pelas classes trabalhadoras

– apoiado pelas classes trabalhadoras, pela pequena e média burguesia industrial local e por uma ala do setor agrário voltada a produzir para atender a demanda do mercado interno (Dreifuss, 1981).

No âmbito econômico, as principais medidas adotadas por João Goulart foram a lei de remessas de lucros, lei 4.131, aprovada em 1962, mas regulamentada apenas em 1964, que limitou a exportação dos lucros para o exterior, impondo um controle mais rígido sobre a saída de capitais estrangeiros. Além disso, a nova legislação exigia que os capitais estrangeiros que entrassem e saíssem do país fossem registrados na SUMOC, inclusive instituía que todos os depósitos no exterior deveriam ser registrados – e em caso de descumprimento tais reservas seriam consideradas ilegais.

Para Dreifuss (1981, p. 132), Goulart apresentou um amplo programa reformista:

A administração de João Goulart tentou também conseguir o monopólio estatal da importação de petróleo e desapropriar as cinco refinarias privadas do Brasil, assim como rever as concessões de mineração dadas as corporações multinacionais. Na frente trabalhista, ela tentou reajustar os salários mínimos, reajustar o poder aquisitivo dos trabalhadores e empregados, estabelecendo uma política de controle de preços e supervisionar a distribuição dos bens básicos de consumo. Foi decretado também o primeiro e tímido estágio da Reforma Agrária. Essa reforma visou a desapropriação, com compensação prévia e efetiva, de áreas não cultivadas localizadas a curta distância de ferrovias e rodovias. O governo objetivou também controlar e limitar o redesconto bancário, junto a outras medidas para combater a especulação financeira; quanto à dívida externa o governo objetivou reescalonar o seu pagamento renegociado com os países credores. Tais medidas forçaram a comunidade financeira dos Estados Unidos a aceitar as mesmas condições que os credores europeus. (...) Finalmente, João Goulart propôs uma reestruturação do sistema tributário baseado na taxaço da renda. uma reforma eleitoral dando a analfabetos e soldados o direito a voto e concedendo novamente a sargentos a elegibilidade ao legislativo, bem como uma reforma do sistema educacional estendendo seus benefícios às classes populares.

Esse balanço evidencia que a política nacional-reformista, implementada por Goulart, contrapôs-se aos interesses do capital estrangeiro associado. Nesse sentido, a formação do bloco capitalista, que uniu diferentes frações da burguesia, não pode ser explicado unicamente pelo temor da ameaça dos movimentos de massa, Marini (2013, p. 107, *grifos nossos*) afirma que:

Já indicamos que a crise econômica, visível desde 1962, não favorecia a aliança da burguesia com as classes populares, principalmente com a classe

urbanas e pelo campesinato mobilizado. Esses interesses econômicos visavam a atingir o poder do capital transnacional e associado. a controlar os empreendimentos agroexportadores e os setores mais recalcitrantes da oligarquia rural. Esse bloco modernizante reformista de interesses agroindustriais encontrou sua expressão política no Executivo petebista de João Goulart. Ele ganhou ainda o apoio de facções dissidentes da UDN. do PSD e do PDC. Foi também apoiado por novas organizações nacional legais, como a Frente Parlamentar Nacionalista — FPN, assim como por um heterogêneo dispositivo popular-militar nacionalista”.

operária, devido aos sacrifícios que essa crise imporia ao país. Desde o momento em que Goulart se mostrou incapaz de realizar o milagre dessa aliança (e sua viragem para a esquerda, em março de 1964, apenas confirmava essa incapacidade), a burguesia, necessitando sempre de um governo forte, tinha que contar com a direita. Por outro lado, a transformação ocorrida no interior da classe burguesa, desde 1955, com o aumento do setor vinculado ao capital estrangeiro, tornava cada vez mais possível este arranjo entre os grupos dominantes.

A burguesia brasileira, segundo Marini (2013), ao aceitar a aliança com os capitais estrangeiros também consentiu com o *papel de sócio menor* e iniciou um processo de capitalização que “baixando ainda mais o nível de vida do povo e concentrando em suas mãos o capital disperso nas pequena e média burguesias - tem sérias implicações políticas” (Marini, 2013, p. 108). Nesse sentido, a reação em bloco das classes dominantes resultou na intervenção militar, deflagrada em 1964,

De acordo com Dreifuss (1981, p. 143, *grifos nossos*):

A intervenção militar assumia sua função ideológica de arbitragem numa sociedade apresentada como "infestada" pelo "caos e a corrupção", de fato escondendo seu duplo significado: um de movimento de classe, estrategicamente preparado e cuidadosamente desenvolvido em direção a uma contenção das forças populares, e o outro *de ser* uma manobra política de uma fração dominante tentando subjugar as forças socioeconômicas populistas e seu bloco dominante oligárquico.

Durante a ditadura militar, as falácias que lastreiam a democracia burguesa foram endossadas, pois o Estado foi colocado como instância separada a ser *supostamente* comandada por técnicos e especialistas (Ianni, 2019). Sob o argumento da neutralidade, o planejamento foi utilizado para suprimir a dimensão política e excluir a participação da classe trabalhadora.

Para Ianni (2019, p. 27), a ditadura militar “adotou o planejamento como técnica e retórica de governo, tratava-se de fortalecer o aparelho estatal – basicamente o poder executivo – de modo a favorecer, orientar e dinamizar a acumulação privada do capital”. Nesse período, os setores do capital nacional e estrangeiro estiveram na base dos planos de “desenvolvimento” econômico apresentados, entre eles o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (Brasil potência, 1970-1971), os I, II e III Planos Nacionais de desenvolvimento (PND, respectivamente, 1972, 1975 e 1980).

Com o golpe militar de 1964, o endividamento se intensifica como expressão da real face do *milagre econômico brasileiro*, pois, a ditadura passou a privilegiar o desenvolvimento da industrialização pesada financiada via endividamento público. Diante disso, Cruz (1984) indica que a entrada massiva de capitais externos significou o crescimento exponencial da

dívida pública, de modo que o financiamento externo utilizado na formação de um parque industrial nacional e no financiamento de grandes projetos públicos reforçam a dependência da economia brasileira.

De acordo com Cruz (1984, p. 189-190):

Assim, o fato de as empresas estatais sustentarem volumes significativos de inversão ao longo dos anos setenta acabou por determinar dois movimentos concomitantes. Por uma parte, dado o padrão de financiamento que favoreceu progressivamente o recurso a fontes externas, as empresas estatais demandaram volumes crescentes de empréstimos em moeda estrangeira. Por outra parte, os elevados níveis de inversão das empresas estatais significaram, consideradas as características da indústria doméstica de bens de capital, demanda complementar por importação de parte das máquinas e equipamentos envolvidos no projeto. Resultou dos movimentos apontados, que o setor público ganhou importância relativa enquanto tomador nas duas modalidades de crédito e, mais do que isso, que a estrutura setorial de captação fosse aproximadamente a mesma em ambos os casos.

O histórico da dívida externa brasileira revela a caráter subsoberano do Estado brasileiro, uma vez que seu crescimento foi fortemente impulsionado pela pressão externa, diante das respostas a crise de superacumulação do capital⁸⁹, a qual impulsionou a ampliação das fronteiras de circulação do capital a partir do incentivo ao endividamento público e privado.

De acordo com Cruz (1984), é possível identificar uma dinâmica de crescimento da dívida externa brasileira durante o período da ditadura militar, principalmente dentre os anos de 1969 a 1981. Em um estudo detalhado do período em tela, o autor subdivide esse intervalo em diferentes etapas que resultaram no endividamento externo brasileiro – isto é, na formação das bases do atual endividamento público, responsável por absorver uma parcela crescente do orçamento público.

Para Cruz (1984), a primeira etapa (1969-1973) foi marcada pelo crescimento da dívida externa brasileira, pública e privada, essa conjuntura refletia a convergência entre a grande liquidez internacional e o ciclo expansivo interno. Na qual a forte demanda por crédito e financiamento externo foi favorecida pelas baixas taxas de juros praticadas pelo mercado internacional.

⁸⁹ De acordo com Mandel (1990), desde o final dos anos 1960, a economia mundial encontra-se diante de uma crise de superacumulação de capitais, diante do esgotamento do Estado Social nos países centrais e dos resultados dos “anos de ouro” da economia capitalista. Nessa configuração, diante da queda tendencial da taxa de lucros, como uma das expressões das contradições sistêmicas, o capital reivindica novos espaços de valorização, passando a buscar alternativas de recuperação a partir do neoliberalismo. A resposta à crise estrutural do capital deflagrada em fins dos anos 1960, foi fundamentada em uma das vertentes do neoliberalismo cujos principais expoentes foram Friedrich Von Hayek, Lwduin Von Mises e Milton Friedman.

O segundo momento (1974-1976) foi caracterizado pelo surgimento do que Cruz (1984) denominou como um 'hiato de recursos', vinculado a crise estrutural do capital deflagrada no final dos anos 1960, que se agravava diante das instabilidades decorrentes das crises do petróleo - período em que se verificam taxas negativas de crescimento na economia mundial. De acordo com Cruz (1984), nesse contexto, iniciou-se o processo de estatização da dívida externa, marcado pela inversão na curva do endividamento: se antes as empresas privadas respondiam pela maior parte dos recursos ingressados no país, a partir desse momento a expansão da dívida pública passou a ser o principal vetor de entrada de capitais.

Para Cruz (1984), a economia brasileira manteve elevadas taxas de crescimento durante esse período, justificadas pela implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento⁹⁰ (II PND). Contudo, identificar o crescimento da economia em uma conjuntura internacional adversa não implica reconhecer a existência de um desenvolvimento autônomo e autossustentado. Na prática, em busca de valorização, os capitais internacionais foram direcionados às economias dependentes, aproveitando-se das vantagens conjunturais. Contudo, diante da conjuntura adversa do capitalismo em escala mundial, não tardou para que os desequilíbrios também atingissem a economia brasileira. Assim, o afluxo de capitais externos sustentou o patamar de crescimento no curto prazo, mas a longo prazo criou amarras para o desenvolvimento, já que, em pouco tempo, os impactos dos custos da dívida pública passaram a dinamizar um fluxo inverso de capitais, na forma de juros, encargos e amortizações (Cruz, 1984).

O terceiro momento (1977-1978), foi marcado pela ampliação no volume da dívida pública. Segundo Cruz (1984), nesse período a economia brasileira apresentou um déficit global na balança de pagamentos na faixa de 3,8 bilhões de dólares, enquanto os empréstimos externos, totalizaram 13,5 bilhões de dólares. Para o autor tais disparidades revelam que o endividamento público não decorreu de mera escassez de recursos internos, mas assumiu um caráter financeiro, relacionado tanto à ampla oferta de crédito nos euromercados quanto ao direcionamento político-econômico do regime ditatorial. Outro dado relevante destacado por Cruz (1984) refere-se ao crescimento acelerado dos custos da dívida externa, decorrente da elevação das taxas de juros praticadas no mercado internacional.

⁹⁰ De acordo com Cruz (1984), o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implementado entre 1975 e 1979, durante o governo Geisel, constituiu a principal estratégia de planejamento econômico do regime militar brasileiro. Tratava-se de um amplo programa de substituição de importações que articulava projetos públicos e privados e tinha como objetivo fomentar o desenvolvimento nacional por meio da industrialização pesada. Nessa perspectiva, o endividamento externo foi concebido como instrumento de superação da dependência estrutural da economia brasileira e de fortalecimento dos setores de bens de capital, energia e insumos básicos.

Por fim, o último período (a partir de 1981) é marcado pelo crescimento da dívida pública destinada a cobrir os juros, encargos e amortizações que compõem o serviço da dívida. Para Cruz (1984), esse novo ciclo é resultado direto da elevação das taxas de juros no cenário internacional. A partir desse momento, a economia e as finanças públicas brasileiras passaram a ser fortemente condicionadas pelo *sistema bancário internacional*, dada a combinação de *altas taxas de juros e spreads* cada vez mais elevados. Para Cruz (1984, p. 27):

Resultava, portanto, uma situação de equilíbrio fortemente instável e que combinava o pior dos mundos: ajuste recessivo por um lado - com todas as suas implicações - e manutenção, por outro, de um fluxo de empréstimo que cobria exclusivamente a conta financeira, sem possibilitar qualquer ganho de margem de manobra via recomposição das reservas internacionais. Para completar o quadro para assistir um elevado às taxas de juros no mercado financeiro internacional que, aliadas a *spreads* igualmente elevados, potenciavam os desequilíbrios financeiros, deixando a economia brasileira completamente exposta as vicissitudes do sistema bancário internacional.

Na prática, há uma forte sintonia entre o endividamento público brasileiro e a crise que afetava a economia mundial que foi, em última instância, um elemento decisivo para o intenso ingresso de capitais estrangeiros no Brasil na forma de dívidas.

Paralelamente, a reforma bancária realizada na década de 1960 representou um marco no funcionamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN), legatária da conjuntura de crescimento econômico baseada no fomento a industrialização, iniciada em meados da década de 1950. Como parte da estratégia de construir um SFN capaz de fornecer crédito subsidiário para os planos de desenvolvimento foi criado o BNDE. Contudo, o núcleo central da reforma bancária foi regulamentado por meio aprovação da lei nº 4.595/1964, que instituiu o Conselho Monetário Nacional (CMN), responsável pela formulação e coordenação da política monetária, cambial e de crédito do país, e o Banco Central do Brasil (Bacen), substituindo a antiga SUMOC, responsável pela execução da política monetária estabelecida pela CMN e supervisão das instituições financeiras operantes no Brasil.

Dentre as medidas adotadas no âmbito da reforma bancária está o controle da inflação, a expansão da oferta de crédito e a reorganização dos bancos e instituições financeiras no Brasil (estimulando as fusões e aquisições entre instituições bancárias com objetivo de criar bancos capazes de concentrar um volume maior de recursos). Além disso, a reforma bancária impulsionou a criação de produtos financeiros, entre os quais as cédulas de crédito, as letras de câmbio e outros instrumentos que facilitaram o acesso e a circulação do crédito.

Dentre as medidas aprovadas como parte da reforma no SFN da década de 1960, Cruz (1984) destaca a lei n. 4.131/1969 e a Resolução n. 63 do Bacen, de acordo com o autor, ambas

foram cruciais para a ampliação da dívida externa brasileira, pois, a partir de sua regulamentação, foi autorizada a entrada mássica de capitais de empréstimos no país, sobretudo aqueles destinados aos segmentos atuantes no setor privado⁹¹.

Nesse sentido, em consonância com os indicativos apresentados por Cruz (1984), Kucinski e Branford (1987) apontam que houve uma socialização das dívidas externas privadas, posteriormente incorporadas pelo Estado, o que evidencia o papel ativo do Estado subsoberano na formação e no desenvolvimento do capitalismo dependente no Brasil.

De acordo com (Kucinski e Branford, 1987, p. 42):

Apesar de ir contra os tão apregoados “princípios do livre mercado”, bancos dos governos credores, apoiados por seus governos, insistiram para que os governos latino-americanos assumissem responsabilidade por todos os débitos, fossem de empresas privadas ou estatais. No fim, todos os governos concordaram, formalmente ou informalmente. A dívida foi sendo socializada e, no final, até 70 por cento da dívida externa dos grandes países, como o Brasil, eram dívidas do Estado.

Nessa conjuntura foi forjada a base do endividamento público externo, que levou a uma série de constrangimentos em torno da adoção das reformas neoliberais nas décadas seguintes. Nos marcos do regime ditatorial, foram adensadas as relações de dependência dos países latino-americanos que, em larga medida, foram inseridos no circuito da circulação do capital enquanto economias endividadas – em um contexto mundial no qual a dívida pública passou a alimentar a valorização do CPJ e do CF.

Ao tratar da especificidade da economia brasileira durante o período da ditadura militar, Ianni (2019, p. 94) afirma que:

A economia brasileira é uma totalidade heterogênea, desigual e contraditória. Cria e recria disparidades. Combina segmentos monopolísticos com oligopólicos e concorrenciais. Inclusive, e principalmente, está apoiada na elevadíssima taxa de exploração da classe operária e do campesinato. Ao mesmo tempo, no entanto, essa totalidade está altamente determinada pelo capital monopolista, comandado pelo imperialismo. Nesse sentido, o conjunto da economia brasileira passou a ser influenciado pelas exigências da reprodução monopolista. Daí acentuada e generalizada a tendência no centro da concentração e centralização do capital. Soubesse mais diversas formas, os capitais mais poderosos submetem, combinam ou simplesmente absorvem os menores.

⁹¹ De forma geral, a lei 4.131/1969 (resolução nº 125) estabeleceu como critério para operações de empréstimo a apreciação e anuência do Bacen, generalizando tal exigência para todos os empréstimos externos. E a Resolução nº 63 do Banco Central do Brasil facultou aos bancos de investimento nacionais a contratação de empréstimos externos, tais créditos passaram a ser ofertados as empresas nacionais com uma série de facilidades. Para um detalhamento quanto ao *modo operandos* estabelecido por tais medidas ver Cruz (1984), especialmente o capítulo II.

Essa configuração evidencia os principais traços da dependência brasileira, reforçando os mecanismos de transferência de mais-valia para os países centrais. O crescimento exponencial da dívida externa brasileira a partir de 1964 revela que o chamado milagre econômico brasileiro teve como principal fonte de financiamento os empréstimos internacionais.

Nesse sentido, a intensificação dessa dependência deve ser compreendida à luz das transformações ocorridas na economia mundial ao longo dos anos 1970. Um dos principais marcos na tentativa de recuperação da crise foi a decisão unilateral dos EUA de impor fim ao acordo de Bretton Woods, em 1971, confirmando a derrocada do padrão de regulação keynesiano⁹² e inaugurou uma nova fase de liberalização financeira.

Com o fim de Bretton Woods, os EUA reorientaram sua política econômica para assegurar a manutenção de sua hegemonia e, em 1979, por meio do Federal Reserve Bank (FED) anunciaram o aumento das taxas de juros, que chegaram a atingir 16%, em 1981, gerando pressões fiscais aos países que haviam recorrido a dívida pública nos anos anteriores⁹³.

Diante do processo de mundialização do capital — marcado pelo espraiamento dos investimentos, diretos ou não, na produção —, seus impactos foram particularmente deletérios para os países latino-americanos, cujas dívidas externas estavam indexadas ao dólar e vinculadas às taxas de juros definidas pelo FED. Além disso, tais implicações ultrapassaram o campo econômico, alcançando as esferas política, ideológica e social, ao aprofundar o desenvolvimento desigual e combinado em escala mundial⁹⁴.

De acordo com Kucinski e Branford, (1987, p. 101), “a América Latina contraiu muito mais empréstimos a juros flutuantes do que países não tão imersos na área do dólar. O golpe fatal que derrubou desses juros flutuantes desde 1977, culminando em 1981 com as taxas de juros mais elevadas da história econômica”.

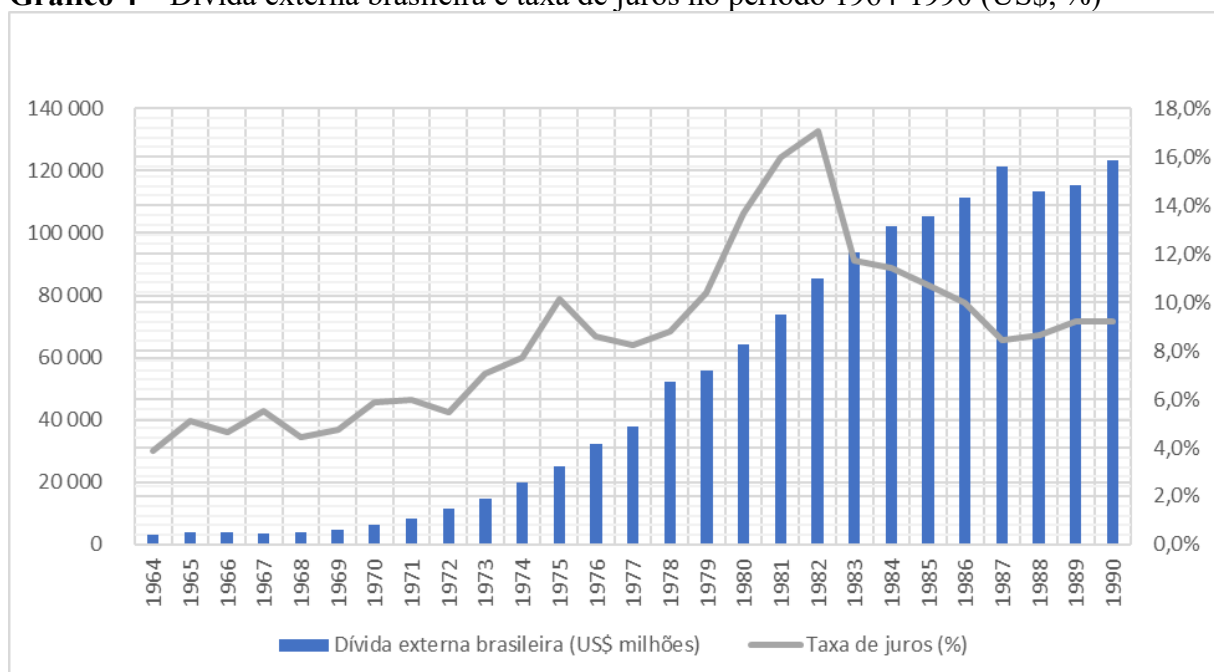
⁹² De acordo com Kucinski e Branford (1987, p. 76-77): “O desaparecimento dos saldos comerciais desacreditou o dólar, expondo o que muitos já suspeitavam a falta de lastro ouro da moeda americana. Pelo acordo de Bretton Woods, que criou o sistema monetário do pós-guerra, cada dólar era automaticamente conversível em uma quantidade imutável de ouro (0,888 gramas). Mas, quando os detentores de dólares se debruçaram sobre as contas nacionais dos EUA, verificaram preocupados que o Tesouro americano tinha apenas 13,5 mil toneladas de ouro, o equivalente a US\$ 12 bi, ou menos de 1/6 dos US\$ bi possuídos por estrangeiros”.

⁹³ Para Kucinski e Branford (1987, p. 103), “duas taxas passaram a ser adotadas como referência nos contratos a juros flutuantes: a *prime rate*, que já existia nos EUA, cobrada pelos bancos por empréstimos a seus melhores clientes, e a *London interbank offered rate*, conhecida como LIBOR, criada pelo próprio mercado de eurodólares como taxa para recursos de outros bancos do sistema. A *prime* ou a LIBOR eram adicionadas comissões e um sobrejuro, chamado de *spread* ou taxa de risco, variável em feral entre 1 e 2 por cento, conforme o cliente e o país, e apresentada pelos bancos como sendo sua margem de lucro”.

⁹⁴ Assim, a ampliação das dívidas latino-americanas ao longo desse período está diretamente vinculada a ampliação das taxas de juros que passaram a ter um crescimento vertiginoso a partir de 1969 – esse quadro implicou no aumento da dívida externa que saltou de 3,29 milhões, em 1964, para 73,96 milhões em 1981 (Cruz, 1984).

Conforme mencionado anteriormente, é fundamental ressaltar as condições históricas em que a dívida externa brasileira foi contraída, marcadas pela centralização das decisões econômicas no alto comando do regime militar, que expressava os interesses das frações da burguesia interna associadas ao capital estrangeiro. Nesse contexto, a dívida foi utilizada, no auge do chamado “milagre econômico brasileiro”, como instrumento de sustentação da liquidez e de financiamento da acumulação, mas, nos anos seguintes, a elevação das taxas de juros internacionais expôs o caráter dependente dessa estratégia e condicionou o futuro da economia brasileira. Conforme demonstrado no gráfico 4, que apresenta a dinâmica da dívida externa brasileira, relacionando-a com a flutuação das taxas de juros no período 1964-1990:

Gráfico 4 – Dívida externa brasileira e taxa de juros no período 1964-1990 (US\$, %)



Fonte: IBGE (2006). Elaboração própria.

Dessa forma, investigar o período da ditadura militar oferece elementos fundamentais para apreender o contexto contemporâneo, pois durante essas quadras históricas foram engendrados rearranjos estruturais nos padrões de dependência econômica, política e social no Brasil. Nesse sentido, para Ianni (2019, 96) "é importante demarcar a atuação do Estado brasileiro no sentido de favorecer a circulação dos capitais fictícios no âmbito da economia nacional, especialmente por meio da dívida pública". Conforme indica Ianni (2019, p. 96):

Nesse quadro de relações econômicas e políticas, altamente influenciador ditado pelo imperialismo, a dívida externa brasileira cresceu de forma ininterrupta. Ao mesmo tempo, de escala ainda mais acentuada, continuaram a crescer os serviços da dívida (...) assim se acentua a transferência de mais-valia para o exterior, e ao mesmo tempo que se recria e reforça a dependência

econômica e política do país em face dos interesses dos imperialismos estadunidense, alemão, japonês e outros.

Diante da centralização das decisões, característica do período ditatorial, Ianni (2019, p. 99) afirma que "o Estado passou a ser um poderoso núcleo do capital financeiro". Recorrendo a justificativas técnicas, o conteúdo político de tais deliberações foi esvaziado e, na prática, foram assentados os pilares que, inflexionados pela elevação dos juros e o padrão de rolagem da dívida, passaram a condicionar o fundo público no transcurso da história brasileira.

Assim, a reorganização do mercado mundial liderada pelos EUA, que galga a liderança da corrida imperialista no século XX, segundo Marini (2013) foi movida por duas ordens de fatores: (1) o avanço da concentração de capitais em escala mundial e (2) o grande desenvolvimento do setor de bens de capital nas economias centrais, advindos do progresso tecnológico; de tal modo que, conforme Marini (2013, p. 59): "(...) surgiu a necessidade de exportar para a periferia os equipamentos e máquinas que se tornavam obsoletos e ainda não tinham sido totalmente amortizados".

Nesse sentido, importa destacar parte da dívida externa brasileira foi utilizada na compra de bens de capital no exterior, desse modo, por um lado, fomentou a formação de um mercado consumidor para os bens de capital obsoletos e, por outro, assentou os pilares do atual sistema de endividamento público. Tal compartilhamento de tecnologia obsoleta, subutilizada nas economias centrais, e direcionada ao processo de ditos *em desenvolvimento* (nomenclatura utilizada como forma de camuflar a existência de economias dependentes como parte do funcionamento geral do capitalismo), revela que a inserção dos países dependentes no circuito da proposta *desenvolvimentista* guarda profunda sintonia com as estratégias de recuperação da crise.

Diante dos efeitos multiplicadores da flutuação das taxas de juros, a dívida externa acumulado totalizou 113,51 milhões em 1988 – ano que marca a publicação da Carta Constitucional (CF-88) que é um símbolo de retomada da democracia burguesa no Brasil.

Questionando a *abertura lenta, gradual e segura* proposta pelos militares, as tensões sociais oriundas dos movimentos político-reivindicatórios, especialmente com as greves de 1978 e a reivindicação por “Diretas já” evocadas pelos trabalhadores/as brasileiros, tensionaram a redemocratização do Estado⁹⁵ e a formação da Assembleia Nacional Constituinte que resultou na promulgação da Constituição Federal, em 1988 (CF/88). A CF/88 além de incorporar princípios sobre os direitos fundamentais referentes a cidadania, teve como avanço singular a

⁹⁵ É válido recordar que as eleições para presidente da República só voltaram a ser diretas em 1989, no pleito eleitoral que consagrou a vitória de Fernando Collor.

criação de um padrão de proteção social inovador no país, dado pela criação da Seguridade Social⁹⁶.

Contudo, apesar dos avanços e inovações, a CF/88 brasileira foi aprovada em um período de crise do Estado Social nos países de capitalismo central e ascensão da ofensiva neoliberal mundialmente, significando um *mix do possível*, ante os embates e acordos com os representantes diretos dos interesses do capital (Boschetti, 2006).

O legado da dívida pública contraída no período da ditadura militar continua a pesar sobre os rumos da economia brasileira. O endividamento externo, inicialmente apresentado como forma de financiar a industrialização, foi inflexionado pelos efeitos da ampliação das taxas de juros e a titularização adotadas como estratégias para garantir a manutenção da hegemonia do imperialismo norte-americano. Nessa conjuntura de endividamento público, o Estado no capitalismo dependente passou a ter sua capacidade de intervenção via políticas sociais limitada diante das pressões pelo pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida que consomem uma parcela significativa do fundo público – utilizado como forma de valorizar os capitais fictícios.

O crescimento da dívida pública, titularizada e inflada por mecanismos questionáveis, se apresentou como uma das estratégias de recuperação do capital, combinada a mundialização da economia capitalista, como parte da agenda neoliberal. Assim, como parte da ofensiva neoliberal capitaneada pelos EUA, os fluxos de capitais que haviam adentrado nos países do capitalismo dependente, especialmente na América Latina, passam a fazer o circuito inverso.

Devido aos processos de elevação das taxas de juros e titularização, o sistema da dívida pública passou, segundo Chesnais (2005a, p. 40), “a responder as necessidades de dois grupos de autores: os governos [dos países centrais] e as grandes instituições financeiras que centralizavam a poupança [os fundos de pensão]”.

Nos países dependentes, os organismos financeiros internacionais, tal qual Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), foram ativos na imposição da agenda neoliberal (que ganha corpo nos anos 1990 nesses países) condicionando a política econômica e social aos interesses imperialistas. De acordo com Filgueiras (2006, p. 72) “o FMI passou a desempenhar um novo papel de defesa explícita e intransigente dos interesses do capital financeiro internacional, através da imposição aos países periféricos de acordos político-econômicos extremamente rígidos”. Por meio da atuação do FMI foram aprovados acordos com

⁹⁶ Composta pelas políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social, financiadas por um orçamento estatal próprio, com fontes definidas e diversificadas.

os países dependentes, que tinham como condicionalidade a incorporação da agenda neoliberal, tendo como primazia o alcance de metas de superavit primário.

De acordo com Filgueiras (2006, p. 73) os “ajustes monetários do balanço de pagamentos [*foram*] baseados na redução da demanda interna, principalmente os gastos dos governos, possibilitando, assim, em decorrência da queda da atividade econômica, uma diminuição das importações”. Nessa tônica, a adoção dessas medidas, orientadas pelo FMI, teve como principal objetivo gerar superávit fiscal, a ser direcionado para o pagamento dos juros da dívida pública. Desse modo, no cerne da mundialização, a ofensiva neoliberal atuou “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 as economias imperialistas e regiões e economias dependentes” (Osório, 2014, p. 168).

No Brasil, diante da queda da atividade econômica somada ao crescimento da inflação, o país passou por um longo período de *estagflação* no qual combinou-se a recessão econômica com a hiperinflação (Filgueiras, 2006). Diante disso, durante a década de 1980, conhecida como *década perdida*, foram editados uma série de planos de estabilização econômica⁹⁷, mas foi apenas com o Plano Real, em 1994, que o governo obteve êxito no controle inflacionário⁹⁸, pois esse último simbolizou o compromisso com os ajustes neoliberais.

Feitas essas sínteses, no capítulo seguinte recupera-se os elementos teóricos, econômicos, políticos e sociais que marcam a incorporação do ajuste neoliberal ao longo dos anos 1990 e sua relação com a dívida pública brasileira.

⁹⁷ O Plano Cruzado I e II, o Plano Bresser, o plano feijão-com-arroz, Plano Verão, o Plano Collor I e II e, por último, o Plano Real. Sobre os planos consultar: LACERDA, A. C. *et al.* **Economia brasileira**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁹⁸ De acordo com Lacerda et al. (2010) o Plano Real identificou que a inflação no Brasil era inercial e, simultaneamente, uma inflação por demanda.

CAPÍTULO III – FUNDO PÚBLICO E NEOLIBERALISMO NO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO

3. 1. Fundo público: elementos teóricos e políticos

À luz da crítica da economia política, entende-se que a configuração do fundo público possui um componente político estruturante. Diante disso, sua redução a aspectos meramente técnicos e operacionais compromete a apreensão dos elementos políticos, econômicos e sociais que inflexionam a lutas de classe que o constituem e delimitam. Ao estudar a configuração do fundo público nas economias capitalistas ao longo do século XX, Oliveira (1998, p. 19-20) afirma que:

Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir **de regras universais e pactadas**, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e de outro do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais.

Em relação ao financiamento da acumulação capitalista, para Oliveira (1998, p. 21), o processo histórico de formação do MPC não pode ser compreendido sem considerar a mobilização dos recursos públicos em prol da sua consolidação. Para Oliveira (1998), tais medidas apresentaram um caráter pontual durante no período anterior ao século XX, mas “contra esse caráter pontual, que dependia ocasionalmente da força e da pressão de grupos específicos, o financiamento contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos” (Oliveira, 1998, p. 21).

Com a adoção da estratégia fordista-keynesiana nos países centrais, o fundo público passou a ser sistematizado a partir de um aparato normativo que, previamente, estabelece suas formas de financiamento e destinação. Ambas são tensionadas pela dinâmica da luta de classes, na qual os interesses distintos das classes fundamentais se expressam por meio de suas demandas, formas de organização e estratégias de mobilização. Nesse contexto a partir dos influxos dessa luta, o fundo público passou a ser mobilizado em prol da acumulação capitalista e/ou como subsídio à garantia das condições à reprodução da força de trabalho.

Quanto às formas de financiamento do capital, o amplo rol de medidas incluí a concessão de subsídios para a produção, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, os juros subsidiados para a exportação e os juros e amortizações da dívida pública⁹⁹

⁹⁹ Para Behring (2008) e Salvador (2010), na atual configuração histórica, os juros e amortizações da dívida pública passaram a incorporar uma parcela crescente do fundo público.

(Oliveira, 1998). E, no tocante ao financiamento da força de trabalho, teve como núcleo central a implementação de políticas sociais e serviços públicos nas áreas da saúde, educação, habitação, direitos do trabalho (incluindo-se o acesso aos direitos previdenciários).

A partir dessas sínteses, Oliveira (1998) destaca que parte das medidas voltadas à reprodução da força de trabalho também beneficiam, direta e indiretamente, a acumulação capitalista. De modo que, a intervenção estatal via políticas sociais desonerou o capital dos custos com a manutenção e reprodução da força de trabalho – que foram socializados por meio dos salários indiretos (Oliveira, 1998). Na prática, ao serem financiados a partir do fundo público, tais custos foram socializados com os/as trabalhadores/as.

Essas transformações alteraram o padrão de rotação do fundo público que passou a funcionar, estruturalmente, como uma âncora do MPC. Nessa configuração inédita, que emerge a partir do pacto fordista-keynesiano, o arranjo técnico-político que baliza o fundo público foi revolucionado, para Oliveira (1998, p. 21, *grifos nossos*):

A mudança mais recente das relações do fundo público com os capitais particulares e com a reprodução da força de trabalho representa uma “revolução copernicana”. Para resumir uma tese que se desdobrará ao longo deste ensaio, **o fundo público é agora um *ex-ante*** das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar do seu caráter *ex-post*, típico do capitalismo concorrencial. Ele é a referência pressuposta principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades de reprodução. Ele existe “em abstrato” antes de existir de fato: essa “revolução copernicana” foi antecipada por Keynes, ainda que a teorização keynesiana se dirigisse a conjuntura. A per-equação da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível.

De acordo com Oliveira (1998), a ampliação substancial na forma de atuação do fundo público nos marcos do capitalismo monopolista, redimensionou as relações econômicas, políticas e sociais, pois, as regras pactuadas em torno do fundo público passaram a reger sua utilização tornando-o uma *referência pressuposta de tipo ex-ante*, na qual os capitais particulares passaram a ter garantias prévias que viabilizam sua reprodução.

Em relação ao caráter *ex-ante* do fundo público presente na obra de Oliveira (1998), Behring (2021) indica que, no contexto do capitalismo monopolista, o fundo público atua como um dos mecanismos contrariantes da queda tendencial da taxa de lucros. Desse modo, “passou a se constituir como um elemento nem *ex-ante*, nem *ex-post* do processo de produção e reprodução capitalista, como se supõe no período concorrencial, mas um componente *in-flux* dele, que está ali presente no ciclo **D – M – D**” (Behring, 2021, p. 41, *grifos nossos*).

Recuperando a obra marxiana, Behring (2021) afirma que, apesar de não ter trabalhado com a categoria fundo público, Marx ao abordar a atuação do Estado no capitalismo, e com

isso, o uso dos recursos públicos, apresenta-o como uma das causas contrariantes à queda tendencial da taxa de lucros, acionada recorrentemente na gênese e desenvolvimento do capitalismo¹⁰⁰.

No capitalismo concorrencial, essa intervenção se materializa por meio dos investimentos em infraestrutura, da proteção do mercado interno, da oferta de financiamento e crédito, da política de expansão colonial e imperialista e das guerras¹⁰¹. Diante da forte influência do pensamento liberal, o Estado mínimo desempenhou um papel fundamental na (des)regulação do mercado de trabalho com o objetivo de garantir uma mão de obra barata e adequada a disciplina das fábricas nascentes¹⁰².

Desse modo, o Estado atuou na garantia da reprodução da socialidade capitalista mediando os conflitos de classe, que tem como ponto nodal a propriedade privada¹⁰³.

Nesse sentido, apesar de corroborar com Oliveira (1998) sobre o papel do fundo público ao longo do desenvolvimento capitalista, Behring (2021) afirma que, ao longo do século XX, ele passou a estabelecer uma relação dinâmica com os capitais particulares, consagrando um padrão *in-flux*. Diante dos efeitos da crise do capital no início do século – a Grande Depressão, que evidenciou a tendência decrescente da taxa de lucros, as repostas à crise demandaram a intervenção do Estado no âmbito econômico. Nesse ínterim, o padrão *in-flux* do fundo público passa a se consolidar. Conforme indica Behring (2021, p. 72, *grifos nossos*):

O fundo público **se tornou** uma espécie de **pressuposto geral do capital** exatamente por seu papel em escala cada vez mais ampliada, após a crise de

¹⁰⁰ Marx (2017a) argumenta que o Estado desempenhou um papel central na acumulação primitiva, utilizando leis, regulações e mecanismos violentos (como guerras, colonialismo e dívida pública) para expropriar os bens comunais, explorar a classe trabalhadora e acelerar a transição para o capitalismo. O Estado, assim, foi um instrumento crucial para a concentração de riqueza e poder nas mãos da burguesia, e sua atuação foi decisiva para a consolidação do sistema capitalista.

¹⁰¹ Em referência as ideias dos pensadores liberais clássicos, Bobbio (2013, p. 23) afirma que: “a preocupação de Adam Smith, para quem, “segundo o sistema de liberdade natural”, o soberano tem apenas três deveres de grande importância, vale dizer, a defesa da sociedade contra os inimigos externos, a proteção de todo indivíduo das ofensas que a ele possam dirigir outros indivíduos, e o provimento de obras públicas que não poderiam ser executadas se confiadas à iniciativa privada”

¹⁰² Sobre a luta para o estabelecimento dos limites formais a jornada de trabalho em meados do século XIX, Marx (2017a) apresenta um resgate sobre as primeiras legislações fabris e trata das dificuldades para sua efetivação diante das contradições do Estado capitalista. Nesse período, em relação a uma das principais conquistas da classe trabalhadora na Inglaterra, que com agitação dos movimentos cartistas resultou na aprovação da lei as 10 horas, indaga Marx (2017a) diante das constantes decisões dos tribunais em favor da absolvição dos industriais “para que servia todas aquelas intimidações ao tribunal (feitas pelos inspetores de fábricas), se os *country magistrates* os absolviam? Nesses tribunais, os próprios senhores fabricantes sentavam-se para julgar a si mesmos” (Marx, 2017a, p. 360).

¹⁰³ Em “a origem da família, da propriedade privada e do Estado”, Engels (1984, p. 177-178) afirma que “O Estado não é, pois, de modo nenhum, um poder que se impôs de fora para dentro (...) é antes um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento: é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos inconciliáveis que não consegue conjurar”.

1929-1932, de atuar na gestão das contradições enunciadas anteriormente. Essa atuação ocorre, seja cotidianamente no processo de produção e reprodução social **in-flux**, seja nos momentos de crise, injetando volumes significativos extraídos desigualmente das classes sociais para amortecer os efeitos perversos daquelas contradições e das crises. Trata-se de assegurar a continuidade do ciclo D – M – D' como um esteio do metabolismo do capital.

Nesse sentido, a configuração do capitalismo nos moldes keynesianos demarcou uma ruptura com o pensamento liberal, no bojo da qual o ciclo de reprodução do capital e da força de trabalho passaram a estruturar-se em torno das garantias derivadas da operacionalização do fundo público, que passa a apresentar um caráter *in-flux* (Behring, 2021).

Feitas essas considerações, retomemos a tese de Oliveira (1998) com o objetivo de apreender os desdobramentos do padrão de financiamento público instituído a partir das políticas de tipo keynesianas. Oliveira (1998, p. 27, *grifos nossos*) afirma que:

O padrão de financiamento público do Welfare State operou uma verdadeira “revolução copernicana” nos fundamentos da categoria do valor como nervo central tanto da reprodução do capital quanto da força de trabalho. No fundo, levado às últimas consequências, o padrão de financiamento fundo público **“implodiu” o valor como único pressuposto da reprodução ampliada do capital**, desfazendo-o parcialmente enquanto medida da atividade econômica e da sociabilidade em geral.

Em relação a tese do antivalor, Oliveira (1998) afirma que os investimentos públicos se tornaram substanciais para o funcionamento do MPC nos marcos do *Welfare State*, contudo, paradoxalmente, para o autor, tais recursos passaram a funcionar em uma lógica oposta a lei do valor. Por isso, um dos principais desdobramentos dessa tese é a de que os bens e serviços ofertados pelo Estado funcionam como antimercadorias.

No âmbito da reprodução do capital, diante da atuação decisiva do Estado, “o papel do fundo público como pressuposto especial dessa segmentação retirou o capital constante e o variável da sua função de parâmetro-pressuposto, e colocou em seu lugar a relação de cada capital em particular com o próprio fundo público” (Oliveira, 1998, p. 14).

Desse modo, para Oliveira (1998), o fundo público tornou-se um fator determinante da taxa de lucro – passando a ter uma importância equivalente e, em alguns casos, substitutiva à do capital variável e do capital constante. Desse modo, a taxa de lucro passou a ser influenciada pela capacidade de captação de recursos de cada setor/ramo da economia.

De acordo com Oliveira (1998), o resultado da modificação estrutural da dinâmica de produção e reprodução do capital tem como principal implicação o aumento da taxa de lucro global associado a diminuição do excedente econômico, ou seja, da mais-valia explorada dos/as trabalhadores/as. Em síntese, Oliveira (1998, p. 29) afirma que:

A rigor, trata-se de uma relação *ad hoc* entre o fundo público e cada capital em particular. Essa relação *ad hoc* leva o fundo público a comportar-se como um anticapital num sentido muito importante: essa contradição entre um fundo público que não é valor e sua função de sustentação do capital destrói o caráter autorreflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor.

Como desdobramento da tese do antivalor, em relação a reprodução da força de trabalho, Oliveira (1998) identifica a tendência a des-mercantilização (da força de trabalho). Para o autor, as políticas keynesianas modificaram a formação dos salários, pois, os bens e serviços públicos passaram a compor os chamados salários indiretos. Nessa equação, o capital passou a ser desonerado de parte dos seus custos com a força de trabalho e, diante disso, para Oliveira (1998, p. 15) “esses bens e serviços funcionaram, na verdade, como antimercomodias sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração de mais-valia”.

De acordo com Oliveira (1998, p. 16):

A dialética instaurada pela função do fundo público na reprodução do capital e da força de trabalho levou a inusitados desdobramentos. Há, teoricamente, uma tendência a *desmercantilização* da força de trabalho pelo fato de que os componentes de sua reprodução representados pelo salário indireto são antimercomodias sociais.

Dessas elaborações decorre uma *suposta* necessidade de revisão da teoria do valor-trabalho em Marx, conforme mencionado por Oliveira (1998, p. 17) “a função do fundo público tende a desfazer os conceitos e realidades do capital e da força de trabalho”.

Diante disso, em relação a tese desenvolvida por Oliveira (1998), Behring (2021) opta por estabelecer um diálogo crítico, no qual problematiza o equívoco de elevar o fundo público – categoria vital para acumulação na contemporaneidade – a condição de antivalor.

Com base nos elementos apresentados por Behring (2021), a crítica à tese do antivalor deve ser construída à luz da teoria do valor em Marx (2017). Partindo da análise da mercadoria, o autor identifica a força de trabalho como mercadoria central na produção da riqueza sob o capitalismo. Em sua investigação, Marx (2017), evidencia o duplo caráter da mercadoria – valor de uso e valor de troca (*valor*) –, rejeitando a ideia de que o intercâmbio (troca) seja o princípio autorregulador do valor das mercadorias.

Ao desvendar o fetichismo da mercadoria, Marx (2014) afirma que o capital deve ser compreendido como “uma relação social determinada entre os próprios homens que aqui assume, para eles, a forma fantasmagórica de uma relação social entre coisas” (Marx, 2014, p. 147). Nesse sentido, para Marx (2014), o ciclo da produção das mercadorias é representado por:

$D - M \dots P \dots M' - D'$, onde $M = MP$ ou T .

Em que o dinheiro (D) investido pelo capitalista transmuta-se em mercadorias (M) essenciais para o processo de produção (...P). Nesse ciclo, M corresponde aos meios de produção (MP) e à força de trabalho¹⁰⁴ (T), ambas indispensáveis para a realização da produção¹⁰⁵. Assim, MP e T constituem os pré-requisitos para de P. Momento em que se efetiva um dos fundamentos do MPC: a apropriação privada do trabalho excedente, ou seja, da mais-valia socialmente produzida. Isso porque os salários que remuneram à força de trabalho são insuficientes para compensar integralmente o dispêndio trabalho efetivado.

Em termos práticos, a jornada de trabalho divide-se em duas partes: o tempo de trabalho necessário e o tempo de trabalho excedente. Este último tende a se expandir por meio da adoção de formas de extração da mais-valia absoluta e relativa. A extração da mais-valia absoluta ocorre pela ampliação da carga horária da jornada de trabalho sem a correspondente aumento da remuneração, já a extração da mais-valia relativa está associada à intensificação do processo produtivo, possibilitada pela incorporação de técnicas e tecnológicas que reduzem o tempo necessário à produção das mercadorias. No entanto, essa redução não é revertida em benefícios reais para os/as trabalhadores/as – cujas jornadas e salários permanecem inalterados (Marx, 2014).

Dessa forma, o capitalista fecha o ciclo da produção como proprietário de uma mercadoria (M') que possui um valor superior ao montante originalmente investido. Esse valor excedente se realiza no momento da circulação (D'), concretizando a apropriação da mais-valia.

Desse modo, para Marx (2017), o capitalismo se funda em uma contradição imanente, pois está alicerçado na exploração da força de trabalho, o que implica a apropriação privada da riqueza socialmente produzida. Considerando esse lastro da produção da riqueza no MPC, pode-se afirmar que, em última instância, a formação do fundo público tem como fonte primária a riqueza produzida pela classe trabalhadora. Essa riqueza passa a compor o fundo público como resultado da política tributária vigente, a qual dependendo da correlação de forças na luta de classes, pode beneficiar ou onerar a classe capitalista e/ou a trabalhadora.

¹⁰⁴ O trabalho ao apresentar como característica magistral seu caráter social, nas condições postas pelo MPC, assume o status de mercadoria, a mercadoria força de trabalho.

¹⁰⁵ Os meios de produção e a força de trabalho, respectivamente, capital constante e capital variável, produtivo que são igualados como mercadorias intercambiáveis numa relação de compra-venda, representam as formas de existência do valor no estágio. Especificamente em relação a força de trabalho, essa autonomização e transformação em uma mercadoria (coisa) resulta na coisificação de relações sociais e reforça o fetichismo que envolve o capitalismo (Marx, 2017).

A retomada desses elementos é fundamental para a apreensão da origem dos recursos que compõem o fundo público, fornecendo subsídios teóricos para crítica à tese do antivalor apresentada por Oliveira (1998). Nessa interlocução crítica, é necessário remontar as origens concretas desses recursos que passam, posteriormente, a compor o fundo público. Assim, caracterizar o fundo público como antivalor significa desconsiderar sua mediação com a realidade material e desvinculá-lo de sua origem concreta: a riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora. Conforme indica Behring (2017, p. 8)

Esse entendimento é fundamental para compreender o quanto se tornou estratégica a direção do Estado burguês pelos vários capitais para operar uma nova repartição do butim, nos termos marxianos – o fundo público como um mix de mais valia (trabalho excedente) e de trabalho necessário – em favor dos segmentos hegemônicos.

Partilhando das concepções teóricas de Oliveira (1998), Souza Filho (2016, p. 332) afirma que a determinação central da função do fundo público como antivalor refere-se “à fração do fundo público que, por não ser capital — pois não entra no processo comprando mercadorias, força de trabalho e meios de produção para produzir mais-valia —, gera uma contradição na dinâmica de produção e reprodução das relações sociais”.

Segundo Souza Filho (2016, p. 332):

(...) o fato de determinada fração do fundo público ser caracterizado como antivalor não significa que essa fração não participe do processo de produção e reprodução do capital. 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.

Para Souza Filho (2016), quando Oliveira (1998, p. 27) afirma que o financiamento do fundo público “implodiu” o valor como único pressuposto da reprodução ampliada do capital”, ele teria o objetivo de demonstrar que “o fundo público, enquanto constituído da fração que ele denomina de antivalor, amplia as contradições do sistema, na medida em que, por um lado, comporta-se como um anticapital na sua relação com o capital, no sentido que destrói o caráter autorreflexivo do valor” (Souza Filho, 2016, p. 335).

Contudo, conforme indica Behring (2021, p. 103):

Parece contraditório não considerar o fundo público na reprodução geral do capital, por meio de subsídios, negociação de títulos públicos, de garantias de condições, de financiamento e reprodução mesma da força de trabalho como fonte de criação do valor, o que não é infirmado pela tendência contemporânea de expulsão da força de trabalho pela introdução de tecnologias poupadoras

de mão de obra, considerando o lugar estrutural do exército industrial de reserva. Dessa forma, consideramos que o fundo público não poderia ser considerado um antivalor, como pensa Oliveira, uma vez que participa de forma direta e indireta, do ciclo de produção e reprodução ampliada do capital.

Nesse sentido, Behring (2017) identifica a tentativa de Souza Filho (2016) de instrumentalizar a tese do antivalor a partir da obra de Mandel. Para a autora, a tentativa de associá-la aos escritos de Mandel é um equívoco, pois, a obra mandeliana apresenta os limites da redistribuição por meio dos salários indiretos. Para Behring (2021, p. 107) “os salários indiretos operam na lógica do valor, e não como uma espécie de lado de fora, ainda que existam contradição e disputa pela possibilidade da reprodução ampliada do capital e do trabalho, tendo como suporte e pressuposto o fundo público”.

Behring (2017) ressalta que o crescimento dos salários indiretos ocorre em uma conjuntura de efervescência da luta de classes, marcada pelas implicações decorrentes da Revolução Russa, em 1917, e da crise que afeta a economia capitalista nos anos 1920. Esse período é marcado pela expansão dos horizontes de construção de outras formas de sociabilidade (para além do capital) e, dessa forma, alimentaram os movimentos sociais da classe trabalhadora.

Feitas essas mediações teóricas, históricas e políticas, um esboço crítico da categoria fundo público na contemporaneidade permite apontar que seu desenvolvimento tem sido marcado por uma crescente influência na rotação do capital, especialmente diante dos resultados da expansão capitalista que sucede a crise de 1970, passando a ser progressivamente orientado pelas diretrizes neoliberais. Para Behring (2017, 11):

(...) o fundo público se forma a partir da mais-valia socialmente produzida, diga-se do trabalho excedente, que se reparte em juros, lucro e renda da terra, sobre os quais incidirá a capacidade extrativa do Estado, a carga tributária, envolvendo todos os participantes do butim: o capital portador de juros, o capitalista funcionante/industrial, o capital comercial, os proprietários de terras. Mas o fundo público também se compõe do trabalho necessário - e diríamos, cada vez mais, com o advento do neoliberalismo e a ofensiva tributária por meio da expansão da tributação indireta, sobre o consumo.

Ao apontar elementos que nos permitem qualificar a apreensão da categoria fundo público na atualidade, Salvador (2020, p. 326) indica que essa “engloba a capacidade de mobilização dos recursos do Estado para realizar suas intervenções”. Além disso, para o autor, na contemporaneidade, o fundo público tem impulsionado a acumulação capitalista ao ser utilizado como (a) fonte para realização de investimentos através dos subsídios, incentivos fiscais entre outros, (b) meio de viabilização da reprodução da força de trabalho, a partir dos

salários indiretos, (c) base de investimentos e incentivos a setores de infraestrutura e transporte, e a viabilização de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), a partir das funções indiretas do Estado, e (d) favorecendo os rentistas por intermédio do privilégio dado aos compromissos financeiros, por meio do serviço da dívida pública (Salvador, 2010).

Na atual quadra histórica, o crescimento dos capitais fictícios, a mundialização do capital e a ofensiva neoliberal alteraram significativamente a configuração do fundo público. Nesse contexto, no cerne da ofensiva neoliberal, emergiram críticas à intervenção estatal – detidamente no tocante aos recursos destinados à força de trabalho –, deslocando o foco da crise estrutural do capital para a construção de uma suposta “crise fiscal do Estado”. Nesse sentido, as reformas neoliberais representam uma ofensiva contra as políticas sociais financiadas pelo fundo público e voltadas ao atendimento das demandas da classe trabalhadora.

Conforme indica Oliveira (1998. p. 25):

Trata-se de uma verdadeira regressão, pois o que é tentado é a manutenção do fundo público como pressuposto *apenas* para o capital: não se trata, como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado *em todas as arenas*, mas *apenas naquelas* onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo "mal infinito" do capital. É típico da reação thatcherista e reaganiana o ataque aos gastos sociais públicos que intervêm na nova determinação das relações sociais de produção, enquanto o fundo público aprofunda seu lugar como pressuposto do capital: veja-se a irredutibilidade da dívida pública nos grandes países capitalistas, financiando as frentes de ponta da terceira revolução industrial.

Nesse sentido, o avanço da ofensiva neoliberal revela que a acumulação capitalista tem afiançado o fundo público, por meio de mecanismos como as isenções fiscais, as privatizações, a oferta de financiamento e crédito, a dívida pública, entre outros. Considerando essa configuração, que tem implicações concretas na vida cotidiana dos/as trabalhadores/as, o item seguinte investiga a particularidade do fundo público no capitalismo dependente, recorrendo, para tal, as categorias centrais da TMD.

3.1.1. Fundo público na particularidade do capitalismo dependente brasileiro

A configuração do fundo público brasileiro expressa a dinâmica da luta de classes e, como consequência, revela as relações de dependência que marcam sua formação sócio-histórica. Nessa particularidade, os recursos destinados a garantia dos direitos sociais efetivados por meio de políticas públicas – dentre elas, as políticas sociais –, mostraram-se, historicamente, insuficientes para atender às demandas da classe trabalhadora, conforme tem sido evidenciado

nos estudos críticos produzidos por Oliveira (1998), Behring (2011; 2021), Salvador (2010), entre outros.

Retomando aspectos históricos e políticos que integram o desenvolvimento sócio-histórico do Brasil, Santos (2000, p. 8) afirma que a América Latina, embora seja uma região de Estados *formalmente* independentes desde o século XIX, não alcançou a independência econômica. Tal constatação se evidencia em um cenário marcado por pressões diplomáticas e intervenções políticas e militares por parte de potências imperialistas, como os EUA.

Conforme indicado no capítulo anterior, para Osório (2014), um traço marcante do Estado no capitalismo dependente é a subsoberania, que se manifesta como uma autonomia limitada na tomada de decisões políticas e econômicas. Essa particularidade reflete-se na arena política, permeada por tensões oriundas da luta de classes. Historicamente, o Estado dependente atua na garantia da reprodução do MPC e na primazia dos interesses da burguesia interna, e sua aliada – a burguesia estrangeira. Desse modo, ambas exercem influência direta na formulação e na implementação de políticas públicas — sejam elas econômicas, sociais, tributárias, monetárias, fiscais, entre outras.

De acordo com Bambirra (2012), no transcurso da história, o Estado dependente tem atuado como representante do compromisso oligárquico burguês, o que, na prática, implicou na garantia da reprodução dos interesses das classes dominantes, especialmente do setor industrial (nacional e estrangeiro) e do setor agrário-exportador.

Essa forte concentração e controle do poder político e econômico pelas classes dominantes se expressa na representação nos espaços político-institucionais. Segundo Osório (2014, p. 41), tal representação baseia-se na construção de alianças que viabilizam a eleição da classe reinante, a qual atua de forma “limitada pelas fronteiras demarcadas pelos interesses de classe que o Estado representa”. Nessa conjuntura, as demandas da classe trabalhadora podem até ser incorporadas e resultar na expansão dos direitos sociais; no entanto, são previamente submetidas ao crivo das classes dominantes, que são diretamente representadas pela classe reinante no âmbito do Estado dependente.

Nessa dinâmica, o Estado atua como uma espécie de *guardião* da acumulação dual balizada pelas transferências de valor, e constrói mecanismos ideológicos e repressivos que delimitam a luta de classes em favor das classes dominantes. Como afirma Marini (2004, p. 120), “persuasão e coerção se apresentam, nesta perspectiva, como duas linhas claramente diferenciadas, polos opostos e complementares da ação estatal”. Nessa conjuntura, o fundo público brasileiro apresenta um caráter *in flux* no financiamento do capital, pois, historicamente, sua formação e destinação foi – e continua sendo – delimitadas pelos interesses das classes

dominantes (Behring, 2021). Em contrapartida, a força de trabalho, que financia a formação do fundo público, logrou poucos ganhos no que diz respeito à sua destinação, conforme evidenciam os estudos de Salvador (2010).

Esse processo ocorre em um cenário no qual a luta de classes – da qual decorre influxos fundamentais para a construção de políticas sociais – é inflexionada pela dinâmica da superexploração da força de trabalho e pela aliança das classes dominantes locais aos interesses da burguesia estrangeira.

Conforme apresentado no capítulo anterior, o Estado dependente brasileiro atuou, historicamente, como indutor dos projetos de desenvolvimento do capital. Desse modo, desde a Independência formal o período imperial e, posteriormente, com a instauração do regime republicano, as transformações substanciais na vida social em pouco alteraram o controle do capital sobre o fundo público.

Conforme os elementos apresentados por Behring e Boschetti (2011), no final do século XIX foi iniciada a construção de medidas esparsas e frágeis de proteção social, que passaram a ser ampliadas a partir da década de 1930. Para as autoras, no início do século XX, a atuação do Estado sobre as expressões da questão social transita do campo da repressão para a construção das primeiras iniciativas no âmbito das políticas sociais.

Nesse período, a intervenção estatal violenta e repressora se defronta com uma conjuntura de efervescência da luta de classes, impulsionada por múltiplas formas de organização e resistência da classe trabalhadora, campezina e industrial, cujas raízes remontam a experiências históricas anteriores, como os quilombos, as revoltas populares e os movimentos camponeses. Esses processos internos articularam-se a uma conjuntura internacional marcada pela expansão do capitalismo monopolista e pelas experiências revolucionárias socialistas, especialmente no norte da Europa, tais influências ressoam nos países latino-americanos, especialmente no Brasil, diante do afluxo de imigrantes europeus, majoritariamente, italianos, portugueses, espanhóis, alemães e japoneses (Behring; Boschetti, 2011).

Diante das reivindicações da classe trabalhadora e da conjuntura econômica marcada pela crise de 1929, que abala o mercado mundial e modifica os fluxos de exportação do principal produto nacional – o café, cria-se um cenário profícuo para o florescimento de um impulso industrializante. Essas mudanças geraram implicações diretas no interior do Estado, tensionando as estruturas político-econômicas que culminariam com o fim da República Velha. Essa ruptura simbolizava o redimensionamento da articulação do bloco de poder capitalista,

indicando o avanço de setores vinculados tanto à burguesia agroexportadora (gado, açúcar, entre outras) quanto à burguesia industrial nascente¹⁰⁶.

Com a ascensão de Getúlio Vargas, construiu-se uma política modernizante que voltada a impulsionar os processos de industrialização e urbanização (Behring e Boschetti, 2011). Para Bambirra (2012, p. 96), o Estado dependente passou a “chamar para si não apenas as tarefas de regulador da vida social, mas também de promotor direto de todas as obras de infraestrutura indispensáveis para o desenvolvimento da empresa capitalista moderna”.

Conforme indicam Behring e Boschetti (2011), nesse contexto, os movimentos operários mais radicalizados continuaram sendo reprimidos com o uso da violência. Ao mesmo tempo, o Estado passou a desenvolver políticas sociais que incorporavam algumas demandas da classe trabalhadora e, em uma lógica contraditória, também atendiam as necessidades do capital. De forma geral, o período de 1930-1943 foi marcado pela introdução das políticas sociais, especialmente nos campos da previdência, educação, saúde, assistência social (Behring; Boschetti, 2011). Parte dessas medidas foram aprovadas em um cenário de modernização conservadora, tal qual a Constituição de 1937, que incorporava os ganhos no âmbito das políticas sociais, contudo foi aprovada durante o Estado Novo, ou seja, no bojo da ditadura varguista instaurada em 1937, e que perdurou até 1945.

Um dos principais ganhos desse período foi a construção de uma política trabalhista, com a criação do Ministério do Trabalho, em 1930, dá-se um passo inicial na trajetória que culminou com a construção dos mecanismos regulatórios das relações de trabalho no Brasil a partir da aprovação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) por meio do decreto-lei nº 5.452, em 1943. A CLT unificou e sistematizou as legislações trabalhistas no Brasil, abrangendo temas como contrato de trabalho, remuneração, duração do trabalho, condições de trabalho, proteção do trabalho da mulher, férias, previdência social, sindicatos, justiça do trabalho, dentre outros.

Tais legislações emergiram como conquistas da classe trabalhadora, mas também como parte constitutiva de uma estratégia de manutenção do controle por parte das classes dominantes. Conforme sinaliza Bambirra (2012, p. 94)

Todas as conquistas do proletariado - como a criação de uma legislação do trabalho e, em especial, a legislação sindical, que lhe outorgava certas garantias sociais; o reconhecimento, pelo menos durante alguns períodos, da existência legal dos partidos que o representavam mais diretamente, como era, por exemplo, o caso do PC do Uruguai e do PC do Chile, que se manteve na legalidade até 1948 — representavam concessões dentro do jogo da política

¹⁰⁶ Que mantinha uma dependência estrutural dos setores agrário-exportadores.

democrática burguesa e eram, nesses casos, condições necessárias dentro do processo de modernização que o desenvolvimento capitalista requer. Além disso, grande parte dessas concessões serviam para manter o controle do aparelho burguês sobre a classe operária. É possível dizer inclusive, e sem risco de exagero, que, se houve uma renúncia de interesses próprios, isso ocorreu por parte do proletariado, na medida em que amplos setores deste se deixaram conduzir diretamente pela liderança burguesa, como é o caso do “varguismo”.

Nesse sentido, as conquistas da classe trabalhadora, que também se expressam como concessões decorrentes da luta de classes, foram concretizadas por meio da intervenção emergente do Estado nas expressões da questão social. Contudo, de acordo com Bambirra (2012), tal configuração não alterou a centralização de poder do Estado burguês-oligárquico. Assim, o apoio das massas aos “governos que são expressões do poder oligárquico-burguês devido às concessões a elas outorgadas não justifica a caracterização desse Estado burguês-oligárquico, fundado na dominação dessas classes, como “Estado de massas”” (Bambirra, 2012, p. 102).

Ainda segundo Bambirra (2012, p. 95), figuras como Vargas e Perón que governavam, respectivamente, Brasil e Argentina, “representavam a síntese das características mais destacadas dessa situação de compromisso que configurava o poder burguês-oligárquico: o paternalismo de origem oligárquica e o caráter modernizante da jovem burguesia industrialista”.

Nessa conjuntura, o Estado dependente atuou sobre as contradições emergentes no âmbito da luta de classes e, em relação a classe trabalhadora, recorreu a combinação de mecanismos de repressão econômica e política (Bambira, 2012). Para a autora, a repressão econômica se concretizou por meio da implementação de uma política econômica pautada na restrição ao crédito, que favorecia as grandes empresas, e no arrocho salarial. Já a repressão política foi estruturada a partir de uma ação estatal voltada ao combate da agitação social da classe trabalhadora, com acentuado uso da violência.

Dessa forma, historicamente, essa repressão econômica e política foi acompanhada pela construção do consenso como forma de garantir a ordem capitalista. Conforme destaca Bambirra (2012, p. 197-198, *grifos nossos*):

Ao desarticular pela violência o movimento operário e o nascente movimento camponês, conseguiu-se impor uma política de arrocho salarial que aumentava a distância entre o custo de vida e os reajustes dos salários. Tal política, orientada fundamentalmente contra a classe operária, afetou vastos setores das classes médias. No entanto, posto que o Estado é obrigado a enfrentar a reação do movimento operário e popular, suas medidas repressivas, embora sejam efetivas durante alguns períodos, são por si só insuficientes para

manter o controle rígido sobre as classes dominadas. **O Estado burguês deve fazer concessões, como sempre ocorreu em todos os países capitalistas, para poder rearticular e organizar o movimento popular sob seu controle. É assim que este Estado se vê forçado a criar organismos de assistência social e garantias de direitos mínimos para os trabalhadores, bem como tem que conceder aumentos salariais que, apesar de não chegarem a afetar significativamente os níveis de acumulação** — dado seu caráter sumamente controlado -, representam, de qualquer maneira, limites à política econômica estabilizadora da burguesia.

Dessa forma, a insuficiência do controle e da dominação exercidos por meio da repressão levou o Estado dependente a atender a demandas dos/as trabalhadores/as, por meio da construção de políticas sociais setorializadas e fragmentadas (Behring; Boschetti, 2011).

Conforme os elementos apresentados por Behring e Boschetti (2011), nos anos 1946-1964 houve uma forte disputa de projetos que evidenciavam a intensificação da luta de classes. Nessa conjuntura de instabilidade política, a agenda das políticas sociais não logrou grandes avanços. Para Behring e Boschetti (2011, p. 110) “esse período ficou marcado pela expansão lenta dos direitos, que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas”.

Diante das limitações do padrão de acumulação dependente, em momentos de emergência de crises capitalistas, as concessões feitas à classe trabalhadora tendem a converter-se em “em problemas agudos, contradições que a burguesia deve tratar de resolver através de uma política cada vez mais violenta e fascizante” (Bambirra, 2012, p. 198). Essa foi a situação do Brasil diante dos primeiros sinais da crise do capital, que emergiu no final nos anos 1960, em meio à crescente mobilização da classe trabalhadora brasileira. Conforme aponta Bambirra (2012, p. 198), “foi necessário um novo golpe militar que buscasse, pela força das armas, criar as condições para a revitalização e uma nova expansão do capitalismo brasileiro”.

O golpe de 1964 não foi um fato isolado na historiografia brasileira, antes compõe um quadro mais amplo, caracterizado pelo autoritarismo e pela centralização do poder político. O golpe que pôs fim à República Velha, em 1930; a instauração do Estado Novo, em 1937; o golpe militar, em 1964; e o golpe institucional que depôs a presidenta Dilma Rousseff, em 2016, – embora distintos na forma de execução – compartilham o conteúdo autoritário da dominação burguesa, revelando o caráter de classe da democracia brasileira.

Conforme discutido no capítulo anterior, o golpe militar de 1964 resultou na supressão da democracia e na instauração de um período marcado pela violência articulado em torno dos interesses da burguesia. O golpe constitui-se como resposta à crise do capital e como oposição ao regime político de caráter populista então vigente (Dreifuss, 1981).

No campo das políticas sociais, de acordo com os elementos apresentados por Behring (2008, p. 135) “expandia-se a cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista”.

Dessa forma, nos marcos da ditadura militar, marcada pela repressão violenta – que resultou em cerca de 434 mortes e desaparecimentos conforme dados do relatório produzido pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), a expansão e modernização das políticas sociais integraram a estratégia de modernização do aparato estatal. Tal estratégia tinha como objetivo viabilizar a legitimidade da dominação burguesa, apoiada no aparato militar, por meio de um processo de modernização conservadora, conforme indica Ianni (2019).

Além disso, conforme discutido no capítulo anterior, o chamado *milagre brasileiro* foi construído às custas do endividamento externo – que, por sua vez, constitui a principal base da dívida pública brasileira na contemporaneidade.

Diante da ascensão e do fortalecimento das lutas sociais, a retomada da democracia brasileira – fruto da luta coletiva da classe trabalhadora, também foi tensionada pelas transformações ocorridas no âmbito mundial, marcadas pelas implicações decorrentes da crise do capital e pelo fim da guerra fria, simbolicamente representada pela queda do muro de Berlim. Nessa conjuntura, essa retomada *lenta e gradual*, proposta e dirigida pela burguesia foi uma forma de controlar a redemocratização nos limites da democracia burguesa (Netto, 1995).

O resultado das disputas em torno da Constituinte, tensionada pela dinâmica das relações entre as classes sociais, consagrou-se na promulgação da CF-88, que, de forma inédita, inaugura a construção de um sistema de seguridade social brasileiro, envolvendo as políticas de assistência social, saúde e previdência social.

Conforme estabelecido na CF-88, a seguridade social no Brasil é regida por princípios como a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços para populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na participação do custeio; a diversidade da base de financiamento; e o caráter democrático e descentralizado da administração.

Um dos aspectos inovadores foi a criação de um orçamento específico para o financiamento da seguridade social, estabelecido pela CF-88. No que diz respeito às fontes de financiamento, o artigo 195 da CF/88 determina que a seguridade social deve ser custeada por contribuições sociais, como as dos empregados e empregadores, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

das empresas (CSLL), o PIS/PASEP, os recursos provenientes de concursos de prognósticos e, se necessário, recursos do orçamento fiscal. Dessa forma, além de instituir um orçamento próprio, a Constituição também estabelece uma diversidade de fontes de financiamento. A CF/88 não especifica fontes específicas para cada política de seguridade social, mas considera o orçamento como um todo para custear as três políticas (saúde, previdência e assistência social), rompendo com o modelo anterior de financiamento adotado no Brasil.

Contudo, conforme indicado anteriormente, a promulgação da CF-88 ocorreu em uma conjuntura mundial adversa, marcada pela regressão dos direitos sociais – processo derivado das respostas à crise do capital de 1970, expressas na adoção do neoliberalismo. Nesse sentido, o item a seguir discute a adoção do neoliberalismo no Brasil e indica suas implicações para a configuração do fundo público.

3. 2. Do Plano Real ao Brasil contemporâneo: três décadas de dominância neoliberal

Conforme apresentado no primeiro capítulo da presente tese, desde o final dos anos 1960 a economia mundial passou a enfrentar uma crise de superacumulação de capitais (Mandel, 1990), que marcou o fim da onda longa expansiva e inaugurou um período recessivo, expresso na queda tendencial da taxa de lucros. Em tal conjuntura foram forjadas transformações dos padrões produtivos e de acumulação capitalista com o intuito de viabilizar a recuperação econômica.

A estratégia de recuperação da crise conciliou a reestruturação produtiva, a mundialização do capital e a adoção do neoliberalismo. Como resultado dessa combinação, novos espaços de valorização do capital foram construídos – especialmente centrados no crescimento do CF, consolidou-se uma configuração inédita, na qual a valorização de uma parcela significativa do CF em circulação passou a ser mediada pela apropriação do fundo público por meio da dívida pública.

A resposta à crise estrutural do capitalismo no século XX foi articulada a partir de uma das vertentes centrais do neoliberalismo – corrente de pensamento econômico cujos fundamentos teóricos foram sistematicamente desenvolvidos por expoentes como Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman. No âmbito do Estado, o neoliberalismo promoveu, por um lado, um conjunto de medidas propondo a reordenação da ação do Estado direcionada para a redução dos gastos públicos, especificamente os relacionados à reprodução da força de trabalho. Por outro lado, os defensores dessa ideologia advogaram pela ampliação

das liberdades do mercado, reivindicando a supressão de medidas que limitassem a livre circulação de capitais.

Conforme apresentado anteriormente, com o fim do acordo de Bretton Woods, os EUA passaram a utilizar sua influência na política econômica mundial para garantir sua hegemonia. Em 1979, por meio do Federal Reserve Bank (FED) foi anunciado o aumento das taxas de juros, que chegaram a atingir 19% em 1983, gerando pressões fiscais aos países que haviam recorrido a dívida pública nos anos de *boom* da economia.

Como parte da ofensiva neoliberal capitaneada pelos EUA, os fluxos de capitais que haviam ingressado nos países latino-americanos passaram a seguir o circuito inverso. Devido a elevação das taxas de juros e a titularização, o sistema da dívida pública passou “a responder as necessidades de dois grupos de autores: os governos [*dos países centrais*] e as grandes instituições financeiras que centralizavam a poupança [*os fundos de pensão*]” (Chesnais, 2005a, p. 40, *grifos do autor*).

Nesse sentido, o neoliberalismo não se consolidou como um projeto uniforme nos países capitalistas que o implementaram, adaptando-se a contextos políticos e econômicos distintos, conforme indica Harvey (2014, p. 23):

O desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo, sua aplicação frequentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais moldaram em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu.

Nos países dependentes, os organismos financeiros internacionais, especialmente o BM e FMI, atuaram em defesa do capital orientando a adoção da agenda neoliberal como condição para a continuidade dos fluxos de capital que constituíam a dívida pública. Desse modo, a adoção da agenda neoliberal passa a ser incorporada de forma gradual a partir dos anos 1980, mas a década seguinte ocorrerá sua efetiva incorporação, que resultou no condicionamento das políticas públicas aos moldes neoliberais.

De acordo com Filgueiras (2006, p. 72) “o FMI passou a desempenhar um novo papel de defesa explícita e intransigente dos interesses do capital financeiro internacional, através da imposição aos países periféricos de acordos político-econômicos extremamente rígidos”. Sua atuação junto aos países dependentes impulsionou a adoção da agenda neoliberal, redefinindo o papel do Estado ao vincular a execução de políticas públicas ao cumprimento de metas de superavit primário. Nesse contexto, como parte da estratégia neoliberal, as políticas sociais

foram progressivamente subordinadas às prioridades econômicas, reorientando suas funções para atender a lógica fiscal restritiva.

Nessa tônica, um dos principais objetivos com a adoção do neoliberalismo nos países dependentes foi a acumulação de superávits fiscais, que resultaram na construção de um Orçamento da Dívida Pública (ODP), que direciona parcelas crescentes do fundo público para o pagamento das despesas com juros, encargos e amortizações.

Desse modo, no cerne da mundialização do capital, a ofensiva neoliberal atuou “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 as economias imperialistas e regiões e economias dependentes” (Osório, 2014, p. 168).

Diante da retomada de elementos teóricos e políticos referentes ao neoliberalismo, o próximo item aborda a crise da dívida externa na década 1980, apresenta as características gerais da relação do Brasil com o FMI e indica os antecedentes históricos da adoção do neoliberalismo no Brasil.

Segundo Behring (2019; 2021), no Brasil, o ajuste neoliberal implicou no desmonte da proteção social estabelecida pela CF-88, nesse sentido, desde os anos 1990, o país vivencia um permanente ajuste fiscal neoliberal. Para Behring (2019), não existe uma trajetória linear na sua implementação, diante disso, a autora distingue três períodos do ajuste. Conforme indicado por Behring (2021, p. 163), o argumento central é que:

Em meio as oscilações políticas e de gestão macroeconômica – deslocamentos têm relação com as coalizões de classes e blocos de poder que se forjaram desde a redemocratização do país, bem como com a vulnerabilidade externa e a posição do país na economia mundial –, há forte persistência do neoliberalismo e de suas políticas de ajuste fiscal, as quais atingem, de forma deletéria, a política social, em seu financiamento e concepção.

Com a implementação do neoliberalismo no Brasil, conforma-se a primeira fase o ajuste fiscal permanente, que abrange o governo de FHC (1995 -2002). A principal diretriz do período foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995), coordenado por Bresser-Pereira, então ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), que tinha o objetivo de orientar uma contrarreforma do Estado. Conforme discutido anteriormente, esse documento sintetiza as orientações impostas aos países periféricos, com o objetivo de reformar o aparelho estatal burocrático e promover o ajuste fiscal. Nesse sentido, foi implementada uma

política econômica pautada em privatizações, desvinculações de recursos orçamentários e taxas de juros elevadas – que corroeram o financiamento do Estado (Behring, 2021).

Em 2003, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da república, inaugura-se o segundo período do ajuste, quando, segundo Behring (2019, p. 51), houve "deslocamentos em relação às orientações neoliberais mais duras do Consenso de Washington". Conforme indica Behring (2021, p. 165), os governos petistas apresentaram “características específicas e alguns deslocamentos importantes em relação aos governos do PSDB, sem, contudo, rupturas mais profundas”. Desse modo, embora tenham sido implementadas políticas de redução da pobreza – como a valorização do salário mínimo e programas de redistribuição de renda –, mantiveram-se intocados os compromissos com o agronegócio e o capital especulativo.

O terceiro período, conforme Behring (2019), teve início com o golpe institucional de 2016 contra a presidenta Dilma Rousseff. Depois do golpe, durante os governos Temer e Bolsonaro, houve um aprofundamento do ajuste fiscal, consolidado pelo Novo Regime Fiscal (NRF) – estabelecido pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016 –, que congelou os gastos sociais, especialmente em educação, saúde e assistência social, para priorizar o pagamento de juros da dívida pública. Além disso, somaram-se a esse processo a contrarreforma trabalhista, a contrarreforma previdenciária e o desmonte normativo e orçamentário das políticas sociais.

3.2.1. Antecedentes históricos: a crise da dívida externa e as tentativas estabilização econômica no Brasil

Conforme abordado no capítulo anterior, a medida unilateral da economia norte-americana, referente à ampliação das taxas de juros, resultou no aumento do volume das dívidas públicas latino-americanas, desencadeando a crise da dívida externa. Seus impactos foram significativos, uma vez que, a partir desse contexto, foi construída uma 'crise fiscal do Estado' – utilizada pelas classes dominantes como arcabouço ideológico para legitimar a ofensiva neoliberal que avançou nas décadas seguintes.

No curto prazo, o resultado foi a instauração de uma profunda crise econômica, combinada com processos hiperinflacionários. No horizonte temporal mais amplo, as pressões decorrentes do crescimento exponencial da dívida pública impuseram novos contornos a dependência (Carcanholo, 2002). Ademais, consolidou-se uma relação de subordinação à tutela dos organismos financeiros internacionais, os quais condicionaram a manutenção dos fluxos de capital creditício à adoção compulsória das reformas neoliberais.

Desse modo, ao longo das duas últimas décadas do século XX, a dívida pública tem sido utilizada como instrumento econômico e político para pressionar os países dependentes a adotar as reformas neoliberais. Com o objetivo de legitimar a adoção do neoliberalismo, foi arquitetado uma espécie de *consenso ideológico* fundamentado na criação de mecanismos de controle das contas públicas voltado ao *bem-estar* da economia capitalista que, na prática, priorizam o pagamento do serviço da dívida pública (denominado eufemisticamente de 'obrigações financeiras').

A crise da dívida externa latino-americana, deflagrada com a moratória mexicana, em 1982, constitui um marco histórico que tensionou as relações junto aos países dependentes, marcado pela redefinição do papel desempenhado pelo FMI como agente ativo na imposição de reformas de caráter neoliberal na região pressionada pelo endividamento externo. Nessa conjuntura, diante do estrangulamento econômico provocado pelo crescimento da dívida externa, o Brasil viu-se obrigados buscar junto ao FMI acordos de renegociação com seus credores sob a mediação do Fundo (Carcanholo, 2002).

Nessa tônica, em 1983, foi construído o primeiro acordo com o FMI em relação a dívida pública. Sua elaboração está inscrita na carta de intenções produzida por Carlos Geraldo Langoni e Ernane Galvéas, respectivamente, Presidente do Bacen e Ministro da Fazenda. Esse documento sinalizou a aceitação da atuação do FMI como um mediador na renegociação da dívida externa brasileira com os bancos credores internacionais.

Na Carta de Intenções, a ajuda financeira (solicitação de um empréstimo de US\$ 4,5 bilhões) foi condicionada a adoção das orientações do FMI. Nesse bojo, o Brasil celebra um primeiro acordo pautado no compromisso de reduzir o déficit público e promover o controle da inflação, por meio de uma política econômica de desvalorizações cambiais – seguindo as orientações do FMI (Galvéas e Langoni, 1983).

De acordo com Filgueiras (2006, p. 73):

Do ponto de vista técnico-econômico, a argumentação do FMI para explicar a crise era no mínimo curiosa, qual seja: os países periféricos estavam em dificuldades porque consumiam além de suas capacidades produtivas, o que os obrigava a importar a diferença entre consumo e produção; isto, por sua vez, implicava grandes déficits na conta de transações correntes e, por consequência, no endividamento externo, como forma de equilibrar os seus balanços de pagamentos.

O FMI exigiu a adoção de uma série de medidas como condicionalidade para a liberação dos recursos, dentre elas o aumento dos preços controlados (combustíveis, energia, entre outros); cortes de gastos públicos no tocante ao financiamento das empresas estatais; o fim dos

subsídios a taxas de juros de empréstimos para setores como a agricultura; a realização de mudanças tributárias voltadas para ampliar as receitas, por meio da ampliação dos tributos sobre importações e bebidas; o controle salarial e sua desindexação¹⁰⁷ e; a liberalização cambial e comercial (Galvéas; Langoni, 1983).

Como resultado dessa negociação, o FMI concedeu o empréstimo solicitado pelo Brasil, bem como a outros países latino-americanos pressionados pelo endividamento externo à época (Peru, Argentina, México), no âmbito do *Extended Fund Facility* (EFF)¹⁰⁸.

De acordo com Carcanholo (2002), o resultado dessa negociação foi a construção de um ajuste exportador, ou seja, um ajuste monetário na balança de pagamentos voltado para a redução das importações. Na prática, a estratégia para alcançar esse objetivo baseou-se na elevação das taxas de juros internas, na adoção de uma política de contenção salarial e no estabelecimento de restrições no âmbito fiscal. Para Filgueiras (2006, p. 74):

o objetivo final de toda essa política era a geração de superávits crescentes nas balanças comerciais dos países periféricos, que possibilitassem compensar os déficits históricos e estruturais das suas balanças de serviços e, assim, dispensar a entrada de novos recursos, ou mesmo pagar parte do principal de suas dívidas. Em resumo, os países devedores deveriam passar da condição de importadores de capitais para a de exportadores de capitais, garantindo, assim, uma travessia da crise mais tranquila para o sistema financeiro internacional – sobrecarregado com créditos duvidosos das dívidas dos países do terceiro mundo.

Nesse sentido, o conjunto de medidas adotadas pelos países dependentes, sob a orientação do FMI, gravitou no eixo da recuperação da crise do capital à nível mundial. Conforme indica Cano (1999, p. 286):

Nos anos 80, como consequência da reestruturação nos países centrais, observa-se uma preocupação com a salvaguarda do sistema financeiro internacional e, no que diz respeito à América Latina, a pressão pelo pagamento, ao menos de parte, dos juros do endividamento dos anos anteriores. A banca internacional cortou o crédito externo e os EUA, percebendo que dessa forma seria impossível o cumprimento, ainda que parcial, do serviço da dívida, prestaram alguns “socorros” emergenciais (o do México foi o mais volumoso), com empréstimos de duração não superior a um ano. Adicionalmente, sob a égide do FMI, eram concedidas algumas ajudas oficiais, cujo principal objetivo, na verdade, era contrair drasticamente

¹⁰⁷ Desvinculação da inflação passada.

¹⁰⁸ De acordo com Galvéas e Langoni (1983), foram liberados cerca de US\$ 4,5 bilhões, valor equivalente a 4,2 bilhões de SDR (direitos especiais de saque junto ao FMI), valor correspondente a cerca de 425% da quota do Brasil no fundo (SDR 1,02 bilhão). Contudo, tal valor não foi liberado de forma integral, pois o FMI argumentou que as condicionalidades impostas não estavam sendo cumpridas, desse modo, houve uma interrupção no pagamento das parcelas a partir de maio de 1983. Em uma nova rodada de negociações, o Brasil conseguiu a liberação de parte das parcelas junto ao FMI, mas, para tal, precisou comprometer-se com a adoção das condicionalidades impostas pelo fundo, especialmente a busca de saldos comerciais.

todos os segmentos da demanda interna, para permitir a geração de excedentes de exportação que pudessem, de alguma forma, pagar parte do débito.

Diante desses elementos, entendemos que a *crise fabricada* pelos EUA tinha como objetivo principal consolidar um sistema de endividamento público com características estruturais, que seria uma fonte de recursos para sustentar a valorização dos capitais fictícios. No Brasil, esse sistema viabilizou a criação de um arcabouço normativo que nas décadas seguintes, passou a regular a apropriação do fundo público, viabilizando a transferência de recursos dos países dependentes para os centrais.

Na implementação de ajuste exportador, a série de planos de estabilização macroeconômica implementados nos anos 1980 – Plano Cruzado, Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão, adotados durante o governo Sarney –, tiveram como estratégia comum o controle dos preços e a tentativa de desindexação da economia brasileira¹⁰⁹. Entretanto, como demonstra Filgueiras (2006), seu fracasso em romper com a crise e a elevada inflação, decorreu da incapacidade de superar as contradições da crise estrutural que afetava o capitalismo à nível mundial.

Um dos marcos fundamentais na construção desses planos para enfrentamento interno da crise econômica foi a recuperação da teoria inercial da inflação, desenvolvida por economistas como Bresser Pereira, Nakano, Persio Arida e André Lara Resende nos anos 1980¹¹⁰. Essa abordagem, que ganhou forma especialmente nos trabalhos do grupo da PUC-Rio¹¹¹ e teve como principais representantes os dois últimos economistas citados, reinterpretava a dinâmica inflacionária não como um fenômeno meramente monetário, mas como um processo estrutural enraizado no conflito distributivo – no qual os diferentes grupos sociais (capitalistas,

¹⁰⁹ O plano Cruzado, implementado em 1986, teve como principais medidas a criação de uma nova moeda (Cruzado, Cz\$), o congelamento de preços e salários – esse último seria reajustado automaticamente quando a inflação alcançasse um patamar de 20%. O plano Cruzado II (1987) desenvolvido com base na experiência fracassa anteriormente apostou na liberação parcial dos preços e no aumento de tarifas públicas (tal qual gasolina, energia). O plano Bresser (1987) foi desenvolvido com base na coordenação do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira apostou no congelamento de preços por um período de 90 dias, o aumento dos impostos e o corte de subsídios. O Plano Verão (1989) também desenvolvido durante o Governo Sarney, apostou na construção de uma nova moeda (o cruzado novo, NCz\$) e foi baseado no congelamento dos preços e salários e indicava a necessidade de incorporação de um ajuste fiscal.

¹¹⁰ Os debates sobre a reatualização da teoria da inflação inercial fundada por Ignacio Rangel podem ser encontrados em (Lacerda *et al.*, 2010).

¹¹¹ De acordo com Lacerda *et al.* (2010), o chamado “grupo da PUC-Rio” foi um núcleo de economistas vinculados à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro que, no início dos anos 1980, desenvolveu interpretações sobre a dinâmica inflacionária brasileira. Entre seus principais representantes estão Pésio Arida, André Lara Resende, Edmar Bacha e Francisco Lopes, cujas formulações contribuíram para a consolidação da teoria inercial da inflação e influenciaram planos de estabilização posteriores, como o Plano Cruzado (1986) e o Plano Real (1994).

trabalhadores e Estado) buscavam proteger suas parcelas de renda provocando uma indexação generalizada da economia (Lacerda *et al.*, 2010).

Nesse sentido, na defesa de seus interesses, a classe dominante que atuava nos setores da economia nacional buscava defender-se previamente do conflito redistributivo, ampliando o valor das mercadorias por meio de mecanismos como o controle de preços, a oligopolização do mercado ou a pressão por políticas estatais favoráveis, garantindo assim a manutenção da taxa de lucros.

Um ponto que merece destaque na trajetória de formulação da teoria da inflação inercial foi o convite feito por John Williamson, formulador do Consenso de Washington, para que Arida e Resende participassem de um seminário sobre inflação em Washington (Lacerda *et al.*, 2010). O resultado dessa interlocução foi a publicação de um artigo, elaborado pelos economistas brasileiros e publicado em uma coletânea organizada por Williamson¹¹². Assim, essa abordagem, que começou a ser desenvolvida pelos autores na década de 1980, serviu de base para o desenho do Plano Cruzado (1986) e foi retomada na construção do Plano Real (1994).

Em relação a esses planos, Filgueiras (2006, p. 82) apresenta os motivos que levaram ao fracasso do Plano Cruzado:

A questão fundamental que fulminou o Plano Cruzado, foi a situação internacional desfavorável, cujos mercados financeiros permaneciam com baixa liquidez, em particular no que se refere ao acesso dos países dependentes como o Brasil a novos empréstimos. A queda das exportações, decorrente do crescimento da demanda interna e da sobrevalorização do câmbio, com a conseqüente ampliação do déficit na conta de transações correntes do balanço de pagamentos, implicou a queda drástica das reservas e levou o país à beira de uma moratória no início dos anos 1987.

Conforme retratado por Filgueiras (2006), diante da ineficiência dessas medidas, em 1987, o Brasil declara a moratória da dívida externa. Em fevereiro do mesmo ano, o país suspende os pagamentos dos juros da dívida externa, contudo, diante das pressões externas, em novembro, a moratória foi abandonada e a renegociação com a intermediação do FMI foi retomada.

Além desses elementos, merece destaque os primeiros movimentos de liberalização da economia brasileira que marcaram a década de 1980, conforme indica Carcanholo (2002), adotada por meio de duas resoluções do Bacen: a nº 1.289/1987 e a nº 1.460/1988. Para

¹¹² ARIDA, Pésio; RESENDE, André L. Inertial inflation and monetary reform in Brazil. In: WILLIAMSON, John (Org.). **Inflation and indexation: Argentina, Brazil, and Israel**. Boston: MIT Press, 1985.

Carcanholo (2002), a primeira ampliou as aplicações em carteira e a segunda viabilizou a conversão de títulos da dívida externa em investimentos no país. Nesse contexto, de acordo com Carcanholo (2002, p. 133) foi “criado o mercado de câmbio flutuante, um passo importante para a liberalização cambial, e regulamentou-se o acesso de empresas brasileiras ao mercado externo, através (sic) de títulos emitidos por instituições internacionais, lastreados em ações de empresas nacionais”.

De acordo com Cano (1999, p. 298), o saldo positivo na balança comercial no período em tela “não evitou a enorme sangria de recursos ocorrida: entre 1980 e 1990 a transferência líquida de recursos da América Latina somou US\$ 198,3 bilhões, ao passo que o montante da dívida, salta de US\$ 166,6 bilhões em 1979 para US\$ 443 em 1990”. Essa foi a tônica que marcou a chamada “*década perdida*” da economia brasileira.

Este processo histórico não seguiu uma linearidade unívoca. Como todo fenômeno social dialético, desenvolveu-se por meio de contradições, nas quais a configuração decorrente do âmbito das lutas de classes influencia o desenvolvimento sócio-histórico. Nesse sentido, a década de 1980 também foi marcada pelas conquistas da classe trabalhadora brasileira – ainda que no bojo da institucionalidade capitalista, ou seja, nos limites da emancipação política.

No âmbito das lutas de classes, esse período foi marcado pela ascensão dos movimentos sociais, que, organizados coletivamente, construíram uma resistência decisiva para a redemocratização do país. Diante da pressão dos movimentos sociais, as classes dominantes se rearticularam para viabilizar uma transição controlada, efetivada durante o governo Sarney (1985-1990). Entretanto, apesar das limitações da democracia burguesa, a classe trabalhadora brasileira conseguiu inscrever na CF/88 uma série de garantias e direitos, fruto das conquistas decorrentes da sua organização coletiva.

Esses antecedentes históricos são basilares para entender os acontecimentos da década seguinte, os anos 1990, na qual a ofensiva neoliberal ganhou fôlego no Brasil, conforme será explorado no item seguinte.

3.2.2. Ofensiva neoliberal na década de 1990: o Plano Real e o ajuste fiscal

Ainda que medidas pontuais de inspiração neoliberal tenham sido adotadas nos anos 1980, foi durante a década de 1990 que seu ideário foi plenamente implementado no Brasil (Carcanholo, 2002; Behring, 2008). Essa ofensiva neoliberal, opondo-se as medidas de protecionismo estatal pautou, de acordo Chesnais (1996, p. 261, *grifos nossos*), “a liberalização,

a desregulamentação e a privatização, [que] são os alicerces da mundialização do capital contemporânea”.

No Brasil, a adoção das políticas neoliberais – especialmente a liberalização financeira e a abertura comercial – rompeu com os tradicionais projetos de desenvolvimento nacional que caracterizaram o período anterior. Conforme indica Amaral (2012, p. 113):

Considerando, ademais, que a partir dos anos 1980 e mais fortemente na década de 1990, os países periféricos (os latino-americanos em especial) enfrentam um intenso processo de reestruturação produtiva baseado na especialização e na reprimarização da economia – em contraposição à industrialização diversificada empreendida no período desenvolvimentista anterior –, temos que a dinâmica dessas economias salta de uma tentativa de industrialização voltada para dentro, para uma espécie de desindustrialização voltada para fora, se é que podemos assim dizer.

Para Cano (1999), o receituário neoliberal englobou as reformas cambiais, financeiras, tributárias, da administração pública, patrimônio estatal e das relações de trabalho que ganharam força no decorrer da década de 1990. Nesse sentido, Cano (1999, p. 306) afirma que, “o efeito conjugado dessas medidas atingiu seus objetivos: juros elevados atraíram o capital externo e o câmbio valorizado estimulou fortemente as importações, ancorando os preços internos”.

Behring (2008) indica que, sob a influência direta do FMI e do Banco Mundial (BM), foi construída uma contrarreforma do Estado, fundamentada ideologicamente numa retórica que afirma a ineficiência do Estado e o custo excessivo das políticas sociais. Essa orientação entrava em conflito com os princípios progressistas da recém-promulgada CF-88¹¹³. Nesse sentido, para Behring (2008, p. 129) “o neoliberalismo em nível mundial configura-se como uma reação burguesa conservadora e monetarista de natureza claramente regressiva, dentro da qual se situa a contrarreforma do Estado”.

Para Filgueiras (2006), o neoliberalismo adentra no Brasil na década de 1990, a partir do governo Fernando Collor de Mello – primeiro presidente *democraticamente* eleito, via voto direto, no período pós-ditatorial, em um processo eleitoral conturbado, encerrado com a derrota da candidatura de Luís Inácio Lula da Silva¹¹⁴. O resultado desse confronto de projetos políticos

¹¹³ Com a efervescência das tensões oriundas das lutas sociais a partir do crescimento dos movimentos político-reivindicatórios que tensionaram a redemocratização do Estado e a promulgação da CF/88.

¹¹⁴ Sobre o processo eleitoral que resultou na vitória de Collor contra o candidato Luís Inácio Lula da Silva, ver: Singer, A. Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e o pacto conservador. São Paulo: Companhia das letras, 2012 (capítulo 1).

distintos teve como fator decisivo o apoio das classes dominantes, que viram seus interesses representados pela candidatura de Collor (Filgueiras, 2006).

Diante dos impactos da crise econômica que afetava a economia brasileira desde a década anterior e do fortalecimento do projeto neoliberal, Collor se apresentou como representante dos interesses das classes dominantes. Durante o pleito eleitoral, seu discurso apresentou a defesa explícita do neoliberalismo, pautando como propostas a contrarreforma do Estado e a privatização das empresas estatais – ambas orientadas para o controle dos gastos públicos (Behring, 2008).

Durante seu governo foram desenvolvidos dois planos de estabilização econômica – Collor I e o II¹¹⁵ implementados, respectivamente, em 1990 e 1991. Segundo Filgueiras (2006, 85), ambos foram conduzidos “de forma extremamente autoritária, sem qualquer tipo de negociação com os setores organizados da população”. Na prática, apesar do alívio momentâneo, dado pela diminuição da inflação, ao final de 1990, um balanço do Plano Collor I revela sua incapacidade de controlar a inflação – nesse mesmo período, o PIB apresentou uma queda significativa, em torno de 4,0%, impactando negativamente o mercado de trabalho e a renda (Filgueiras, 2006).

Nessa conjuntura, de acordo com Filgueiras (2006), as classes que o apoiaram começaram a abandonar essa aliança. E apesar das tentativas – com alterações governamentais e a adoção do Plano Collor II, o crescimento inflacionário e a recessão diante da redução da renda e do crescimento do desemprego – não foi possível contornar esse cenário adverso (Filgueiras, 2006). De acordo com Cano (1999, p. 300):

Os programas de estabilização [da América Latina no início dos anos 1990] apresentavam, na aparência, grande similaridade com os anteriores: política de contenção salarial; restrição monetária e creditícia e juros elevados; ajuste fiscal para eliminação do déficit público (corte em gastos correntes e investimentos). Na essência, porém, é que se vê a distinção: a política cambial, ao contrário da anterior (desvalorizações para estimular as exportações), se orientou para a valorização, constituindo-se em alavanca para estimular as importações. O corte do gasto público, na verdade, teve como mira principal a acomodação subsequente da massa crescente de juros internos e externos.

Apesar da ausência de êxito no controle da crise, durante seu breve governo, 1990-1992, o projeto neoliberal avançou. Collor pautou a reforma administrativa centralizada na redução do funcionalismo público – popularmente conhecida como uma *caça aos marajás*, alinhada ao processo de privatização das empresas estatais (Souza Filho e Gurgel, 2016). Essas

¹¹⁵ Sobre os Planos Collor I e II, ver Filgueiras (2006) e Carcanholo (2002).

privatizações foram fortemente estimuladas pelo Programa Nacional de Desestatização (PND), criado em 1990, voltado a venda do patrimônio público a iniciativa privada (Biondi, 1999).

Seguindo as orientações neoliberais, segundo Biondi (1999), a privatização do patrimônio público representou a entrega das empresas nacionais ao setor privado a custos baixíssimos, em transações de longo prazo e, em alguns casos, contando com a oferta de empréstimos estatais aos compradores. Nesse sentido, Biondi (1999) afirma que, o Estado investiu na preparação das empresas no período anterior à venda, assumindo a responsabilidade por dívidas antigas e fornecendo crédito subsidiário para aquisição por meio dos bancos nacionais, beneficiando o setor privado.

Contudo, essas benesses concedidas ao capital nacional e estrangeiro não foram capazes de evitar os desdobramentos da instabilidade política que atravessava o governo Collor¹¹⁶. Conforme indica Cano (2000, p. 120), “seu fracasso na política econômica, o confisco financeiro e seu arrogante autoritarismo foram em parte condenados pela mídia, cuja crítica crescia à medida que se comprovava o insucesso da política econômica e que os escândalos de corrupção vinham à superfície”.

Essa combinação foi fundamental para a construção da agitação social, o movimento caras-pintadas, formado por jovens estudantes, universitários e secundaristas, servidores públicos insatisfeitos e outros setores organizados, tomou as principais ruas do país reivindicando o impeachment de Collor. Esse contexto adverso foi agudizado pelo abandono das classes dominantes, decisivo para sua eleição e, posterior, destituição do poder (Behring, 2008). Nessa conjuntura econômica, política e social, o núcleo duro da reforma neoliberal encontrou entraves, que seriam contornados ao longo da década.

3.2.2.1. Plano Real: história e implicações

Com o impeachment de Collor, em dezembro de 1992, Itamar Franco (seu *vice*) assumiu a presidência de forma interina. Dentre as suas primeiras medidas, diante da dita busca por estabilidade econômica, Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi nomeado para o cargo de ministro da Fazenda. Ao assumi-lo, FHC formou uma nova equipe econômica com nomes já conhecidos, como Resende e Arida – coordenados por Pedro Malan. Essas figuras foram

¹¹⁶ Conforme indica Behring (2008, p. 149): “Collor assume com legitimidade majoritária, porém dispersa, das urnas, e após o fracasso de sucessivos planos econômicos de combate à inflação – cujo maior entrave esteve sempre articulado aos constrangimentos externos, diga-se, à gestão da dívida”.

decisivas para a construção do Plano Real, pautado na retomada do debate sobre a inflação inercial, que havia direcionado a formulação do Plano Cruzado (Lacerda et al, 2010).

Na perspectiva de superar a crise econômica que, diante dos impactos do confisco dos depósitos à vista e aplicações financeiras durante o Plano Collor havia se desdobrado em uma crise de legitimidade do governo, a proposta de FHC voltou-se a construção de um plano de estabilização macroeconômica que tinha como principal diretriz a incorporação da orientação neoliberal¹¹⁷ (Filgueiras, 2006).

Historicamente, o Plano Real começou a ser implementado no final do governo Itamar Franco, o que proporcionou a FHC um amplo arsenal político, que foi decisivo para a sua eleição. Para Cano (2000, p. 121):

Quem colheu os melhores e maiores frutos políticos da estabilização foi seu ministro Fernando Henrique Cardoso (FHC) que não só deu continuidade ao projeto neoliberal de Collor, mas aprofundou-o. O Plano Real, programa de estabilização implantado a partir de dezembro de 1993, parece ter tido um cronograma eleitoral perfeito. Com o sucesso inicial da estabilização econômica ocorrendo poucas semanas antes da eleição presidencial, foi o carro-chefe da campanha de FHC. Seu programa de candidato anunciava “desenvolvimento”, além da estabilização, abertura comercial e flexibilização dos monopólios públicos, mostrando de forma ambígua suas intenções neoliberais.

Para Fiori (1998, p. 14), “o Plano Real não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI”.

Dentre os elementos decisivos para a vitória eleitoral de FHC, Anderson (2020) destaca as alianças construídas com um dos partidos que representava a oligarquia nordestina – o Partido da Frente Liberal (PFL), e com a Rede Globo de televisões. Contudo, conforme sinaliza o autor, o apoio do FMI tornou-se basilar nos seus anos de governo – parceria fortalecida pela atuação do ministro da Fazenda, Pedro Malan.

Diante desses elementos, Filgueiras (2006) afirma que o Plano Real foi construído com base em duas referências, o Consenso de Washington¹¹⁸ e as discussões anteriores em torno do Plano Cruzado sobre a inflação inercial. Para Filgueiras (2006, p. 95, *grifos nossos*):

O consenso propugnou, enfaticamente, uma rigorosa disciplina orçamentária, através da contenção dos gastos públicos, que deveriam se

¹¹⁷ O modelo de política econômica estabelecido no Plano Real foi similar aos planos de estabilização adotados pelos demais países da América Latina, construídos sob a orientação do FMI (Cano, 2000).

¹¹⁸ Conforme indica Harvey (2014), no final dos anos 1980, após uma série de experimentos fracassados, começa a se consolidar uma nova ortodoxia, cujo marco foi o Consenso de Washington na década seguinte.

restringir a manutenção de um “estado mínimo” e a realização de uma reforma tributária essa última privilegiando o crescimento do imposto indireto. Além disso, as políticas de estabilização deveriam adotar um regime cambial centrado na dolarização direta, ou indireta da economia.

Na contramão de parte dos elementos sinalizados por Filgueiras (2006), é importante evidenciar que a atuação do Estado no capitalismo, especialmente na particularidade do capitalismo dependente, não se restringe ao “mínimo”, pois foi necessário um Estado forte, que usa deliberadamente a violência e a repressão como forma de blindar os espaços de decisão política da participação popular. Conforme sinaliza Puello-Socarrás (2013, p. 13, *tradução nossa*), “o neoliberalismo é radicalmente autoritário como mostra e demonstram a grande maioria dos casos na região, o início e a raiz da era neoliberal in vivo, ou seja, a inauguração do neoliberalismo real, estão fortemente associados a um arco autoritário”.

Dessa forma, especialmente nos países dependentes, tal qual o Brasil, a ofensiva neoliberal contou com um Estado *forte*, capaz de criar medidas voltadas a diminuição dos gastos públicos direcionados ao financiamento das políticas sociais, mas sem eliminar os privilégios do capital – concedidos na forma de renúncias tributárias, isenções, incentivos fiscais, serviço da dívida pública, entre outros¹¹⁹ (Cano, 1999).

Como evidenciado por Fiori (1998), o projeto neoliberal apresentava um caráter antidemocrático do projeto neoliberal em sua formulação e implementação. Essa característica na sua direção técnico-política conduzida nas redomas dos *think tanks* em Washington, evidenciadas pela ausência de participação popular e a ênfase no uso de uma linguagem técnica. Nesse sentido, sua implementação, evidencia a dependência e subordinação das classes dominantes locais aos ditames do grande capital internacional. Nesse sentido, para Fiori (1998, p. 20) “FHC realmente aderiu a um projeto de *aggiornamento* do autoritarismo anti-social de nossas elites”.

Um fator decisivo para os resultados obtidos com o Plano Real foi a reestruturação da dívida externa no âmbito do Plano Brady, assinada pelo Brasil em abril de 1994. Segundo Carcanholo (2002, p. 144), o plano foi apresentado como “a possibilidade de diminuição do principal da dívida e/ou juros a serem pagos, da extensão dos prazos de pagamentos, e da

¹¹⁹ Nessa tônica, Salvador (2023) indica que um traço característico da política brasileira, que permanece atual, é a construção de medidas autoritárias, elaboradas e implementadas sem o diálogo com a classe trabalhadora – traço que permanece até a atualidade, mas tem suas raízes inscritas na formação sócio-histórica brasileira. Nessas circunstâncias, em caso de tensionamentos das lutas de classes, recorre-se a força armada do Estado, que por meio da violência e da força atua para garantir a continuidade da dominação capitalista.

substituição das obrigações (passivos) com taxas de juros flutuantes por títulos com taxas fixas (processo de securitização)”.

O Plano permitiu que os países latino-americanos renegociassem suas dívidas, mas, como destaca Carcanholo (2002, p. 134), “a implementação da reestruturação da dívida externa nestes moldes impunha condicionalidades na opção de política econômica interna, isto é, os devedores que recorreram ao Plano Brady tiveram normalmente que se submeter ao Consenso de Washington”. Nesse sentido, as negociações junto ao FMI viabilizaram a renegociação da dívida e a possibilidade de acesso a novos fluxos de empréstimos desde que fossem incorporadas as diretrizes neoliberais.

Nesse sentido, o Plano Real orienta-se por uma matriz teórico-política direcionada para conservação e reprodução das relações capitalistas. Na prática, o Plano Real envolveu três fases que iniciaram durante o governo de Itamar Franco, mas que só foi finalizado durante o governo de FHC. Conforme indica Filgueiras (2006), dentre essas fases estão: (1) uma fase precursora de ajuste fiscal; (2) a criação da Unidade de Referência de Valor (URV)¹²⁰ e (3) a fase final com a introdução da nova moeda, o Real (R\$).

De acordo com Filgueiras (2006), a primeira etapa foi iniciada com o lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI), que apresentava uma série de medidas fundamentais na lógica neoliberal. O PAI direcionou ajuste das contas públicas teve como principal medida a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) que legitimou os cortes orçamentários contrários as definições constitucionais¹²¹. Essa etapa inicial é a peça chave para entendermos a diferença entre o Plano Real e os seus antecessores (Behring, 2008).

O FSE foi aprovado por meio da EC nº 1/1994 e, em termos normativos, tinha como finalidade garantir o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica” (Brasil, 1994). O FSE aprovado no exercício 1994-1995 reorientava as receitas da União, desvinculando recursos de “orçamentos fechados”, como o da Seguridade Social – que foi alvo de contrarreformas¹²² e desmonte orçamentário (Behring, 2008). Por meio do FSE foi

¹²⁰ De acordo com Filgueiras (2006, p. 104) o Plano Real recorreu ao uso da URV com a finalidade “amarrar a URV ao dólar, preparando-se desde aquele momento a chamada “âncora cambial” da nova moeda, que se explicitaria integralmente na última fase do plano”.

¹²¹ Para Filgueiras (2006, p. 103), o FSE “se caracterizou, de fato, mais como um artifício para se aumentar a liberdade de manipulação dos gastos públicos no interior do orçamento, do que como um instrumento social propriamente dito, servindo, sobretudo, ao objetivo de buscar o equilíbrio fiscal primário e ao uso eleitoral”.

¹²² Ao esboçar uma crítica a perspectiva neoliberal que define esse processo como uma reforma, Behring (2008, p. 128) indica que “mesmo que o termo reforma seja apropriado pelo projeto em curso no país ao se auto referir, partirei da perspectiva de que se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sócio-

instituído que “vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União” seriam realocados para a composição do superávit primário e, dessa forma, destinados para o pagamento do serviço da dívida pública¹²³ (Brasil, 1994).

De acordo com Filgueiras (2006), essa primeira etapa foi direcionada para o corte dos gastos públicos (no âmbito orçamentário, foi estabelecida a meta de diminuir 40% das despesas correntes – dos quais 20% seriam efetivados via FSE e a outra parte por meio da restrição das transferências da União para os estados e municípios) e o crescimento da arrecadação tributária. Esse último aspecto foi estimulado pela elevação dos impostos federais, em 5%, e a retomada do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (CPMF). Além disso, um dos principais meios para ampliar a arrecadação foi a privatização do patrimônio público (Biondi, 1999).

Também foram adotadas medidas direcionadas para a renegociação das dívidas de estados e municípios, proibindo-se a emissão de dívidas novas, e permitindo a criação de novos papéis para rolagem das dívidas antigas (Filgueiras, 2006). Todas essas medidas foram efetivadas para garantir o alcance das metas estabelecidas junto ao FMI, ou seja, privilegiando a formação do superávit primário direcionado para o pagamento de juros aos detentores dos títulos da dívida pública brasileira.

Segundo Carcanholo (2002), a proposta teórica do Plano Real fundamentava-se na premissa de que a indexação generalizada da economia - mediante a criação de uma moeda diariamente corrigida e a conversão de todos os contratos para essa nova moeda - eliminaria o conflito distributivo e, conseqüentemente, a inflação inercial. No entanto, para que esse mecanismo resultasse em estabilização econômica, era necessário que as causas primárias da inflação (como déficit público e política monetária expansionista) já estivessem controladas, de modo que a pressão inflacionária se reduzisse essencialmente ao componente inercial.

No final do Plano Real, a taxa de câmbio foi fixada pelo Banco Central, $US\$ 1 = R\$ 1$, mas sem instituir a conversibilidade imediata entre o dólar e o real, para Filgueiras (2006, p.109) “a sobrevalorização do real, em virtude de o Banco Central ter deixado de intervir no mercado de câmbio, implicou uma deflação dos preços dos bens e serviços associados ao dólar”, desse modo, favoreceu ainda mais a instabilidade na balança de pagamentos, dado o crescimento das

política”. Nesse sentido, Behring (2008) afirma que o termo contrarreforma seria mais adequado para definir o processo em curso, considerando que na sua base está a regressão/retirada de direitos sociais.

¹²³ Desde 1994, o FSE vem sendo continuamente prorrogado e em 2000, por meio da EC nº 27, passou a ser nomeado de Desvinculação das Receitas da União (DRU), e continuou desvinculando 20% do orçamento da Seguridade Social. Ver. SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

importações de produtos estrangeiros – que resultou na diminuição da competitividade das empresas nacionais¹²⁴.

Nesse sentido, Filgueiras (2006, p. 109) afirma que “a abertura da economia e a sobrevalorização do real escancarou o país às importações e tirou a competitividade das exportações, que cresceram num nível bem inferior ao das importações”. De acordo com Behring (2008, p. 157) “a sobrevalorização do câmbio, além de derruir a autoridade monetária nacionais – cujo exemplo de consequências mais dolorosas é o da Argentina – exigiu a captação permanente de recursos no exterior para equilibrar as contas públicas”.

Conforme indica Cano (1999), embora a política monetária do Plano Real – caracterizada por taxas de juros elevadas, tenha logrado êxito no controle inflacionário, ela gerou efeitos colaterais significativos no mercado de trabalho, particularmente no aumento do desemprego, como enfatiza Cano (1999). Para Filgueiras (2006, p. 149), “a abertura econômica e a “âncora cambial”, necessitando de elevados níveis de reservas, foram sustentadas todo o tempo por altíssimas taxas de juros, o que implicou a deterioração de todas as outras variáveis macroeconômicas, exceto a inflação”.

Dessa forma, essa medida teve impactos significativos na rentabilidade dos capitais fictícios, conforme afirma Amaral (2012, p. 114), foi “adotado um regime de metas de inflação que tem como instrumento fundamental uma política de juros altos que, no fundo passam a ser funcionais também no sentido de garantirem uma remuneração atrativa capitais especulativos que “passeiam por essas praças””.

Para Filgueiras (2006), esse processo resultou no aumento da dependência externa do Brasil, particularmente em relação aos capitais especulativos de curto prazo, que se aproveitaram da abertura econômica para obter ganhos com a política de altas taxas de juros então vigente.

Nesse sentido, conforme evidenciado na crise do México, em 1994, as medidas adotadas inviabilizaram o crescimento econômico dos países latino-americanos (Filgueiras, 2006). Nesse sentido, o Plano Real, “derivou de uma decisão política das autoridades econômicas do país, que escolheram o endividamento externo e interno, numa velocidade nunca antes vista, como instrumento de estabilização dos preços, aumentando dramaticamente a dependência externa” (Filgueiras, 2006, p. 154).

¹²⁴ Conforme afirma Medeiros (2017, p.329): “Nos anos 90, a retomada do acesso ao fluxo de capitais num contexto macroeconômico marcado por ampla liberalização financeira e redução das taxas externas de juros reduziu a restrição externa preexistente, viabilizando maiores taxas de crescimento do produto e, principalmente, das importações. Estas foram amplamente favorecidas pelas baixas tarifas e pelo câmbio”.

Dessa forma, a estratégia imperialista liderada pelos EUA e embasada no neoliberalismo levou ao aumento significativo das dívidas públicas no mundo, agudizando as relações de dependência e garantindo a valorização dos capitais fictícios, que cresceram exponencialmente (Harvey, 2014).

Dentre os mecanismos estruturantes do ajuste fiscal neoliberal no período estudado, figura a contrarreforma do Estado proposta durante o governo FHC. Nessa direção, em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob a liderança do ministro Bresser Pereira, foi elaborada uma proposta para o desenvolvimento de uma reforma gerencial do Estado, pautada pela incorporação da lógica de mercado (Souza Filho e Gurgel, 2016). O resultado dessas discussões está registrado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), publicado pelo MARE em 1995. O documento incorporou as orientações do FMI para países dependentes, sob o pretexto de alinhar a retomada do crescimento econômico com a correção das desigualdades sociais (BRASIL, 1995).

A fundamentação elaborada no PDRAE parte da falsa premissa – difundida pelos organismos financeiros internacionais – que define a crise como resultado de um Estado oneroso. Com o PDRAE, o governo FHC apresentou uma proposta para redesenhar a burocracia estatal. Conforme estabelecido no documento, o objetivo de reduzir os custos do aparato estatal deveria ocorrer mediante o enxugamento do funcionalismo público e a diminuição dos investimentos em políticas sociais, alcançados por meio da privatização, publicização e concessão do patrimônio público (Souza Filho; Gurgel, 2016).

Nesse sentido, o PDRAE propôs a redefinição do Estado mediante uma reforma gerencial, delimitando as áreas de atuação estatal e mercadológica, esta última criada através dos processos de publicização e privatização. Nessa perspectiva, efetivou-se um redesenho do aparelho estatal, no qual (1) o núcleo estratégico e (2) as atividades exclusivas foram consideradas áreas de administração estatal, enquanto (3) os serviços não exclusivos deveriam ser publicizados - fomentando a associação entre Estado e mercado - e (4) a produção para o mercado orientou a privatização das empresas estatais¹²⁵. Conforme ilustrado no quadro 01:

¹²⁵ Nesses marcos foram ampliadas as privatizações das empresas estatais em diferentes setores. No setor da siderurgia, as principais delas foram a Usiminas, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale). No setor industrial, destaca-se a privatização da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER) vendida ao grupo Bozano. Em 1995, com a inauguração do Programa de Estímulo e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), a privatização dos bens públicos se ampliou para o setor bancário, sob a tônica de salvamento dos bancos estaduais, por meio do socorro financeiro o Estado assumiu as dívidas destas instituições e realizou a venda deles ao setor privado.

Quadro 01 – Redesenho do Aparelho do Estado conforme estabelecido no PDRAE

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização →		○

Fonte: PDRAE (1995, p. 48)

Nesse sentido, conforme destaca Salvador (2010), uma das principais propostas do PDRAE foi a implementação de um ajuste fiscal de orientação neoliberal, que fomentou a redução da ação estatal na oferta das políticas sociais, abrindo espaço para a atuação do mercado. O PDRAE apresentou um novo desenho institucional que, em oposição a CF-88, delimitar a oferta da chamada *Seguridade Social Básica* como uma atribuição exclusiva do Estado, ao mesmo tempo em que abriu espaço para a atuação do mercado na oferta dos serviços especializados. Em decorrência da imposição da lógica do ajuste fiscal permanente, de acordo com Behring (2008), nos anos que sucederam a publicação do PDRAE, as políticas sociais - especialmente saúde, assistência social, educação e previdência social - foram alvo de sucessivas contrarreformas¹²⁶.

De modo geral, como observa Anderson (2020, p. 41), ao longo de seu governo, “(...) Fernando Henrique Cardoso manteve o câmbio sobrevalorizado, leiloou o setor público e escancarou as portas da economia – apostando nas importações para segurar a inflação e no investimento externo para modernizar a infraestrutura e a indústria”. Nessa conjuntura, o neoliberalismo passou a restringir a atuação do Estado no que tocante à implementação e o financiamento das políticas sociais.

¹²⁶ Em relação a seguridade social no Governo FHC, a previdência social foi alvo de contrarreformas por meio da EC nº 20 de 1998, voltada ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A política de saúde, regulamentada no início dos anos 1990, por meio das leis orgânicas 8.880/90 e 8.142/90, teve seu financiamento tripartite regulado, por meio da EC. 29/2000, mas não foi cumprido por parte União (Mendes, 2012). E a política de assistência social, conforme analisado por Behring (2008), apesar de avanços em termos legislativos, não rompeu com os traços anteriores, expressos no primeiro-damismo, nas práticas de cunho assistencialista. Apesar de regulamentada em 1993, por meio da LOAS, os benefícios assistenciais, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), só foram regulamentados em dezembro de 1995, através do Decreto nº 1.744/1995, sendo o início da concessão do benefício em janeiro de 1996, portanto, três anos de atraso, ratificando a tendência de retardamento de regulação e garantia de direitos assistenciais. Desse modo, as políticas sociais sofreram profundas contrarreformas em sua estrutura organizacional, modelos de gestão, critérios de elegibilidade e mecanismos de financiamento, num processo de reconfiguração neoliberal.

Feitas essas indicações, o item seguinte aborda a construção de medidas fiscais que passaram a impor uma lógica de privilegiamento de superávits primários, tornando-os centrais na política econômica e social brasileira.

3.2.2.2. Ajuste fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: a política de superávits primários

Com a difusão das estratégias de recuperação da crise da economia capitalista foi construído um mercado integrado mundialmente por meio da circulação do CF. No Brasil, segundo Anderson (2020, p. 41):

os déficits comerciais dispararam, as taxas de juros foram conduzidas a patamares ainda mais altos, a fim de garantir a entrada de divisas e o valor da moeda local, e os níveis da dívida, de tão altos, tornaram-se por demais vulneráveis à falta de confiança, desencadeando enormes fugas de capital a cada turbulência nos mercados financeiros internacionais – México em 1995, Ásia Oriental em 1997, Rússia em 1998, Argentina em 2001 – e um inevitável colapso da taxa de câmbio.

Nessa conjuntura de eclosão de crises econômicas em diferentes regiões, como resultado das pressões do FMI, em 1998, FHC lançou o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) que tinha como objetivo aprofundar a contrarreforma do Estado. A principal medida do PEF foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ¹²⁷

Ancorada nos princípios do Plano Real, a LRF, aprovada por meio da lei complementar nº 101/2001) consolidou-se como peça-chave do ajuste estrutural neoliberal no Brasil. Com sua aprovação, a LRF passou a estabelecer os parâmetros para orçamento dos entes federados e as normas para as finanças públicas baseadas no regime de metas de resultado primário, ou seja, tendo como referência o balanço das receitas e despesas públicas.

Em relação as metas de resultado primário, o art. 1º, § 1º, a LRF estabelece que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições** no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Conforme a LRF, as metas fiscais deverão integrar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelecendo metas anuais relativas à receita e as despesas públicas.

¹²⁷ Ver matéria da Folha de São Paulo, publicada em 07 de ago. de 2002, intitulada “FHC fechou três acordos com o FMI; confira o histórico”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>> Acesso em 10/08/2025.

Conforme estabelecido no art. 59 da LRF, o seu cumprimento deve ser fiscalizado pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, junto ao sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público.

Aprovada em um contexto de luta contra a “corrupção” no âmbito parlamentar¹²⁸, seu desenho definiu critérios para ampliar o controle público sob o orçamento. De acordo com Oliveira (2009), ao regulamentar a publicidade e a transparência (inclusive em meio eletrônico), a LRF fortaleceu a participação social na elaboração e fiscalização do Plano de Plurianual de Aplicações (PPA), da LDO e da Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, permitiu avanços institucionais no controle dos gastos públicos.

Contudo, o chamado resultado primário, considerado um dos principais indicadores no âmbito econômico, está diretamente vinculado ao sistema da dívida pública, pois, a meta de resultado primário é definida com o objetivo de ampliar a rubrica direcionada ao pagamento dos juros, encargos e amortizações.

Nessa tônica, essa medida compõe o quadro geral de adoção do neoliberalismo no Brasil, que direcionou parcelas crescentes do fundo público para o ODP, pois, conforme indica Salvador (2010), p. 380) “a LRF trata de limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros”.

De acordo com Salvador (2010), alguns aspectos da LRF merecem destaque. O primeiro deles é determinação de que a LDO deve apresentar um Anexo de Metas fiscais – especificando os metais anuais para as receitas, despesas, resultado nominal e primário, em contrapartida esse documento não apresenta a necessidade de parâmetros para metas sociais. Desse modo, a LRF modifica a formulação e fiscalização da execução orçamentária, na prática, Oliveira (2009) afirma que essa medida “obriga a fixação de meta de superavit primário, depois caso a meta não seja cumprida, como verificação bimestral, o governo se obriga a realizar o contingenciamento das despesas discricionárias, afetando os gastos sociais não obrigatórios”.

O segundo aspecto trata do enquadramento dos estados e municípios ao regramento da LRF, o que para Salvador (2008) indica que as dimensões do ajuste fiscal proposto pelo FMI exigiam que o ajuste fosse construído no âmbito desses entes federados. Nesse sentido, Salvador (2010, p. 386) afirma que:

Em síntese, a LRF é um instrumento de contingenciamento do gasto fiscal, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação dos gastos

¹²⁸ Que teve como uma de suas principais expressões o escândalo das emendas parlamentares, amplamente conhecido como o caso dos “Anões do Orçamento”. Esse episódio, revelado no início da década de 1990, expôs um complexo esquema de corrupção envolvendo parlamentares que manipulavam emendas ao orçamento da União em benefício próprio e de grupos econômicos aliados.

sociais. Ela está inserida no conjunto das políticas neoliberais em voga no país, a partir dos anos 1990, que comprometeram o crescimento e o desenvolvimento econômico social em prol do favorecimento do capital financeiro, com recursos assegurados pelo fundo público.

Conforme destaca Oliveira (2009, p. 109), essa medida “surgiu num contexto de demandas e exigências da ideologia neoliberal, preocupada com a criação de instrumentos e instituições voltadas para garantir uma gestão fiscal responsável e, com isso assegurar condições de sustentabilidade da dívida pública”. Nesse sentido, para Behring (2008), não houve nenhuma preocupação com a responsabilidade social na construção da LRF.

A política fiscal brasileira caudatária do projeto neoliberal passou a submeter a capacidade interventiva do Estado aos interesses da acumulação capitalista. Em relação ao fundo público, a adoção do neoliberalismo condicionou as políticas sociais às vicissitudes da acumulação, servindo de âncora para a valorização dos capitais fictícios, por meio do crescente orçamento da dívida pública. Desse modo, a apropriação privada do orçamento das políticas social, especialmente da seguridade social, ocorreu simultaneamente a aprovação de uma série de contrarreformas, conforme indicado por Behring (2008), que retirou direitos sociais consagrados na CF-88, resultando em políticas sociais seletivas, focalizadas e voltadas a oferta dos serviços básicos, deixando espaço aberto para a atuação do mercado.

Em relação aos anos de 1990, Behring e Boschetti (2011, p. 151) afirmam:

Vivenciamos naquela década, e principalmente a partir da instituição do Plano Real, em 1994, algo bastante diferente desse crescimento mal dividido do tão criticado desenvolvimentismo. Houve o desmonte e a destruição numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital. Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras.

Desse modo, conforme sinalizado por Bin (2017), a política macroeconômica proveniente do Plano Real reafirmou o caráter de classe do Estado, pois, privilegiou a classe capitalista, especialmente os detentores de títulos do CF. Nessa tônica, o sistema de metas de inflação e de superavit primário somadas a política de juros altos, praticada pelo Banco Central do Brasil (Bacen), tem sido uma peça chave na viabilização de transferências de valor na particularidade dependente brasileira.

Feitas essas sínteses sobre a relação entre o Plano Real e a abertura ao neoliberalismo no Brasil, o item seguinte apresenta um breve balanço da hegemonia neoliberal no Brasil ao longo do século XXI, nesse sentido, apresenta suas rupturas e continuidades.

3.2.3. Apontamentos sobre a hegemonia neoliberal no século XXI

É importante salientar que a política fiscal não pode ser reduzida ao ajuste materializado a partir da influência neoliberal – colocada como única alternativa possível pelas classes dominantes nos três últimos decênios. Segundo Dweck, Silveira e Rossi (2018), a política fiscal pode desempenhar um papel fundamental na redução das desigualdades socioeconômicas, atuando como mecanismo de compensação aos efeitos concentradores do mercado.

Dessa forma, o Estado, por meio de estratégias de arrecadação tributária e alocação de gastos públicos, pode influenciar diretamente a distribuição de renda, seja pelo ajuste da renda disponível das famílias, seja pela oferta de serviços essenciais, como saúde e educação. Essas políticas não apenas garantem acesso a bens e serviços básicos, mas também podem diminuir as disparidades geradas pelo sistema produtivo.

Contudo, na realidade brasileira, marcada por uma inserção dependente que perpassa todos os âmbitos da vida social, ao longo dos últimos anos, optou-se pela manutenção do ajuste fiscal seguindo o dogma neoliberal, motivo pelo qual governos qualitativamente distintos mantiveram o compromisso com o Orçamento da Dívida Pública (ODP), ou seja, com a valorização do capital especulativo.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores (PT) coroando uma ampla aliança composta por segmentos das diferentes classes sociais¹²⁹. Suas origens e legado político foram elementos importantes no resultado do pleito. Proveniente de uma família nordestina que migrou para São Paulo na década de 1950, sua trajetória teve como marco sua atuação como liderança no movimento sindical do ABC paulista – uma das expressões da organização política da classe trabalhadora contra os abusos e ilegalidades da ditadura militar.

Conforme indica Anderson (2020, p. 54), “vindo ele mesmo da profunda pobreza do Brasil, a ascensão de Lula de operário no chão da fábrica a líder do país nunca foi apenas um triunfo individual: o que a tornou possível foi o mais notável movimento sindicalista do último terço do século”.

Nessa conjuntura, a vitória de Lula expressou um projeto pautado na conciliação de classes, previamente sinalizada na Carta ao Povo Brasileiro. O documento indicava às frações do capital – tanto estrangeiro quanto nacional – a continuidade da agenda neoliberal. E, desse

¹²⁹ De modo geral, conforme indicado por Oliveira (2018, p. 116) “um dos resultados formidáveis da eleição, incluindo os pleitos para os estados e a renovação do Congresso, foi a salada de coligações e coalizões. Siglas de suposta orientação ideológica oposta se uniram, indiscriminadamente, com toda espécie de agrupamentos, incluindo os de salteadores. Traições abertas às próprias hostes foram a regra”.

modo, com a anuência dos setores capitalistas, foi viabilizada a formação de uma frente ampla que congregou desde setores da burguesia até segmentos da classe trabalhadora historicamente excluídos do poder.

Para as classes dominantes, um dos principais pontos dessa aliança foi o compromisso com o neoliberalismo. Conforme enunciado na Carta,

A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores. Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados (Da Silva, 2002, p. 4-5).

Nos seus primeiros anos de governo, com o intuito de garantir a confiança das classes dominantes, especialmente dos investidores dos títulos da dívida, Lula “nomeou uma equipe econômica indiscutivelmente ortodoxa para o Banco Central e o Ministério da Fazenda, que elevou ainda mais a taxa de juros e fez cortes no investimento público a fim de atingir um superávit primário maior que o exigido pelo FMI” (Anderson, 2020, p. 56).

Carvalho (2018) indica que, além do cenário externo favorável – marcado pela alta dos preços das *commodities*, impulsionado pela expansão da demanda chinesa –, o crescimento econômico sustentou-se em três pilares principais: a distribuição de renda impulsionada pela criação do Programa Bolsa Família¹³⁰ (PBF) e pela valorização do salário mínimo; a facilitação do crédito para as famílias; e o aumento do investimento público, com ênfase no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 após a reeleição de Lula.

Nesse sentido, os principais traços da ofensiva neoliberal mantiveram-se ao longo dos governos petistas, combinando-se com uma política de aumento real do salário mínimo, a adoção de políticas de transferência de renda, e a ampliação de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – direcionados a garantir condições de financiamento vantajosas para empresas nacionais e estrangeiras sediadas no Brasil – construindo-se uma política econômica anticíclica (Boito Jr., 2018). No rol dessas medidas, foram priorizados os investimentos estatais em infraestrutura, frequentemente efetivadas por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP’s).

Para Anderson (2020, p. 62):

¹³⁰ Com a unificação dos programas: bolsa-escola, bolsa-alimentação e auxílio-gás.

Juntos, transferências condicionais de renda, salários mínimos mais elevados e a instituição de novas linhas de crédito engendraram não apenas um crescimento sustentado do consumo popular, como também uma expansão do mercado interno que, por fim, depois de uma longa estiagem, propiciou a criação de mais empregos.

A adoção de medidas anticíclicas, pautadas em uma política de transferência de renda e de valorização do salário-mínimo, são elementos decisivos para apreender a redução dos índices gerais de desigualdade social alcançada no período. Segundo um estudo do IPEA (2011), a maior parte (58%) da redução da desigualdade, medida pelo índice de Gini da renda domiciliar per capita entre 2001 e 2011, foi atribuída ao mercado de trabalho. Outros 36% teriam sido influenciados por transferências de renda, como previdência (19%), Benefício de Prestação Continuada (BPC) (4%) e Bolsa Família (13%), enquanto os 6% restantes estariam relacionados a outras fontes de renda.

Contudo, tais políticas promoveram um nivelamento salarial por baixo, reduzindo significativamente a desigualdade no interior da classe trabalhadora, mas sem alterar a estrutura de privilégios e ganhos do capital. Dessa forma, a melhoria nos indicadores sociais conviveu com a manutenção das assimetrias estruturais entre capital e trabalho, característica fundamental do modelo econômico adotado e da dinâmica do capitalismo dependente brasileiro.

Nesse sentido, observa-se que no âmbito da política econômica, o governo Lula (2003-2010) manteve a estrutura do tripé macroeconômico composto pelo regime de câmbio flutuante, o sistema de metas de inflação e o compromisso com superávits primários (Carvalho, 2018). Apesar da manutenção de uma política econômica de matriz neoliberal, no âmbito social o governo Lula se distingue dos seus antecessores pela implementação de políticas sociais de assistência social, saúde, educação, habitação, entre outras áreas. Tais nuances indicam que, mesmo sob governos que podem ser caracterizados como social-liberais (Castelo, 2013), os fundamentos do neoliberalismo permaneceram intocados.

De acordo com Castelo (p. 274), não existe necessariamente uma oposição entre o receituário neoliberal e o social-liberalismo, ambos coadunam com a lógica presente no projeto reformista-restaurador que surge em resposta as crises e contradições da reprodução capitalista. Nesse sentido, Castelo (2013, p. 274) indica que:

O social-liberalismo comporta, portanto, um duplo movimento: a decadência política e ideológica da social-democracia, esvaziada de suas lutas reformistas na construção de uma via democrático-institucional para o socialismo, e a incorporação de uma agenda social ao neoliberalismo. A resultante destes dois

movimentos, aparentemente paradoxais entre si, converge em um sentido único: a formação de um novo senso comum, um consenso que ocupa o centro da política mundial e neutraliza as lutas mais radicais de combate às expressões da “questão social”, ou mesmo de eliminação do capitalismo.

Nesse interim, a incorporação do social-liberalismo esteve presente não apenas no âmbito ideológico, mas passou a fundamentar a intervenção na realidade social, influenciando a formulação e implementação de políticas sociais voltadas a dar respostas as expressões da questão social. Nesse bojo, há uma tendência a incorporação dos discursos evocados pelos ideólogos do Banco Mundial, segundo o qual as políticas sociais devem ser voltadas para uma suposta *equidade e justiça social* limitadas a sociabilidade capitalista, conceitos apropriados das obras de John Rawls e Amartya Sen¹³¹. Conforme critica tecida por Castelo (2013, 276-277), “o social-liberalismo é tido não como uma conscientização humanista e social da burguesia, mas como uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas nas expressões da “questão social”.

Conforme demonstram Dweck, Silveira e Rossi (2018), embora a política fiscal adotada durante o governo Lula tenha cumprido um papel redistributivo, a agenda do ajuste fiscal foi preservada. Além disso, o período foi marcado pela aprovação de contrarreformas e processos de privatização que, por um lado, restringiram o acesso a políticas sociais e, por outro, consolidaram os privilégios dos setores dominantes da burguesia, favorecendo os segmentos industrial, agrário-exportador e financeiro.

Fontes (2010) revela que o período se caracterizou por uma nova modalidade de privatização, distinta do modelo clássico, na qual o Estado transferiu parcela significativa de sua infraestrutura e recursos financeiros para a iniciativa privada, especialmente nos setores de educação e saúde. Essa estratégia, enquadrada no conceito de publicização do PDRAE, ganhou força com a criação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) através da Lei nº 11.079/2004 - mecanismo que, conforme demonstra Fontes (2010), garantiu lucros extraordinários ao setor privado.

No setor educacional, a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni), estabelecido pela Lei nº 11.096/2004, e a expansão dos investimentos no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), criado em 1999, representaram uma significativa ampliação dos subsídios públicos e incentivos ao acesso ao ensino superior por meio de instituições privadas. Essas políticas consolidaram um modelo de financiamento que transferiu volumosos

¹³¹ Ver: RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Trad. Almiro Pisetta, Lenita M. R. Esteves. 2ª Ed. Martins Fontes, 2002 e SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. 6ª ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

recursos públicos para o setor educacional privado, reconfigurando as dinâmicas de acesso ao ensino superior no país¹³².

A análise das políticas de seguridade social no período revela três traços distintos: (1) na previdência, a reforma regressiva consubstanciada na EC 41/2003; (2) na saúde, a persistência do não cumprimento dos pisos financeiros estabelecidos pela EC 29/2000; e (3) na assistência social, significativos avanços institucionais com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005), além da expansão das transferências de renda via PBF (2003) – voltado para o combate à pobreza e a pobreza extrema, mantendo-se, contudo, a característica focalizante dessa política.

Como discutido no primeiro capítulo desta tese, a crise de 2008¹³³ teve repercussões em todos os âmbitos da economia mundial – revelando-se como manifestação aguda da crise estrutural do capital (Carcanholo, 2010). O colapso financeiro foi resultado da instabilidade intensificada pelas políticas neoliberais, em especial pelos processos de desregulamentação e liberalização financeira, que ampliaram a natureza parasitária do CF. Seus efeitos tiveram alcance mundial, exacerbando as contradições intrínsecas do capitalismo em sua fase de crise estrutural.

No Brasil, esse cenário adverso foi marcado pela diminuição do ritmo de crescimento econômico¹³⁴. Conforme indicativos do IBGE, em relação ao crescimento econômico, os reflexos da crise foram mais visíveis em 2009, no qual o PIB apresentou uma queda de 0,2% em termos reais. Em 2010, último ano do governo Lula, há uma retomada do crescimento de 7,5%. Contudo, em 2011, o ritmo de crescimento do PIB novamente apresenta um decréscimo para 2,7%, evidenciando os efeitos da crise¹³⁵.

Nesse contexto adverso, o PT conseguiu eleger Dilma Rousseff para a chefia do Executivo nacional. Sua trajetória política já incluía a atuação como ministra de Minas e Energia (2003–2005) e, posteriormente, como ministra da Casa Civil (2005–2010) durante o

¹³² Contudo, rompendo com o tripé ensino, pesquisa e extensão, e com o crescente desenvolvimento de modalidades de ensino remoto, as vagas foram ampliadas, quantitativamente, mas sem garantias quanto a qualidade das formações ofertadas.

¹³³ A crise de 2008 teve origem na expansão desregulada do CF e no setor de hipotecas subprime nos EUA, potencializada pela securitização de créditos podres e pela especulação financeira. Embora bolhas especulativas no setor de tecnologia (crise das dot-com em 2000) já tivessem sinalizado riscos sistêmicos, foi a implosão do mercado imobiliário norte-americano - com a quebra do Lehman Brothers em setembro de 2008 - que detonou a crise global (Carcanholo, 2010).

¹³⁴ À época as projeções do FMI apontavam a redução do ritmo de crescimento do Brasil como parte de uma desaceleração da economia mundial. Ver: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2011/06/fmi-reduz-previsao-de-crescimento-do-brasil-para-41-em-2011.html>> Acesso em 20 de ago. de 2025.

¹³⁵ Ver: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2011/03/economia-brasileira-cresce-75-em-2010-mostra-ibge.html>> Acesso em 22 de ago. de 2025.

governo Lula. Um aspecto marcante de sua trajetória pessoal, contudo, remonta à ditadura militar: em 1970, sua atuação em organizações de resistência armada levou à sua prisão e à subsequente submissão a torturas, às quais permaneceu exposta por cerca de três anos.

O governo Dilma desenvolveu-se em um contexto histórico distinto daquele vivenciado por Lula, marcado pelos efeitos mais agudos da crise estrutural e a hegemonia do discurso em torno da crise fiscal, que recolocaram o neoliberalismo no centro da agenda política e econômica.

Segundo Carvalho (2018), a partir de 2011, a agenda adotada por Dilma pode ser denominada como *agenda FIESP*, em referência ao pacto firmado com setores empresariais representados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). O documento “*Um acordo pela indústria brasileira*”, publicado em 2011, assinado pelos presidentes da FIESP (Paulo Skaf), da Central Única dos Trabalhadores (CUT – Arthur Henrique) e da Força e Sindical (Paulo Pereira da Silva), evidencia a aliança entre o governo Dilma e setores da burguesia brasileira.

Para Carvalho (2018, p. 59), essa agenda “envolveu a redução dos juros, a desvalorização do real, a contenção dos gastos e investimentos públicos e uma política de desonerações tributárias cada vez mais ampla, além da expansão do crédito do BNDES e o represamento das tarifas de energia”.

De acordo com Singer (2018), tais medidas representavam uma tentativa de sustentar uma agenda, minimamente, desenvolvimentista, mas confrontaram-se com os interesses de frações da burguesia, que demandavam a adoção de uma política monetária contracionista – baseada no aumento das taxas de juros, combinada a realização de um ajuste fiscal voltado a ampliação dos superávits¹³⁶.

Nesse mesmo sentido, Anderson (2020) aponta que, diante da mudança nos rumos da economia, o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, buscava favorecer a indústria por meio da desvalorização cambial e do estímulo aos investimentos privados, recorrendo a concessões fiscais e à redução das taxas de juros, ainda que isso implicasse a diminuição dos investimentos públicos em infraestrutura. Contudo, a aposta revelou-se inócua, pois, “a indústria foi bajulada em vão, em termos estruturais o mercado financeiro é uma força bem mais poderosa no país” (Anderson, 2020, p. 95).

¹³⁶ Conforme afirma Carvalho (2018, p. 81) “o ajuste fiscal do primeiro ano do governo Dilma atua como um verdadeiro freio de mão para a economia. Um dos motores do crescimento do período anterior, os investimentos do governo central caíram 19,6% em 2011, já descontando a inflação. Já os do setor público como um todo, que inclui, além do governo central, as estatais federais e as esferas estadual e municipal, caíram 13,4%”.

Conforme problematizado no primeiro capítulo desta tese, as fusões e associações entre diferentes frações do capital evidenciam a estreita articulação entre interesses industriais e financeiros. Nesse sentido, Anderson (2020, p. 95) observa que, “assim como no Norte global, grandes empresas da economia real muitas vezes se envolveram em participações financeiras afetadas negativamente pela forte pressão sobre a política rentista (e que por essa razão não pode se dissociar imediatamente de bancos e fundos)”.

Dessa forma, a diminuição dos juros suscitou resistências não apenas pelos detentores dos títulos da dívida pública, mas também no interior das próprias classes dominantes, cujos interesses se encontram profundamente entrelaçados¹³⁷.

Nessa tônica, a proposta de auditoria da dívida pública apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara e pelo Congresso Nacional, foi vetada pela presidenta Dilma Rousseff, em 2016¹³⁸. Em resposta ao veto, entidades como a Auditoria Cidadã da Dívida (ACD) reiteraram a relevância da proposta, ressaltando a ausência de transparência quanto à composição e às origens da dívida, e, sobretudo, o fato de que as informações relativas aos seus beneficiários permanecem resguardadas sob sigilo.¹³⁹

Com a queda de popularidade do governo, as respostas adotadas privilegiaram a contenção dos gastos públicos e a ampliação dos juros (Anderson, 2020). Para Carvalho (2018), o segundo mandato da presidenta, iniciado em 2015, foi marcado por políticas fiscais e monetárias restritivas que contribuíram para a desaceleração da economia – tal qual, o aumento dos juros, a redução dos investimentos públicos no PAC (cerca de R\$ 58 bilhões), a contrarreforma da previdência social (que, segundo o governo, geraria uma “economia” de cerca de R\$ 18 bilhões), o forte reajuste dos preços administrados (18,1%) e a contrarreforma da previdência social (que, segundo o governo, geraria uma “economia” de cerca de R\$ 18 bilhões).

Contudo, tais medidas mostraram-se insuficientes diante da insatisfação das classes dominantes, agravando a crise de credibilidade na capacidade do governo de aprovar contrarreformas ainda mais severas, voltadas à intensificação do ajuste fiscal. Esse quadro

¹³⁷ De acordo com Anderson (2020, p. 95-96): a hostilidade furiosa desse grupo para com o PT foi inevitavelmente adotada pelo setor industrial. Entre os banqueiros no alto e os profissionais liberais em baixo, ambos comprometidos em derrubar um regime que agora ameaçava seus interesses comuns, estavam os produtores – sem nenhuma autonomia significativa.

¹³⁸ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/01/14/dilma-veta-auditoria-da-divida-publica-proposta-pelo-psol.htm>> Acesso em 20 de mar. de 2025.

¹³⁹ Integra da nota da ACD disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/dilma-veta-auditoria/>> Acesso em 25 de mar. de 2025.

contribuiu decisivamente para a eclosão da crise política que culminou no golpe jurídico-parlamentar de 2016 e no impeachment da presidenta.

No campo das políticas sociais, o governo Dilma promoveu mudanças que representaram continuidades na agenda de contrarreformas neoliberais. Em relação a previdência social, em 2012, a Lei nº 12.618 estabeleceu a FUNPRESP (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal), criando um regime de previdência complementar para servidores federais. Posteriormente, em 2015, as Medidas Provisórias nº 664 e 665 restringiram o acesso a benefícios como auxílio-doença, auxílio-reclusão, pensão por morte e seguro-desemprego, mediante a ampliação dos critérios de elegibilidade¹⁴⁰ (Lourenço, 2017). Essas medidas representaram um claro processo de seletividade e redução de direitos na política previdenciária.

Na saúde, embora a EC 86/2015 tenha ampliado a participação federal no financiamento¹⁴¹, a criação da EBSEH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares) pela Lei nº 12.550/2011 introduziu uma lógica privatizante ao transferir a gestão dos Hospitais Universitários Federais (HUFs) para empresa pública de direito privado (Mendes, 2012).

Em balanço, Behring (2021) avalia que, embora os governos petistas tenham promovido avanços relevantes na ampliação de direitos e no atendimento às necessidades da classe trabalhadora, tais conquistas não romperam com o neoliberalismo.

Não resta dúvida, de que foram mudanças relevantes, significativas e desejáveis, pois suscitaram necessidades, ampliaram as fronteiras materiais da classe trabalhadora, incidiram sobre a indiferença e a invisibilidade de amplos segmentos. Porém foram deslocamentos com flagrantes limites, já que tais mudanças não foram acompanhadas pela ruptura soberana para com os mecanismos de punção do fundo público constituídos pela macroeconomia do Plano Real (Behring, 2021, p. 181).

Para Demier (2017) o golpe institucional que depôs a presidenta evidencia os limites da “democracia blindada”, ou seja, destituída de efetiva participação popular. Na condução do processo, destaca-se ainda o protagonismo do PMDB, que em 2015 lançou o documento *Uma Ponte para o Futuro*. Tal proposta configurou um pacto entre frações da burguesia interna e o capital internacional, em torno da redução estrutural das despesas públicas, da diminuição do custo da dívida e da retomada do crescimento via liberalização. O diagnóstico expresso no documento indicava a direção das classes dominantes brasileiras, segundo a qual “para o Brasil,

¹⁴⁰ Essas medidas representaram um claro processo de seletividade e redução de direitos na política previdenciária.

¹⁴¹ Estabeleceu a progressão do orçamento da política de saúde, a partir da utilização da Receita Corrente Líquida.

o tripé de qualquer ajuste duradouro consiste na redução estrutural das despesas públicas, na diminuição do custo da dívida pública e no crescimento do PIB” (PMDB, 2015, p. 16).

Assim, embora os interesses em jogo ultrapassassem a apropriação dos recursos do orçamento da seguridade social, é inegável que o controle sobre esses recursos públicos constituiu uma peça-chave no tabuleiro político que levou ao impeachment¹⁴².

Durante o governo de Michel Temer (2016-2018), algumas medidas indicaram o tom do ajuste fiscal deflagrado na quadra histórica que se abria, dentre elas a renovação da DRU, por meio da EC nº 93/2016 que ampliou seu percentual (um salto de 20% para 30%) e sua extensão aos estados e municípios; e a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que trata do Novo Regime Fiscal (NRF) congelando o crescimento das despesas com as políticas sociais.

O NRF estabeleceu o teto de gastos para o empenho de recursos para os gastos primários com vinculação orçamentária, com validade de 20 anos. Assim, o orçamento das despesas primárias passou a ser vinculadas ao volume destinado no ano anterior – reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Criando um teto máximo para os gastos primários, diferentemente da CF/88, que propõe a ampliação orçamentária a partir da fixação de percentuais de base.

Conforme estabelecido no NRF, o orçamento das despesas primárias passou a ser vinculadas ao volume destinado no ano anterior – reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Criando um teto máximo para os gastos primários, diferentemente da CF/88, que propõe a ampliação orçamentária a partir da fixação de percentuais de base, como para a política de educação e saúde.

O NRF teve como finalidade a priorização das despesas financeiras, ou seja, o ODP e, na prática significou a diminuição no investimento público direcionado a políticas de caráter universal; as políticas de saúde, educação, assistência social¹⁴³, entre outras, foram esvaziadas de recursos, passando a operacionalizar-se sob bases orçamentárias insuficientes para atender as demandas amplas, sofrendo um processo de desfinanciamento (Mendes, 2012).

¹⁴² Em relação aos governos petistas, Behring (2021, p. 181): “Não resta dúvida, de que foram mudanças relevantes, significativas e desejáveis, pois suscitaram necessidades, ampliaram as fronteiras materiais da classe trabalhadora, incidiram sobre a indiferença e a invisibilidade de amplos segmentos. Porém foram deslocamentos com flagrantes limites, já que tais mudanças não foram acompanhadas pela ruptura soberana para com os mecanismos de punção do fundo público constituídos pela macroeconomia do Plano Real”.

¹⁴³ Quanto a política de assistência social, no governo Temer, houve um retorno ao primeiro-damismo, com ações focalizadas e com cunho filantrópico, com o lançamento do Programa Criança Feliz (PCF), voltado ao desenvolvimento de ações junto a crianças da primeira infância, a esposa de Temer, Marcela Temer, se insere na cena pública, coordenando as ações do PCF que recolocam a questão social enquanto questão individual e desvinculada das determinações gerais do capitalismo.

Desse modo, mesmo as políticas sociais com dispositivos constitucionais que garantem a vinculação orçamentária são frontalmente atingidas por tal medida, como a política de educação – o Plano Nacional de Educação (PNE) prevê a meta de investimento de 10% do PIB; a política de saúde, conforme redação dada pela EC 29/2000, estabelece que estados e municípios devem investir, respectivamente, 12% e 15% das receitas; e, conforme a EC 86/2015, cabe à União o investimento de 15% da receita corrente líquida. Essas metas regulamentadas quanto à garantia de expansão dos investimentos em políticas públicas são suplantadas a partir da aprovação da EC 95/2016.

De acordo com Dweck, Silveira e Rossi (2018, p. 33-34):

Para além dos efeitos de curto prazo dos cortes de gasto público, a aprovação da EC 95, alterou de forma decisiva o contrapeso entre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a CF 88, em detrimento das responsabilidades sociais. As propostas apresentadas na LRF de contingenciamento automático diante de queda de arrecadação sempre encontraram como contraponto certas obrigações sociais presentes na Constituição. A aprovação da EC 95 interferiu de forma decisiva no tênue balanço entre as responsabilidades fiscais e sociais.

Com a insatisfação do capital estrangeiro e da burguesia brasileira ante as alternativas que se apresentavam no cenário político em 2018, segmentos significativos da classe dominante – convencida da necessidade de ampliar as contrarreformas e aprofundar o ajuste fiscal – apoiaram a candidatura de Jair M. Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL). Seu objetivo era implementar um projeto de aprofundamento das reformas neoliberais. Esse processo marcaria, segundo as análises de Cislighi (2020) e Behring (2021), a transição para uma nova fase do capitalismo brasileiro: o ultraliberalismo¹⁴⁴.

O pleito eleitoral de 2018, mesmo diante das massivas manifestações de trabalhadores/as sob o lema "Ele Não!" e das campanhas pelo voto útil contra Bolsonaro, resultou em sua vitória – com a derrota, em segundo turno, do presidenciável Fernando Haddad (PT).

¹⁴⁴ Cislighi (2020) afirma que as crises, e em particular a crise de 2008, evidenciam as contradições do capital financeiro e estão no cerne da ascensão da extrema direita de cariz neofascista – essa coordenou uma ofensiva radical contra os direitos sociais e a organização da classe trabalhadora a partir das políticas de austeridade fiscal – configurando o que Cislighi (2020) caracteriza como *ultraneoliberalismo*. Para Mattei (2023) a adoção da austeridade fiscal associada as ideias fascistas não é uma peculiaridade da atual fase histórica, pois, ao longo das décadas de 1930-1940 tal combinação foi efetivada pelos países centrais (por exemplo, na Itália). Considerando a necessidade de mais pesquisa sobre essa temática, no presente artigo optamos por seguir utilizando a categoria neoliberalismo para caracterizar a atual quadra histórica.

o caráter público das instituições de ensino superior. Apesar de não ter sido aprovado, a intervenção autoritária do presidente Bolsonaro na nomeação dos reitores das universidades federais implicou na ruptura com a autonomia universitária, ao todo foram nomeados 18 interventores que não venceram as consultas realizadas junto à comunidade acadêmica¹⁴⁷.

Na tônica do avanço neoliberal, a estratégia de privatização avançou nas instâncias políticas, com a privatização da Eletrobras (por meio da MP 1.031/21), enquanto outras empresas públicas estratégicas como os Correios passaram a compor a lista do PND – por meio da aprovação do PL 591/21. Como parte dessa rodada de privatizações, também foram incluídas na lista do PND as empresas de Tecnologia de Informações e Comunicações (TICs) ligadas aos órgãos federais, a Dataprev (atua no processamento de dados dos beneficiários das políticas sociais no Brasil) e o Serpro (ligada ao desenvolvimento de tecnologias que viabilizam ações estratégicas do governo).

No âmbito da política monetária, coroou-se a aliança com os setores rentistas, por meio da Lei Complementar 179/2021 que aprovou a autonomia do Banco Central (BCB), desse modo a diretoria do BC, formada por 9 (nove) membros, incluindo o presidente do BCB, passou a ser nomeado pelo presidente para o exercício de um mandato de quatro (4) anos. Em abril de 2021, Bolsonaro nomeou o economista, executivo do mercado financeiro anteriormente responsável pela tesouraria do Bando *Santander*, Roberto Campos Neto para presidência do BCB – seguindo um histórico de participações de *ex* agentes do mercado financeiro nos postos chave da instituição (Inesc, 2022).

Nesse contexto, a crise sanitária desencadeada pela pandemia do COVID-19 teve desdobramentos ampliados com a morte de mais de 683.914 mil brasileiros, sem contar as subnotificações, diante da condução dada pelo governo Bolsonaro que privilegiou a política econômica desconsiderando as principais orientações dos órgãos de Saúde, nacionais e internacionais; e segundo Behring (2021), revelando o tom do atual ajuste neoliberal e a face desnuda do capitalismo, que coloca a economia acima da vida, privilegiando, de forma absoluta e irracional, os imperativos da valorização do capital.

Os recursos utilizados no financiamento da intervenção estatal durante a pandemia de Covid-19 foram provenientes do “orçamento de guerra” aprovado na EC 106/2020. Por meio da EC nº 106 foi decretado o estado de calamidade pública em razão da pandemia, permitindo a adoção de um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações. A EC 106 estabeleceu

¹⁴⁷ Ver: <<https://www.apufsc.org.br/2021/08/12/criterio-de-nomeacoes-de-reitores-por-bolsonaro-leva-a-disputas-internas-e-saida-de-cinco-universidades-da-associacao-de-dirigentes/>> Acesso em 20 de abril de 2025.

que “a regra de ouro”¹⁴⁸ não incidisse sobre o orçamento Covid-19, o que permitiu que o Estado recorresse a contratações de empréstimos.

Em 2022, durante as eleições presidenciais se agudizaram as tensões em torno dos principais projetos políticos em disputa, um projeto neoliberal com feições fascistas e reacionárias, em oposição a um projeto neoliberal ajustado a “democracia” burguesa, fundado numa *grande* aliança de classes; esses projetos foram representados, respectivamente, nos presidenciáveis Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva.

O período eleitoral foi marcado pelo acirramento das tensões sociais, a escalada de violência política ante os discursos de ódio endossados pela extrema direita, o uso flagrantemente eleitoreiro da máquina pública, as críticas ao processo eleitoral e as instituições democráticas evocadas pela campanha do candidato Jair Bolsonaro.

Diante disso, findo o processo eleitoral, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, sucedeu-se uma tentativa de golpe que teve como auge as manifestações golpistas de 8 de janeiro de 2023¹⁴⁹, financiados por apoiadores do ex-presidente¹⁵⁰. Com a anuência e *colaboração* do ex-presidente Jair Bolsonaro e seus aliados, que se muniram de uma minuta golpista, buscaram firmar outras alianças para efetivar o golpe, conforme indica as investigações da polícia federal¹⁵¹.

Ao revés dos interesses golpistas, ainda em 2022, a equipe de transição do governo Lula logrou estabelecer bases institucionais para a transição de governo. Dentre as principais conquistas deste processo, destaca-se a aprovação da EC nº 32/2022 – conhecida como PEC da transição – que introduziu flexibilizações temporárias ao regime fiscal então vigente. Essa emenda constitucional permitiu uma exceção para o teto de gastos em 2023, com a liberação de recursos para a retomada dos investimentos públicos, especialmente no âmbito das políticas sociais – além de regulamentar a manutenção da ampliação de recursos para o PBF.

Contudo, a aprovação da PEC da transição foi condicionada a apresentação de uma nova proposta de ajuste fiscal direcionada ao controle dos gastos públicos. A proposta nomeada de Novo Arcabouço Fiscal (NAF) foi apresentada pela equipe econômica do novo governo Lula,

¹⁴⁸ A “regra de ouro”, inscrita no art. 167, inciso III, da CF/88, vinculado ao controle dos gastos públicos e que impõe que as operações de contratação de dívida não excedam o montante das despesas de capital.

¹⁴⁹ Ver: <<https://www.cartacapital.com.br/justica/atos-golpistas-mais-130-bolsonaristas-presos-pelo-8-de-janeiro-sao-liberados/>> Acesso em 05 de out. de 2024.

¹⁵⁰ Ver: <<https://www.bing.com/search?q=financiadores+do+golpe+lista&qsn=&form=QBRE&sp=-1&ghc=1&lq=0&pq=financiadores+do+golpe+lis&sc=10-26&sk=&cvid=87E2EB603C874739B08E69C91CE1419C&ghsh=0&ghacc=0&ghpl=>>> Acesso em 06 de out. de 2024.

¹⁵¹ Ver <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/01/5065920-minuta-que-previa-golpe-entenda-o-documento-encontrado-na-casa-de-torres.html>> Acesso em: 05 de out. de 2023.

liderada pelo ministro da fazenda Fernando Haddad, por meio do Projeto de Lei Complementar 93/2023 transformado na Lei Complementar (LC) nº 200/2023.

Conforme indica Salvador (2023), o NAF está fundado em dois falaciosos mitos neoliberais, o primeiro é a equiparação das finanças públicas ao orçamento doméstico e, o segundo, a fada da confiança segundo a qual os ajustes fiscais seriam capazes de ampliar os investimentos privados – diante da confiabilidade do mercado nacional.

É importante observar que repetindo o rito das medidas de controle dos gastos públicos que a antecederam, não houve nenhum debate político com os movimentos sociais sobre a proposta apresentada pelo governo Lula. O que evidencia os limites da participação política no âmbito da democracia burguesa construída no Brasil.

Conforme estabelecido no capítulo IV da LC 200/2023, a despesa passa a ser corrigida pela variação do IPCA. Para o Salvador (2023b), sob a lógica do NAF o crescimento real das despesas primárias fica limitada ao percentual do crescimento real apurado a partir do resultado das receitas primárias do ano anterior. Desse modo, na hipótese de alcance da meta de resultado primário, as despesas primárias podem ser reajustadas no limite de 70% do incremento real das receitas do exercício anterior. Caso o governo não alcance a meta, o limite de investimento cai para 50% do incremento real da arrecadação do exercício anterior.

De modo geral, o NAF estabelece um limite para o crescimento real das despesas primárias que não poderá ser inferior a 0,6% e nem superior a 2,5%, ao ano. Dessa forma, o NAF visa aumentar o superávit primário direcionado ao pagamento do serviço da dívida pública, enquanto isso, o crescimento dos gastos primários, ou seja, dos investimentos em políticas sociais fica limitado ao cumprimento das metas estabelecidas.

Ao limitar o crescimento das despesas primárias, ou seja, com as políticas sociais, o NAF visa aumentar o superávit primário direcionado ao pagamento do serviço da dívida pública. Para o Salvador (2024, p. 10), “o NAF constrói uma criativa engenharia financeira para garantir a captura do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida pública”. De acordo com Bastos, Deccache e Alves Júnior (2023, p. 6), “a obediência ao novo regime fiscal terá efeito político semelhante à Lei do Teto dos Gastos. Induzirá novas leis e emendas constitucionais de corte neoliberal que atacam a promessa social-desenvolvimentista da Constituição de 1988”.

Outro ponto a ser considerado são as penalidades em caso de descumprimento da meta, segundo a LC nº 200/2023, o Governo fica impossibilitado de criar novas despesas – dentre as regras está a vedação da criação novos cargos emprego ou função pública, de alterações de estruturas de carreira, de aumentos salariais para os funcionários públicos e a proibição da

realização de concursos. Além disso, com base nos indicativos apresentados pelo secretário do Orçamento Federal do ministério do Planejamento – Paulo Bijos, Martins (2023) indica que é possível afirmar que o NAF foi estruturado de forma a pressionar a quebra dos pisos constitucionais com a Saúde e Educação, para as quais a União é obrigada a destinar no mínimo, respectivamente, 15% da receita corrente líquida e 18% das receitas de arrecadação de impostos.

Diante desses elementos, é importante questionar o caráter neoliberal do NAF que, revestido de um arsenal técnico, reproduz a lógica do ajuste fiscal permanente adotado no Brasil, garantindo que parcelas crescentes do fundo público sejam apropriadas pelos detentores de títulos da dívida pública. Diante desses elementos gerais, o próximo capítulo discute o orçamento da dívida enquanto mecanismo de transferência de valor que implica em novos contornos para a dependência na contemporaneidade.

CAPÍTULO IV – ORÇAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA, TRANSFERÊNCIA DE VALOR E DEPENDÊNCIA NO BRASIL

Á luz do exposto, diante da inserção dependente no bojo da economia mundial foram construídos mecanismos de compensação, como a superexploração da força de trabalho, que resulta na violação do fundo de consumo e de vida dos/as trabalhadores/as (Marini, 2012). Historicamente, essa superexploração se articulou à negação dos direitos sociais que atinge de forma mais perversa os segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora. Essa trajetória foi parcialmente modificada com as conquistas civilizatórias expressas na CF-88, mas logo se defrontou com os entraves impostos pela implementação da agenda neoliberal na década seguinte.

Ao longo da formação sócio-histórica, o Estado dependente brasileiro desempenhou um papel central na construção e no financiamento dos grandes projetos de desenvolvimento “nacional”, voltados a impulsionar o desenvolvimento capitalista. Contudo, manteve-se o descompasso no que se refere à garantia dos direitos da classe trabalhadora, especialmente no que tange aos direitos sociais. Essa negação afeta o conjunto da classe trabalhadora, mas incide de forma mais aguda sobre determinados grupos sociais, como a população negra, a comunidade LGBTQIAP+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexuais, Pansexuais e outras identidades e orientações) e as mulheres.

Nesse processo, o projeto neoliberal deslocou as origens da crise, transmutando sua própria crise para o âmbito do Estado. Esse “diagnóstico” atribui a crise à suposta ineficiência estatal e ao déficit público, ocultando suas raízes nas contradições estruturais do capital e transferindo os custos para a classe trabalhadora. Nesse cenário, o compromisso com os credores da dívida pública passou a ser tratado como um termômetro do equilíbrio fiscal do Estado.

Desse modo, no seio dessa ofensiva, a austeridade foi apresentada como a única saída para conter a crise fiscal do Estado, garantindo a estabilidade e a retomada do crescimento econômico. Sua implementação, entretanto, foi marcada por cortes dos gastos públicos direcionados especialmente ao financiamento das políticas sociais e aos custos com pessoal. Assim, essa estratégia, que possui um forte conteúdo ideológico, primou por um “equilíbrio” das contas públicas sustentado no crescente volume de recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida, omitindo suas origens e o modelo de endividamento que passa a predominar desde os anos 1970.

Nesse contexto, o receituário neoliberal suscitou a adoção da austeridade, que segundo Blyth (2017, p. 23-24), pode ser entendida como “uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade”. Para Mattei (2023, p. 19) a austeridade “não é nova nem produto da chamada era neoliberal, que começou no final dos anos 1970”, o primeiro programa global de austeridade emerge no século XX, tendo como expressões as conferências de Bruxelas, em 1919, e Gênova, em 1922 – com adesão de países europeus, especialmente a Grã-Bretanha e a Itália. Assim, para a autora, excetuando o período keynesiano-fordista (com a construção de um Estado Social nos países de capitalismo central), diante das ameaças que colocam em risco a perpetuação do MPC, “a austeridade tem sido o sustentáculo do capitalismo moderno” (Mattei, 2023, p. 19).

Ainda segundo Mattei (2023, p. 24), “a austeridade deve ser entendida pelo que é e continua sendo: uma reação antidemocrática às ameaças de mudança social vindas de baixo para cima”. Assim, ela integra a *reação burguesa* diante das crises e dos riscos de uma revolução liderada pela classe trabalhadora, ou seja, integra uma estratégia de manutenção dessa estrutura de dominação de classe, pautada na propriedade privada dos meios de produção e na apropriação privada do excedente socialmente produzido. Além disso, na prática, a austeridade se traduz em medidas nos âmbitos fiscal, monetário e industrial, que visam garantir as condições gerais para a reprodução do capital (Mattei, 2023).

Para a autora, a austeridade fiscal configura-se como a busca pelo equilíbrio orçamentário, implementada por meio de cortes de gastos, sobretudo aqueles direcionados às políticas sociais, e pela adoção de uma tributação regressiva (Mattei, 2023). Nessa lógica, esses recursos são redirecionados para concessões, incentivos fiscais e pagamento da dívida pública, ou seja, canalizados para o investimento privado.

Essa dimensão da austeridade, articula-se à austeridade monetária, efetivada pela atuação dos bancos centrais, que possuem autonomia relativa ou plena para estabelecer os parâmetros dessa política (Mattei, 2023). Essas instituições, geridas por tecnocratas, controlam a oferta do crédito na economia por meio da regulação das taxas de juros. Frequentemente apresentados puramente como especialistas neutros e técnicos, esses agentes, na realidade operam em um contexto permeado pelos tensionamentos próprios da luta de classes. Como demonstra a autora, a suposta neutralidade é uma farsa, pois a política monetária é atravessa por tensionamentos sociais e políticos (Mattei, 2023).

Nesse sentido, “a austeridade encontrou seu principal aliado na tecnocracia – a crença no poder dos economistas como guardiões de uma ciência indiscutível” (Mattei, 2023, p. 193). Os tecnocratas assumem, assim, um papel central na formulação e implementação das políticas

de austeridade. E a ênfase dada aos métodos e procedimentos técnicos contribui para ocultar o caráter político da gestão pública, que é um espaço atravessado pela luta de classes. Essa ascensão e a predominância desses agentes nos principais espaços de deliberação coletiva expressam uma estratégia ampliada de esvaziamento do debate público e de manutenção dos privilégios da classe dominante, revelando, em última instância, os limites estruturais da democracia burguesa.

Sob a tônica da austeridade monetária, os bancos centrais recorrem ao aumento das taxas básicas de juros como mecanismo de controle da inflação e de contenção do poder de compra das famílias. Contudo, essa medida tende a onerar o orçamento dos/as trabalhadores/as, uma vez que pressiona o mercado de trabalho e implica, inclusive, em compressão salarial. Para Mattei (2023, p. 214), a austeridade monetária “significa uma contração direta e deliberada do crédito por meio do aumento das taxas de juros, o que deflacionaria os preços e, por sua vez, aumentaria a confiança no valor da moeda”. Assim, essa política fomenta uma poupança às custas da classe trabalhadora, pois “a deflação decorrente significaria que os empréstimos públicos para gastos sociais se tornariam mais caros e, de forma mais destrutiva, os salários seriam reduzidos” (Mattei, 2023, p. 215).

Ademais, segundo Mattei (2023), a austeridade fiscal e monetária combina-se a austeridade industrial, que se refere à imposição de uma *paz industrial*, alcançada pela subjugação da classe trabalhadora. Tal medida está voltada a coibir e disciplinar essa classe, tendo como principais mecanismos a sistemática redução salarial e a adoção de formas de controle das formas de organização dessa classe.

Desse modo, em sua totalidade, a austeridade alimenta um projeto autoritário de classe que exige a atuação irrestrita do Estado na construção de mecanismos destinados a blindar o capital contra possíveis ameaças ou irrupções que coloquem em risco o modo de produção e apropriação da riqueza socialmente produzida.

Na atual conjuntura de crise estrutural das relações capitalistas, a estratégia de recuperação da economia capitalista, recupera o receituário neoliberal que recoloca em cena as políticas de austeridade. Essas políticas, no âmbito fiscal, monetário e industrial, articulam-se diretamente ao objeto de pesquisa desta tese, na medida em que asseguram o contínuo redirecionamento de recursos públicos para o CF, por meio da canalização do fundo público para a dívida pública.

Conforme discutido nos capítulos anteriores, a arquitetura da dívida pública é perpassada por um conjunto de fatores econômicos, políticos e sociais. No contexto latino-americano, as relações de dependência constituídas ao longo do desenvolvimento capitalista

engendraram uma dinâmica particular de endividamento que, historicamente, foi influenciada pela expansão da lógica imperialista. Diante disso, a recuperação histórica e política da trajetória de crescimento da dívida pública brasileira não pode ser analisada de forma puramente endógena, mas como resultado de um processo histórico no qual o crescimento das dívidas passou a compor a estratégia de garantir a rentabilidade do capital por meio da apropriação dos recursos do fundo público.

No Brasil, diante da dinâmica do desenvolvimento capitalista contemporâneo, com a adoção do neoliberalismo foram implementadas políticas de austeridade que viabilizam a reprodução do MPC, mesmo em meio à crise estrutural que atravessa os últimos cinquenta anos. Nessa conjuntura, a adoção do neoliberalismo resultou em uma contrarreforma do Estado e das políticas sociais, conforme indicado por Behring (2008), nesse bojo, as políticas de austeridade monetária e fiscal de cariz neoliberal passaram a condicionar a proteção social à lógica de endividamento público.

Nesse sentido, o presente capítulo está subdividido em duas seções. A primeira, discute a política monetária adotada pelo Banco Central do Brasil e a sua relação com os juros e o custo da dívida. A segunda seção, está subdividida em dois momentos, inicialmente, aborda-se a austeridade com ênfase ao ajuste fiscal permanente e a disputa pela apropriação do fundo público no Brasil e, na sequência, discute os credores da dívida pública brasileira e as transferências de valor – recuperando dados sobre a dívida brasileira.

4.1. Banco Central do Brasil: inflação, juros e o custo da dívida

Conforme mencionado no segundo capítulo desta tese, desde a década de 1960, como resultado da formação do Sistema Financeiro Nacional (STN), a política monetária brasileira passou a ser controlada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central do Brasil (BCB). Desse modo, a reforma institucional implementada pela Lei nº 4.595/1964 estabeleceu um novo arcabouço regulatório para a gestão da política monetária. Esta medida promoveu (a) a extinção da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), (b) a criação do CMN como órgão normativo máximo e (c) a instituição do BCB como autoridade executiva - configuração institucional que, em seus fundamentos, permanece vigente até a atualidade.

Conforme estabelecido nessa legislação, o CMN é o órgão responsável por formular a política da moeda e do crédito, cabendo-lhe, entre outros objetivos, coordenar as de forma integrada as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e

externa (Brasil, 1964). Dada a importância das suas deliberações, segundo Bin (2017), o CMN centralizou as decisões referentes à política monetária, influenciando as demais políticas operacionalizadas pelo Estado brasileiro.

Historicamente, a composição do CMN evidencia a ausência de participação popular e de mecanismos de controle social capazes de incidir sobre suas deliberações. Nesse sentido, mesmo com a retomada da democracia no final da década de 1980, não se verificou a valorização da participação social nesse conselho. Conforme aponta Bin (2017), durante o governo Sarney houve uma tentativa de incluir a participação popular na CMN, por meio da presença de um (1) representante do/a/s trabalhadores/as. Contudo, essa experiência foi descontinuada no governo Collor, em consonância com o avanço da ofensiva neoliberal no país. Com a implementação do Plano Real, consolidou-se a centralização das decisões do CMN, que passou a ser composto apenas pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento, além do presidente do BCB.

Desde 1994, o único momento de alteração desse desenho ocorreu durante o governo Bolsonaro, como desdobramento da extinção do Ministério da Fazenda e da concentração de superpoderes no então Ministro da Economia, Paulo Guedes, o que reforçou ainda mais a centralização decisória no interior do CMN. Essa mudança, contudo, teve curta duração, pois, no início do governo Lula III, o Ministério da Fazenda foi reconstituído e o CMN voltou a ter a formatação anterior.

Nesse sentido, a composição do CMN em diferentes períodos históricos, evidencia uma redução expressiva do número de membros e uma concentração do poder decisório após o Plano Real. O Quadro 2, adaptado de Bin (2017), ilustra essas transformações institucionais.

Quadro 2 – Composição do CMN em eventos selecionados, 1964-2023

Evento	Ano	Quantidade de membros	Composição
Criação do CMN	1964	9	Ministro da Fazenda, presidentes do BB, do BNDES e seis membros nomeados.
Fim da ditadura militar	1985	24	Ministros da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio, da Agricultura, do Interior, presidentes do BB, do BNDES, do BCB, do BNH, da CEF, da CVM, do IRB, do Basa, do BNB, diretor da Carteira de Comércio Exterior do BB e nove membros nomeados.
Fim do governo Sarney	1990	27	Ministros da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio, da Agricultura, do Interior, do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, do Trabalho, presidentes do BB, do BNDES, do BCB, da CEF, da CVM, do IRB, do Basa, do BNB, diretor da Carteira de Comércio Exterior do BB, dez membros nomeados e um representante de trabalhadores.

Fim do governo Collor	1992	17	Ministros da Fazenda, do Planejamento, da Agricultura, do Trabalho, presidentes do BB, do BNDES, do BCB, da CEF, da CVM, do BNB, seis membros nomeados e um representante de trabalhadores.
Plano Real	1994	3	Ministros da Fazenda, do Planejamento e presidente do BCB.
Fim do Governo Bolsonaro	2022	3	Ministro da Economia, do Planejamento e o Secretário Especial da Fazenda
Governo Lula	2023	3	Ministros da Fazenda, do Planejamento e presidente do BCB.

Fonte: Elaboração própria a partir de Bin (2017), com atualização do autor.

A reforma no SFN transformou a antiga SUMOC no BCB, dotando-o de autonomia operacional. No campo da política monetária, as competências do banco estruturam-se em três eixos centrais: (i) a implementação das diretrizes normativas estabelecidas pelo CMN; (ii) a condução da política de juros, incluindo a definição da taxa básica – a Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia); e (iii) a supervisão do sistema financeiro, associada à gestão das reservas internacionais brasileiras.

No âmbito do BCB, em 1996, foi instituído o Comitê de Política Monetária (Copom), composto pelo presidente do banco e alguns diretores, com a atribuição de definir e direcionar a política monetária. Conforme informações do próprio banco, o Copom realiza reuniões periódicas, em intervalos de aproximadamente 45 dias, nas quais delibera sobre a taxa básica de juros. A Selic, nesse contexto, constitui-se como uma referência fundamental para a economia nacional, influenciando a oferta de crédito, bem como as taxas de juros de curto e médio prazos. Desse modo, sua definição guarda relação direta com a dinâmica da inflação, o volume de investimentos produtivos, o nível de emprego, a renda e o consumo no país.

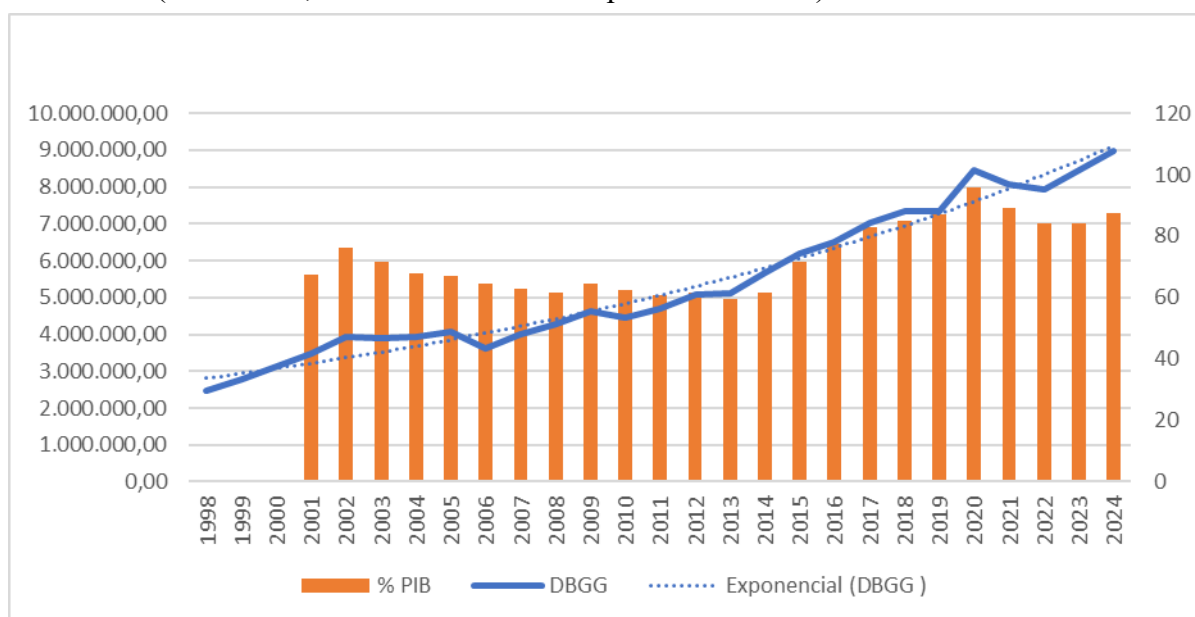
Assim, a definição da taxa de juros básica da economia decorre da deliberação do presidente do BCB e de seus oito (8) diretores – Diretor de Administração, de Política Econômica, de Assuntos Internacionais e Gestão de Riscos Corporativos, de Fiscalização, de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações de Crédito Rural, de Política Monetária, de Regulação e de Relacionamento Institucional e Cidadania. Essa configuração revela a centralização das decisões sobre a política monetária brasileira, cujos efeitos se estendem ao conjunto das políticas públicas operacionalizadas pelo Estado, incluindo as políticas sociais.

De acordo com os elementos apresentados por Harvey (2014), a centralização das decisões no âmbito da alta burocracia estatal reflete a própria dinâmica de funcionamento do neoliberalismo, no qual as instâncias decisórias de poder são esvaziadas de participação

popular. Segundo Bin (2017), essas restrições a participação da sociedade evidenciam-se tanto na estrutura do Copom quanto na LRF, cujo ordenamento jurídico prévio a criação de um Conselho de Gestão Fiscal, no entanto, a criação desse conselho ainda não foi deliberada pelo Congresso Nacional, o que reforça o caráter tecnocrático e excludente das decisões em torno da econômica¹⁵².

Nessa conjuntura, a adoção do neoliberalismo por meio das medidas de austeridade monetária, consolidadas a partir das diretrizes do Plano Real, foram impulsionadas pela adoção de uma política monetária contracionista que foi decisiva para a consagração de mudanças na estrutura da dívida pública brasileira. De forma sumária, esse processo resultou na expansão do endividamento público, conforme demonstrado na trajetória de crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). O gráfico 5 ilustra esse movimento, sustentada pela lógica do CF, no qual se observa uma multiplicação contínua da dívida, impulsionada por mecanismos financeiros (taxa de juros). Esse quadro geral será analisado posteriormente a partir de dados desagregados da dívida líquida interna e externa.

Gráfico 5 – Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e sua relação com o PIB, no período 1998-2024 (R\$/bilhões, valores deflacionados pelo IPCA/2024)



Fonte: BCB (2025), elaboração própria

*O eixo à esquerda faz referência a DBGG.

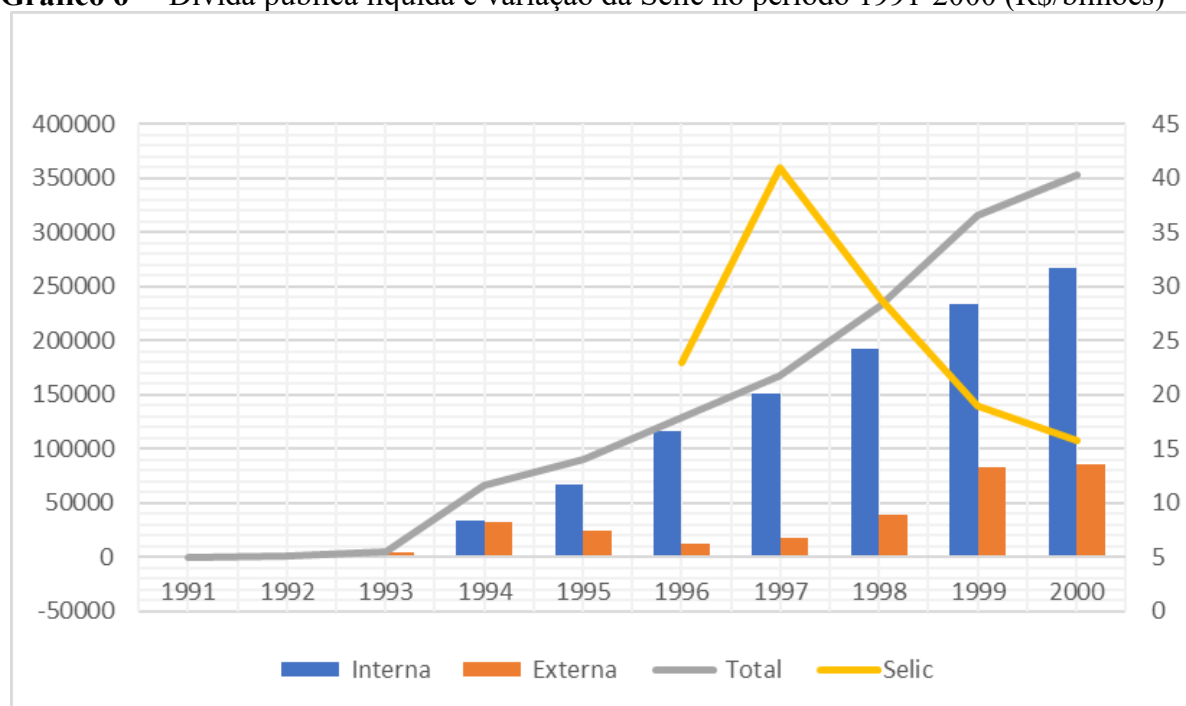
**O eixo à direita refere-se à relação entre DBGG/PIB (%).

¹⁵² Projeto de Lei 3.744/2000 – Institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20145>> Acesso em 08 de out. de 2025.

No bojo do Plano Real, a política monetária passou a ser utilizada como principal instrumento de controle inflacionário. Diante disso, as atribuições conferidas ao BCB e, especificamente, ao Copom, dotaram-no de maior capacidade de intervenção e de direcionamento de parcelas crescentes do fundo público. O resultado foi um amplo processo de internalização da dívida, no qual as antigas obrigações externas, denominadas em moeda estrangeira e vinculadas a credores internacionais, foram progressivamente substituídas por títulos públicos domésticos, em moeda nacional.

Conforme ilustrado no Gráfico 6, a adoção de uma política de juros altos foi um dos principais motores da mudança do perfil da dívida na década de 1990. Assim, o processo de internalização foi acompanhado por um crescimento vertiginoso no volume total da dívida, impulsionado pelas altas taxas de juros.

Gráfico 6 – Dívida pública líquida e variação da Selic no período 1991-2000 (R\$/bilhões)



Fonte: IPEADATA e Copom (2025), elaboração própria

*O eixo à esquerda faz referência aos dados da dívida interna, externa e total.

**O eixo à direita refere-se a Selic (%).

Essa transição, orientada pela incorporação da agenda neoliberal, alterou profundamente a estrutura do mercado de títulos públicos no Brasil¹⁵³. De acordo com Salvador (2010, p. 355),

¹⁵³ Conforme indica Salvador (2010, p. 355), “no período de liberalização comercial e financeira, sobretudo após o Plano Real, de julho de 1994, a acumulação rentista ocorre em novas bases institucionais e em um ambiente econômico marcado pela baixa inflação e elevadas taxas de juros, sob a égide do pensamento neoliberal. O novo desenho institucional assegurou que os ganhos inflacionários dos bancos fossem substituídos por resultados provenientes de aplicações em ativos vinculados a dívida pública”.

“o período pós-real é marcado pelo elevado endividamento brasileiro, trazendo consigo pressão por elevadas taxas de juros reais, completamente fora dos padrões internacionais”. Nessa direção, Bin (2017, p. 51) ressalta que “o aumento da dívida pública interna a partir de meados da década de 1990 e as taxas de juros dentre as mais altas do mundo representaram disponibilizar à finança alternativas de investimento significativamente rentáveis e líquidas”.

No Brasil, essa política monetária herdeira do Plano Real passou a integrar uma *resposta orgânica* à crise que assolava o país desde a década de 1980, bem como as crises financeiras internacionais que emergiram nos anos seguintes¹⁵⁴. Tal medida integrou a cartilha de orientações neoliberais destinadas aos países dependentes, nos quais o endividamento público foi impulsionado com o objetivo de lastrear a valorização dos capitais fictícios em circulação na economia mundial. Para Bin (2017), “esse quadro mostra que as ações do BCB na questão dos juros não ocorreram num vazio político. Foram escolhas de governo, logo, políticas, ainda que tomadas dentro de um contexto que pressionava no mesmo sentido”.

Esse capital fictício, fabricado por meio de transações financeiras em larga escala sem base correspondente na esfera produtiva, passou a ter como pilar de valorização a apropriação dos recursos do fundo público – tendo como principal instrumento a dívida e as suas contrapartidas (juros, encargos e amortizações), que cresceram vertiginosamente em decorrência da adoção dessa política monetária contracionista.

De acordo com o Inesc (2022), a influência da política monetária ultrapassa o âmbito estritamente econômico, pois incide sobre a inflação, a renda, o crédito e, por conseguinte, sobre as taxas de juros praticadas no mercado, os níveis de emprego, a capacidade de consumo das famílias e os investimentos produtivos. Como destaca o Instituto, a atual política monetária trata-se de “uma política que aumenta o desemprego e diminui o consumo, ele [o BCB] atua contra a garantia de direitos e redução das desigualdades” (Inesc, 2021, p. 24, *grifos nossos*).

Nesse sentido, as deliberações do Copom passaram a ser um vetor importante na apropriação do fundo público nas últimas décadas. E a centralização das decisões em torno da política monetária nesse órgão, dota-o de uma capacidade interventiva de cariz autocrático sobre o direcionamento do orçamento público. Com a ofensiva neoliberal e a adoção de uma

¹⁵⁴ Sucessivas crises financeiras internacionais da década de 1990 – como a crise mexicana (1994), a asiática (1997) e a russa (1998) tensionaram a ampliação do sistema de endividamento público. Nesse contexto, a tutela do FMI foi uma característica da presente nas respostas as crises ao longo da década de 1990, “o acordo assinado entre o Brasil e o FMI em dezembro de 1998 buscava assegurar, além da continuidade do envio de recursos ao exterior para o pagamento da dívida externa, a viabilidade do pagamento dos juros da dívida pública interna aos grandes bancos” (Gonçalves e Pomar, 2002, p. 23).

austeridade monetária, foi institucionalizada uma política de juros elevados, que amplia a dívida e suas contrapartidas, redefinindo as prioridades do Estado em prol de uma fração do capital.

Esse cenário de liberalização econômica e livre circulação de capitais, resultado da incorporação do receituário neoliberal introduzido no final dos anos 1980 e consolidado na década de 1990, aprofundou a dependência brasileira, com o crescente redirecionamento de recursos do fundo público para o pagamento da dívida.

Essa política monetária contracionista foi acompanhada por uma política de ajuste fiscal, que consolidou como prioridade a geração de superávits primários, que são canalizados para o Orçamento da Dívida Pública (ODP)¹⁵⁵. Nesse interim, “a política econômica do governo federal premiou, por meio dos juros altos – aqueles capitalistas que aplicaram seus recursos na área financeira” (Gonçalves e Pomar, 2002, p. 14-15).

Desse modo, os custos do ajuste recaíram sobre a classe trabalhadora, principal financiadora do fundo público. Nesse sentido, desde a década de 1990, com a disseminação de uma “cultura da crise” (Mota, 2011), o fundo público passou a ser uma peça-chave para contornar os impactos da crise estrutural, em curso desde o final dos anos 1960 (Salvador, 2008; Behring, 2021). Essa lógica se traduziu em sistemáticos corte nos gastos públicos que comprimiram o orçamento das políticas sociais e, em contrapartida, redirecionaram recursos crescentes para o pagamento da dívida.

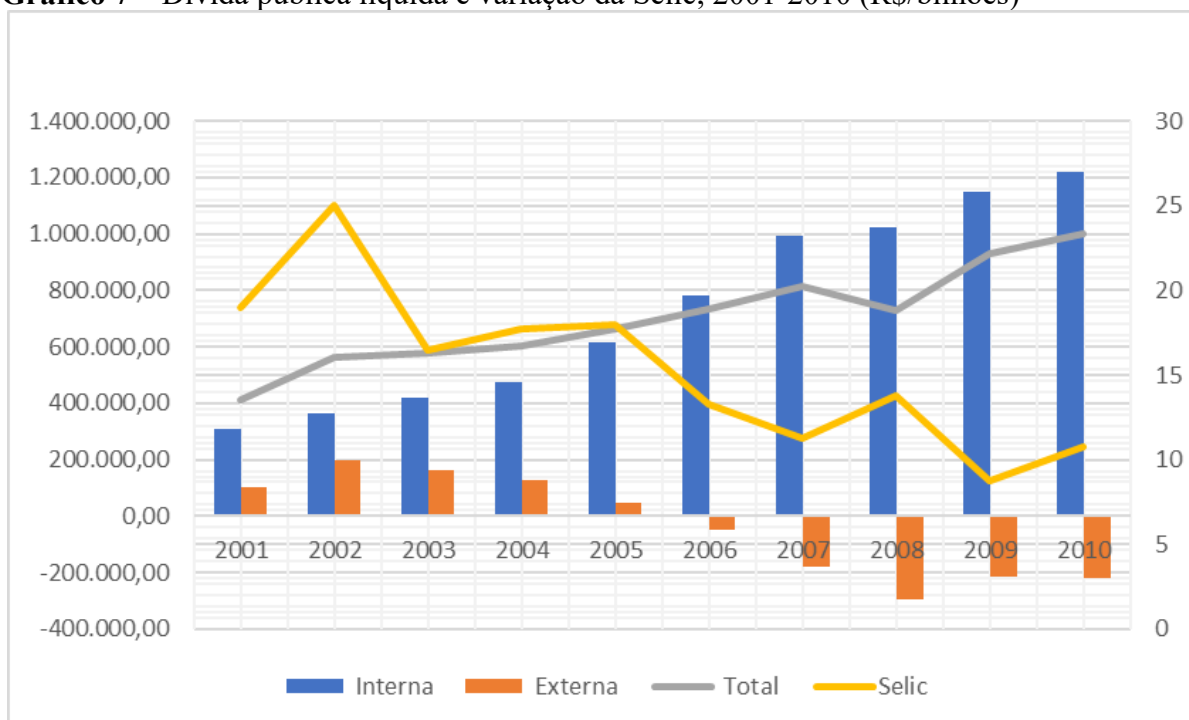
O processo de internalização da dívida não reduziu seu peso sobre o fundo público, ao contrário, observou-se uma expansão significativa, influenciada pela política de juros altos do BCB, com a dívida interna quaduplicando apenas entre 2001 e 2010 (Gráfico 7). A dívida externa, por sua vez, apresentou uma trajetória distinta, os dados evidenciam sua redução contínua, em decorrência da conversão desses compromissos em títulos da dívida interna, combinada à ampliação das reservas internacionais. Nesse sentido, é importante evidenciar que, como o gráfico considera apenas a dívida líquida, isto é, descontado o volume de reservas sob o controle do BCB, a dívida externa apresenta-se como negativa em diversos momentos com valores negativos, o que expressa a estratégia de acumulação de reservas e não propriamente a eliminação da dívida.

Nesse contexto, o pagamento da dívida externa anunciado no final do primeiro governo Lula – referente aos débitos junto ao FMI – foi apresentado como uma vitória política e

¹⁵⁵ Dessa forma, conforme indica Bin (2017, p. 195), “após o lançamento do Plano Real, houve uma ampliação do poder discricionário da autoridade monetária sobre parcela significativa dos gastos do Estado”.

econômica, estimando-se uma economia de US\$ 900 milhões a longo prazo¹⁵⁶. Contudo, os efeitos dessa medida foram extremamente limitados, a dependência externa não foi eliminada e, nos anos seguintes, a dívida continuou a crescer em proporções elevadas. Tal processo evidencia que a orientação político-econômica adotada durante os governos petistas permaneceu ancorada no endividamento público (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Dívida pública líquida e variação da Selic, 2001-2010 (R\$/bilhões)



Fonte: BCB e Copom (2025), elaboração própria.

*O eixo à esquerda faz referência aos dados da dívida interna e externa.

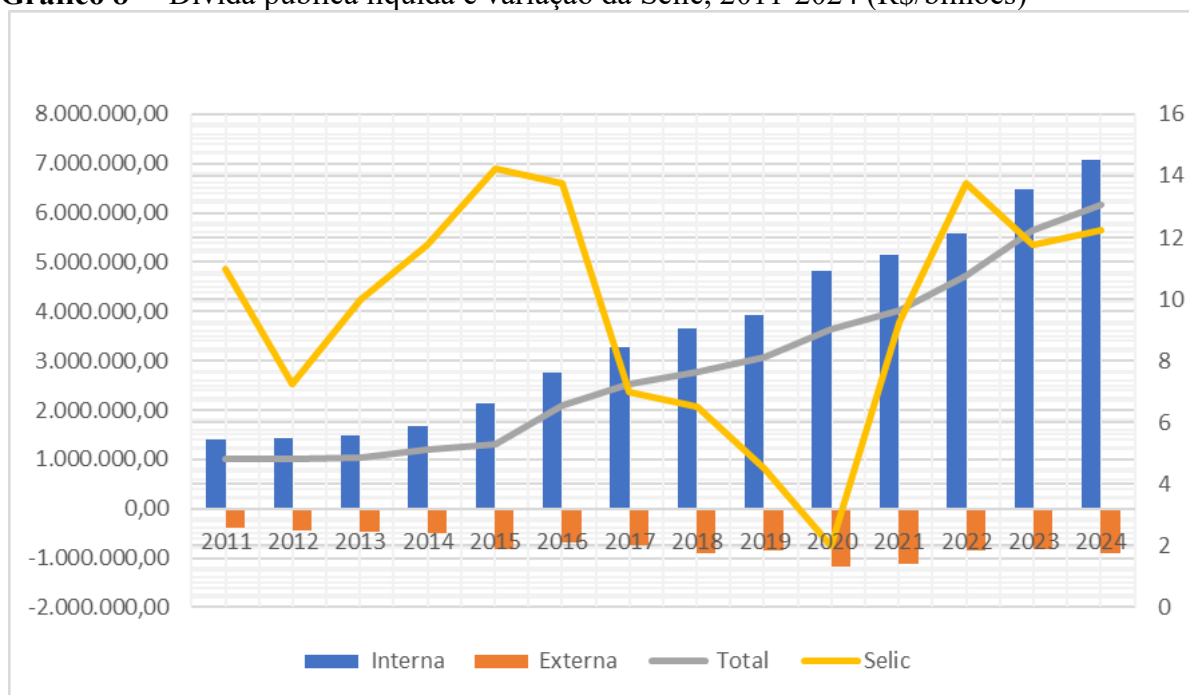
**O eixo à direita refere-se a Selic (%).

Como resultado da política monetária adotada pelo Copom, a Selic apresentou uma trajetória marcada por flutuações pontuais, mas com uma tendência geral de manter-se em patamares elevados, apresentando uma média de 9,65% no período 2011-2024 (Gráfico 8). Esse percentual médio foi influenciado pela forte redução da Selic durante o período pandêmico, especialmente em 2020, quando essa taxa atingiu 2%, como parte de uma tentativa de salvaguardar o mercado e mitigar os efeitos da crise durante o período pandêmico. No entanto, observa-se uma nova escalada no período seguinte, com a Selic saltando para 9,25%, em 2021, e chegando a 13,75% em 2022. Cabe destacar que, ao longo dos últimos anos independentemente da orientação política dos governos – sejam eles de perfil progressistas ou conservador, no âmbito da política monetária, a política contracionista foi mantida.

¹⁵⁶ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1412200502.htm>> Acesso em 30 de agosto de 2025.

Nesse cenário, a dívida interna apresentou um crescimento acelerado ao longo do período 2011-2024. Em 2011, seu montante era de aproximadamente R\$ 1 trilhão e, em 2024, ultrapassou a marca de R\$ 7 trilhões (Gráfico 8). O que significa um aumento de cerca de R\$ 436 bilhões ao ano, evidenciando que a política de juros altos tem impactos direto na expansão do endividamento público.

Gráfico 8 – Dívida pública líquida e variação da Selic, 2011-2024 (R\$/bilhões)



Fonte: BCB e Copom (2025), elaboração própria.

*O eixo à esquerda faz referência aos dados da dívida interna e externa.

**O eixo à direita refere-se a Selic (%).

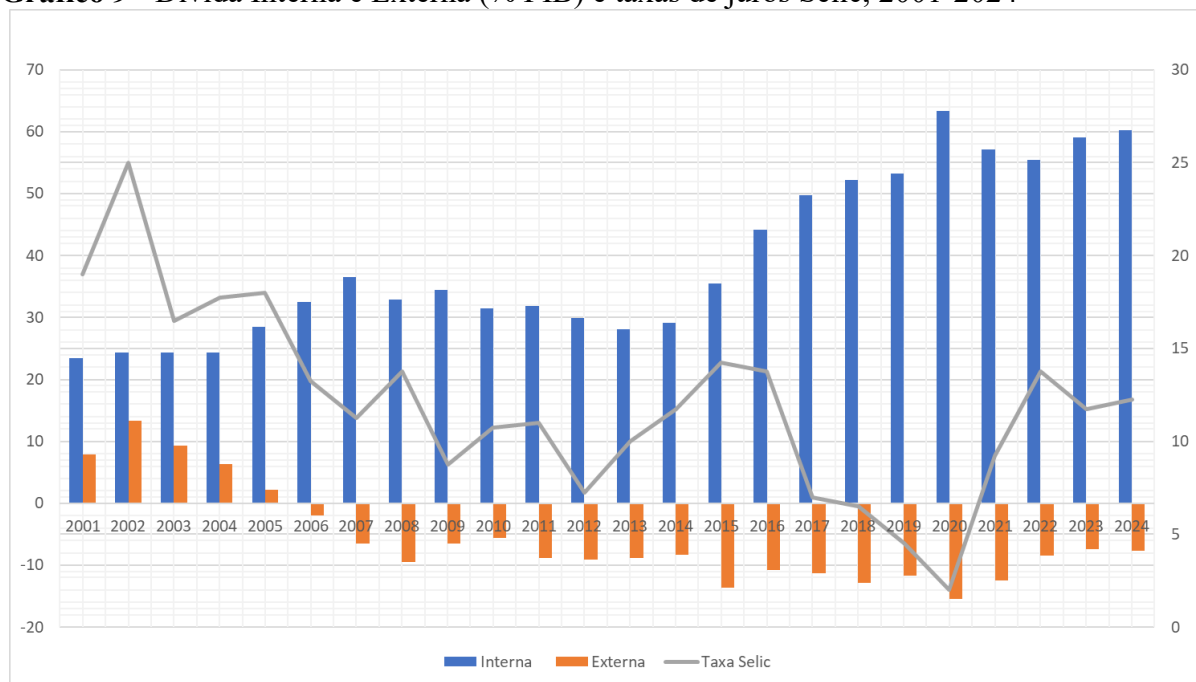
A análise da dívida em proporção ao PIB evidencia que, nas duas primeiras décadas do século XXI, a dívida interna seguiu uma trajetória de crescimento exponencial, partindo de patamares próximos a 20% do PIB nos primeiros anos para cerca de 60% em 2024 (Gráfico 9). Em contrapartida, a dívida externa apresentou uma trajetória decrescente em comparação à produção nacional, conforme discutido anteriormente. Essa redução, contudo, não representou um alívio fiscal, uma vez que os custos foram transferidos para a chamada “*esfera doméstica*”, onde a dívida interna cresceu de forma acelerada demonstrando-se altamente sensível à política monetária.

É importante evidenciar que, no contexto de liberalização e desregulamentação da economia mundial, o CF passou a transitar em um mercado mundializado e cada vez mais desterritorializado. Desse modo, o uso das terminologias “*esfera doméstica*” e “*dívida interna*” não devem ser interpretados em um sentido estritamente nacional, pois, na contemporaneidade,

essa delimitação espacial e a origem dos credores não se restringem territorialmente. Ao contrário, esses termos devem ser compreendidos à luz da atual dinâmica de funcionamento da economia capitalista, marcada pela livre circulação de capitais que redefiniu as fronteiras nacionais.

Nesse contexto, evidencia-se que as deliberações do Copom desempenham um papel central no endividamento público, pois a manutenção da taxa Selic em patamares elevados funciona como um mecanismo de ampliação da dívida. Ademais, diante dos efeitos da liberalização e desregulamentação, em decorrência das orientações neoliberais, não é possível falar em ruptura da dependência externa, mas em uma complexificação das relações de dependência. Conforme indicam Gonçalves e Pomar (2002), a internalização da dívida, refere-se a uma mudança na emissão e nas taxas que incidem sobre os títulos, mas não alterou substancialmente o perfil dos credores.

Gráfico 9 - Dívida Interna e Externa (% PIB) e taxas de juros Selic, 2001-2024



Fonte: BCB e Copom (2025), elaboração própria.

*O eixo à esquerda faz referência aos dados da dívida interna e externa (%PIB).

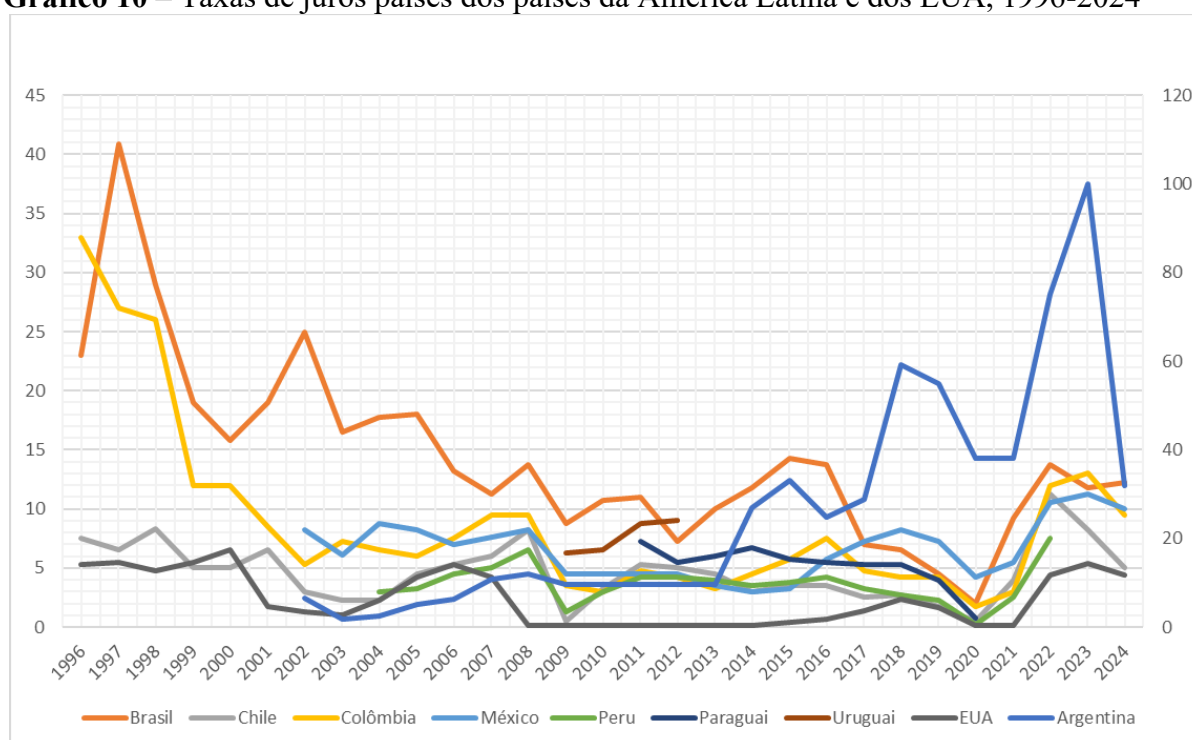
**O eixo à direita refere-se a Selic (%).

O crescimento vertiginoso no volume dos juros e dos custos da dívida estão diretamente relacionados a condução da política monetária por parte do BCB. Desde a criação do Copom, o Brasil manteve taxas de juros acima dos padrões internacionais, os juros foram em média 14,36% no período 1996-2024. Entre os países latino-americanos, Brasil e Argentina (Gráfico 10) recorreram sistematicamente a taxas de juros muito elevadas, utilizando-a como um mecanismo para atração de capitais estrangeiros. Os demais países latino-americanos

apresentados no gráfico, mantiveram taxas de juros mais estáveis, ainda que também superiores às praticadas em países como os EUA, que no mesmo período apresentou uma taxa de juros média de 2,38%.

Dessa forma, em termos comparativos, a política monetária brasileira apresentou uma taxa de juros aproximadamente seis vezes superior à norte-americana, revelando não apenas um traço estrutural de sua inserção dependente, mas também o caráter oneroso dessa estratégia que tem impactos diretos na apropriação do fundo público.

Gráfico 10 – Taxas de juros países dos países da América Latina e dos EUA, 1996-2024



Fonte: FMI (2025). Elaboração própria.

*O eixo à direita refere-se à taxa de juros da Argentina (%).

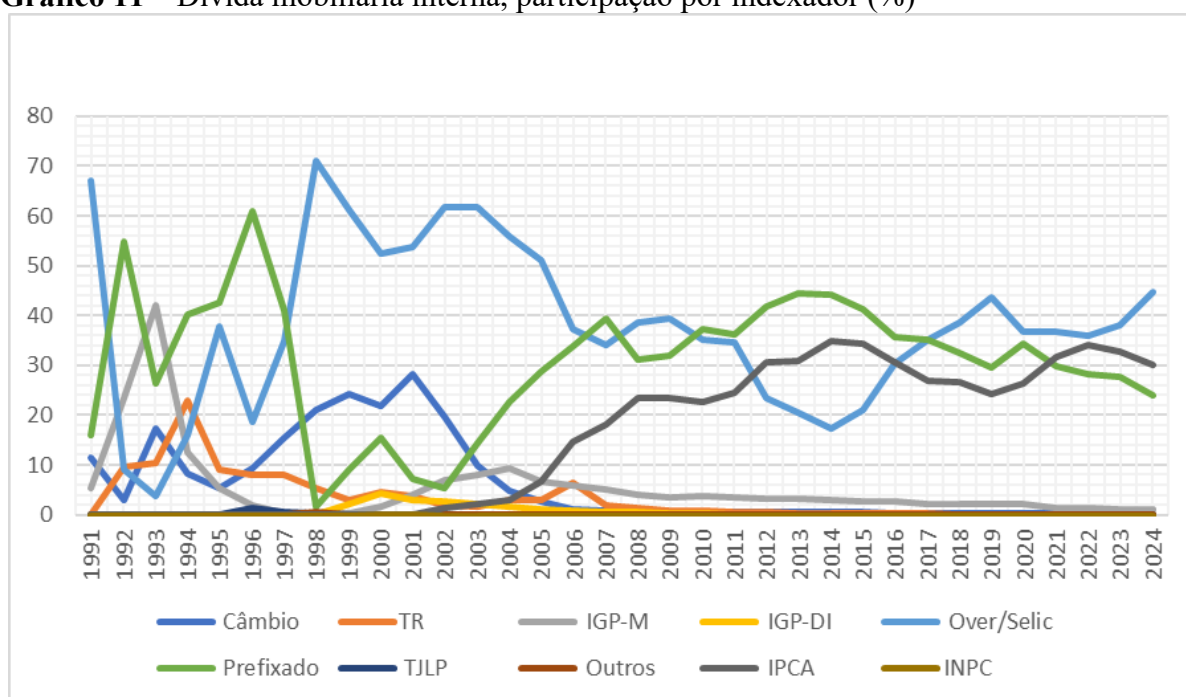
**Dada a elevada volatilidade da taxa de juros desse país, optou-se por representá-la no eixo à direita, enquanto os demais países foram plotados em relação ao eixo à esquerda.

Nesse contexto, a austeridade monetária tem impactos nas condições de vida da classe trabalhadora. Por um lado, ao encarecer o crédito, ela se relaciona diretamente com a retração do emprego, a redução da renda das famílias e o endividamento privado. Por outro lado, contribui para o crescimento acelerado do estoque e dos custos da dívida. Assim, quando articulada às políticas de austeridade fiscal, essa dinâmica intensifica as transferências de valor para o capital, por meio da apropriação do fundo público pelos detentores dos títulos da dívida.

O direcionamento dado a política monetária afeta diretamente a configuração da dívida pública, pois, refletindo a trajetória histórica dos títulos públicos, parte considerável dos títulos públicos está indexada à Selic – 44,81% em dezembro de 2024 (Gráfico 11). Além disso, os

títulos indexados ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que são **(in)diretamente** influenciados pela Selic, representavam 29,23% no mesmo ano de referência. Em conjunto, isso significa que aproximadamente 75% da dívida pública (Selic + IPCA) é sensível as deliberações do Copom (Gráfico 11). Conforme indicam Magalhães e Vieira (2025, p. 14) “o resultado da “anomalia” da taxa de juros básica da economia brasileira é que essa taxa coloca um piso mínimo elevado para as taxas implícitas de juros nominal e real que incidem nos passivos da DBGG e, portanto, no custo fiscal incorrido pelo Estado através do serviço de juros”.

Gráfico 11 – Dívida mobiliária interna, participação por indexador (%)



Fonte: BCB (2025). Elaboração própria

A centralização das decisões sobre a política monetária nas mãos de especialistas e técnicos do BCB, sobretudo no núcleo duro do Copom, evidência o traço autoritário que perpassa o Estado no capitalismo dependente. No qual, os canais de participação da classe trabalhadora nas deliberações coletivas passam pelo filtro de regulamentos institucionais que, na prática, as excluem dos principais espaços decisórios. Em contrapartida, os representantes das classes dominantes desfrutam de acesso privilegiado aos processos de elaboração e implementação de medidas que direcionam as prioridades nacionais.

Segundo Minella (2007), os bancos e as instituições financeiras possuem a capacidade de exercer uma forte influência política sobre as economias nacionais, justamente em função da capacidade de controlar os fluxos de capitais que detêm na contemporaneidade. Conforme Minella (2007, p. 107):

No Brasil, as conexões e os interesses que se instituem a partir da dívida pública constituem um traço fundamental dessa relação. Além disso, a centralidade que as decisões e ações do Banco Central passaram a ter para a política econômica transformou-o em instituição estratégica para a manutenção da hegemonia financeira, portanto essencial para os interesses do empresariado financeiro no País. A existência de presidentes e diretores do Banco Central vinculados ao universo dos bancos privados materializa uma das expressões dessa relação.

Essa dinâmica também é evidenciada por estudos do Inesc (2020), que indicam a existência de uma espécie de “porta giratória” entre Bacen e o setor financeiro, pela qual os presidentes da instituição frequentemente provêm das instituições financeiras e a elas retornam após o exercício do cargo¹⁵⁷. Essa característica evidencia os limites do sistema de indicações que rege a nomeação dos presidentes do banco e reforça a subordinação da política monetária aos interesses do mercado. Nessa tônica, a atuação dos presidentes do BCB, especialmente no tocante a definição das taxas de juros, mantém uma estreita vinculação com o projeto neoliberal, de caráter antinacional e orientado pela primazia dos interesses do mercado. A análise do perfil dos presidentes do BCB nos últimos três decênios revela a sua ligação com o mercado financeiro, indicando que nesse período apenas um dos ocupantes do cargo não teve vínculos anteriores ou posteriores com o chamado mercado financeiro (Quadro 3).

Quadro 3 – Presidentes do BCB e suas relações com o mercado financeiro

Nome/Mandato	Vinculação antes do mandato	Vinculação depois do mandato
Gustavo Jorge Loboissiere Loyola Mandato: jun./1995 – ago./1997	Banco de Investimentos Planibanc S. A	Tendências Consultoria Integrada
Gustavo Henrique de Barroso Franco Mandato: ago./1997 – mar./1999	–	Rio Bravo Investimentos
Armínio Fraga Neto Mandato: mar./1999 – jan./2003	Banco de Investimentos Garantia; Salomon Brothers; Soros Fund Management LLC	Gávea investimentos

¹⁵⁷ De acordo com os estudos realizados pelo Inesc (2020, p. 35), “o caso brasileiro confirma a tese das portas giratórias. Analisando a presidência do Banco Central, que compõe tanto o CMN quanto o Copom, seis dos últimos sete presidentes estiveram no mercado financeiro anteriormente ou trabalharam nele após sair do Banco - metade participando de ambos os movimentos. Algumas destas instituições financeiras em que os presidentes trabalhavam estão entre os maiores detentores dos títulos da dívida pública brasileira, como é o caso do Santander e do Itaú, evidenciando ainda mais o conflito de interesses”.

Henrique de Campos Meirelles Mandato: jan./2003 – jan./2011	Bank Boston	CKolberg, Kravis and Roberts; Lazard Americas; Lloyd's of London
Alexandre Antônio Tombini Mandato: jan./2011 – jul./2016	Servidor de carreira do banco central	
Illan Goldfajn Mandato: jul./2016 – fev. 2019	Itaú; Ciano investimentos; Gávea investimentos	Credit Suisse
Roberto Campos Neto Mandato: fev. 2019 – dez./2024	Santander	Nubank
Gabriel Galípolo Mandato: dez./2024 – em andamento	Banco Fator	–

Fonte: Inesc (2022), elaboração própria*

*Informações atualizadas.

Esse histórico revela a influência do mercado na formulação e implementação da política monetária brasileira, na qual a manutenção de uma política de juros altos serve como garantia da rentabilidade dos investimentos dessa fração das classes dominantes.

Com o golpe institucional, foi retomada a proposta de autonomia do BCB. À época, o então presidente Michel Temer defendeu a autonomia como uma forma de blindar a instituição de pressões políticas¹⁵⁸. No entanto, durante seu governo, a proposta ficou apenas no âmbito da retórica e não chegou a ser apresentada ao Congresso Nacional (CN). Já sob o governo Bolsonaro, em um contexto de fortalecimento da agenda neoliberal, a proposta ganhou fôlego e o resultou na aprovação da autonomia do BCB, por meio da Lei Complementar 179/2021.

A referida lei estabeleceu um modelo híbrido de governança, combinando indicação política (pelo Presidente da República com chancela do Senado Federal) com mandatos fixos e não coincidentes (quadrienais, iniciados no terceiro ano de cada mandato presidencial). Esse arranjo conformou um novo paradigma institucional para a nomeação e o exercício do mandato do presidente do BCB. O principal objetivo dessa medida foi blindar as decisões sobre a política monetária, revestindo-as de uma *suposta* neutralidade técnica que, contudo, oculta as dimensões políticas subjacente.

A histórica proximidade dos presidentes da autarquia com as instituições do mercado financeiro evidencia que essa autonomia, na prática, intensifica a captura das decisões

¹⁵⁸ Ver: <<https://g1.globo.com/economia/blog/samy-dana/post/o-que-esperar-da-autonomia-do-banco-central.html>> Acesso em 20 de setembro de 2025.

concernentes à política monetária pelo setor privado. Nesse sentido, essa medida evidencia uma das principais características dos países de capitalismo dependente, a subsoberania (Osório, 2014). A manutenção e ampliação da autonomia técnica em espaços estratégicos de decisões revelam os limites da democracia burguesa, na qual as classes dominantes asseguram a preservação de seus interesses.

Em 2023, passou a tramitar uma proposta de autoria do senador Vanderlan Cardoso (PSD-GO) que visa ampliar a autonomia do BCB para as áreas orçamentárias, financeira e administrativa. O ponto central dessa proposta é a transformação da autarquia em uma empresa pública, dotando-a de plena autonomia para elaboração e execução de um orçamento próprio, sem vínculos com o ente federado. Embora o presidente Lula não tenha se manifestado publicamente sobre a proposta, o atual presidente do BCB, Gabriel Galípolo, indicado por Lula, defendeu abertamente a necessidade de pautar a proposta, posicionando-se de forma favorável à aprovação da medida¹⁵⁹.

Conforme os elementos trabalhados na presente tese, esse processo de autonomização do BCB não elimina as pressões políticas. Ao contrário, na prática, por um lado, ela resguarda a influência das classes dominantes na condução da política monetária e, por outro, restringe a capacidade de participação popular na formulação, implementação e fiscalização dessa política, tornando-a um espaço blindado à participação democrática.

Essas contradições entre a retórica da neutralidade técnica e a prática pode ser observada em episódios recentes. Em reunião com empresários da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), o atual presidente do BCB, Gabriel Galípolo, nomeado pelo presidente Lula, reiterou a necessidade de manutenção das altas taxas de juros como forma mecanismo de combate à inflação¹⁶⁰, reafirmando o alinhamento do BCB à agenda da austeridade. Nesse sentido, na última reunião do Copom foi deliberado um aumento de 0,25 pontos percentuais (p.p.) na taxa Selic, que passou a 15% ao ano, em junho de 2025. Com essa decisão, o Brasil passou a ocupar a segunda posição no ranking dos países com as maiores taxas de juros reais do mundo¹⁶¹, ficando atrás apenas da Turquia¹⁶².

¹⁵⁹ Ver: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/avanco-da-pec-da-autonomia-depende-do-bc- agora-diz-galipolo/>>. Acesso em 28 de setembro de 2025.

¹⁶⁰ Disponível em <<https://tvbrasilinternacional.ebc.com.br/programas/reporter-brasil-tarde/218774>>. Acesso em 30 de agosto de 2025.

¹⁶¹ Dentre outros elementos, a taxa de juros reais é dada pelo cálculo dos juros nominais subtraída a previsão da inflação nos 12 meses subsequentes.

¹⁶² Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/06/18/brasil-sobe-para-2o-no-ranking-de- maiores-juros-reais-do-mundo-apos-nova-alta-da-selic-veja-lista.ghtml>>. Acesso em 30 de agosto de 2025.

Feitas essas considerações, o próximo item aborda a austeridade fiscal, materializada pelo ajuste permanente, que promove o redirecionamento dos recursos públicos para um orçamento alheio às disposições da CF-88. Tal dinâmica constitui-se, flagrantemente, como uma estratégia de viabilização da valorização dos capitais fictícios, evidenciando o papel histórico do Estado na sustentação e reprodução da economia capitalista.

4.2. Ajuste fiscal permanente: transferências de valor e o Orçamento da Dívida Pública

No Brasil, o avanço do neoliberalismo ganhou respaldo institucional por meio de um conjunto de dispositivos normativos que promoveram uma profunda reestruturação do direcionamento dado ao fundo público, suplantando as prioridades do Estado acordadas na CF-88 e limitando sua capacidade de assegurar os direitos sociais. No tocante a incorporação de um projeto de austeridade no âmbito fiscal, por meio da adoção de uma política de ajuste continuado foram redefinidas as prioridades do Estado, deslocando recursos que deveriam viabilizar a efetivação dos direitos sociais para o pagamento da dívida, sob o véu da ideologia neoliberal¹⁶³.

Nessa perspectiva, de acordo com Rossi et al. (2018), o principal mecanismo da austeridade é o ajuste fiscal – efetivado por meio dos cortes nos gastos públicos com um suposto objetivo de promover o crescimento econômico. Contudo, para os autores, o ajuste fiscal possui um caráter recessivo, pois a redução dos investimentos em políticas públicas, em especial nas políticas sociais, impacta negativamente o mercado de consumo, reduz a demanda privada e, conseqüentemente, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) – o resultado desse círculo vicioso é a diminuição da arrecadação que tem implicações diretas no resultado primário (Rossi et al., 2018).

Conforme indicam Rossi et al. (2018), o discurso que sustenta a política de ajuste fiscal no Brasil apoia-se em dois pilares ideológicos: (i) a chamada “fada da confiança” e (ii) a metáfora do orçamento doméstico. O primeiro pressupõe que o corte de gastos públicos seria a via para alcançar a chamada “responsabilidade fiscal” e, com isso, conquistar a confiança do mercado, o que resultaria no aumento dos investimentos privados. Já o segundo baseia-se a uma analogia entre o orçamento público e o orçamento das famílias, desconsiderando,

¹⁶³ A ideologia neoliberal desloca a crise do capital para uma suposta “crise fiscal do estado”, esse falseamento da realidade serve de base para incorporação e legitimação do neoliberalismo (Oliveira, 1998).

assim, a capacidade interventiva do Estado, por meio da emissão de moeda, da contração de dívida e da realização de investimentos voltados à indução do crescimento econômico.

Dessa maneira, enquanto a CF-88, em meio a uma conjuntura econômica, política e social de ascensão dos movimentos sociais da classe trabalhadora, consagrou um compromisso com a primazia dos direitos sociais, a ofensiva neoliberal trilhou a direção oposta, orientada pelos interesses do capital, em especialmente do CF.

Segundo Behring (2019), desde os anos 1990 o Brasil vivencia um *ajuste fiscal permanente*, lastreado no ideário neoliberal e voltado à apropriação privada do fundo público¹⁶⁴. Nesse contexto, diante da insaciabilidade do capital, foram construídos mecanismo que impõe restrições ao orçamento das políticas sociais, garantindo a formação de um superávit primário que alimenta o ODP. Essas medidas afetam de forma deletéria a Seguridade Social, que envolve as políticas de saúde, previdência social e assistência social, impondo contínuas rodadas de contrarreformas e o desmonte do seu orçamento (Behring, 2008).

O endividamento público forjado nas décadas anteriores, sobretudo durante o período ditatorial, em virtude do crescimento da dívida externa, foi mobilizado como argumento central para a incorporação do neoliberalismo no Brasil. Nessa tônica, a ideologia neoliberal desloca as origens da crise, transpondo-a para o âmbito do Estado, que passa a ser tratado como perdulário e oneroso. Diante dessa conjuntura, os direitos sociais recém conquistados passaram processos de desestruturação de suas bases legais e de seu financiamento. Assim, conforme indicam Boschetti e Salvador (2006), a ofensiva neoliberal impõe uma “perversa alquimia” dos recursos da seguridade social, que passaram a ser canalizados para a dívida – funcionando como uma ancora de sustentação da valorização dos capitais fictícios.

Nessa conjuntura de hegemonia do capital fictício, a expansão do ODP viabiliza a valorização de capitais especulativos parasitários, cuja rentabilidade depende da apropriação de mais-valia criada na produção. Essa crescente apropriação do fundo público expressa uma contínua transferência de valor, evidenciada no desenho da política tributária brasileira marcada pela regressividade, conforme demonstrado por Salvador (2010; 2017), e interconectada a dinâmica da superexploração da força de trabalho, impondo novos custos e penalidades à classe trabalhadora brasileira¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Desse modo, nos anos subsequentes à aprovação da CF-88, o neoliberalismo emerge no Brasil e ganha sustentação no âmbito normativo-legal durante o governo de FHC, com a construção do Plano Real, o Fundo Social de Emergência (FSE) e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) – somados à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

¹⁶⁵ Nesse sentido, conforme os elementos recuperados no capítulo anterior – a partir de Marini (2012), Behring (2021) e Salvador (2010) – a formação do fundo público decorre da tributação incidente sobre o trabalho excedente e o trabalho necessário, ou seja, incide, respectivamente, sobre o lucro e os salários. Desse modo, ambos são

Para compensar esse deslocamento entre a riqueza real e a fictícia, o capital passa a se apropriar dos recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida pública nos países latino-americanos. Nos últimos anos, o repertório de respostas neoliberais à crise do capital levou a construção de um robusto orçamento da dívida – ODP, que sustenta contínuas transferências de valor. Tal processo evidencia que o CF depende, para sua valorização, da apropriação de parcelas crescentes da riqueza socialmente produzida. Nesse contexto, o fundo público – que, conforme Marini (2013), aglutina a tributação incidente sobre o trabalho necessário e o excedente, isto é, sobre a riqueza criada pela classe trabalhadora – passa a assumir um papel central na estratégia de prolongamento das condições de reprodução do capital em meio à crise estrutural.

Como desdobramento dessa dinâmica, nos marcos do ajuste neoliberal, o Estado dependente passou a submeter cada vez mais a sua capacidade interventiva aos interesses da acumulação. No Brasil, no âmbito da política fiscal, o resultado primário foi erigido como um dos principais termômetros da chamada “responsabilidade fiscal”. Esse indicador está diretamente vinculado ao ODP e ao orçamento das políticas sociais, inclusive o Orçamento da Seguridade Social (OSS), uma vez que a obtenção de superávits primários, isto é, o saldo positivo entre receitas e despesas excluídos os gastos com juros da dívida, representa, na prática, o direcionamento de recursos para o pagamento do ODP. Disso decorre a sanha pelo cumprimento das metas de superávit primário, que tem sido sustentado no desmonte do financiamento das políticas sociais.

Conforme discutido no capítulo anterior, para assegurar a geração de superávits primários foram instituídos sucessivos instrumentos normativos, entre eles, destacam-se: (i) o Fundo Social de Emergência (FSE), criado pela Emenda Constitucional nº 10 de 1994 e posteriormente convertido na Desvinculação de Receitas da União (DRU), regulamentada pela Emenda Constitucional nº 27 de 2000 (renovada sucessivamente em 2003, 2007, 2011 e 2015, sendo que, neste último ano, houve uma ampliação do percentual desvinculado de 20 para 30%); (ii) o Novo Regime Fiscal (NRF), estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016; e (iii) o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), aprovado pela Lei Complementar nº 200 de 2023. Todos esses mecanismos foram ajustados conforme as regras estabelecidas na LRF.

resultado direto das relações de produção que, na particularidade do capitalismo dependente, é marcada pela superexploração da força de trabalho, que amplia os lucros a partir de mecanismos – como a ampliação e intensificação da jornada de trabalho e a violação do fundo de consumo e de vida dos/as trabalhadores/as – que permitem a apropriação de uma mais-valia extraordinária (Marini, 2012).

Assim, a DRU, o NRF e o NAF configuram-se como instrumentos centrais do ajuste fiscal implementado no Brasil nas últimas três décadas, marcados pela incorporação do receituário neoliberal. Em comum, esses mecanismos promovem o controle dos gastos públicos por meio da redução da proteção social. Nesse contexto, foram realizadas sucessivas rodadas de contrarreformas nas políticas sociais, marcadas pela seletividade, focalização, privatização e pelo progressivo desmonte orçamentário, conforme apontam os estudos de Mota (1995), Behring (2008) e Salvador (2010).

Conforme discutido no capítulo anterior, é importante evidenciar que os mecanismos de ajuste fiscal que passaram a orientar a apropriação do fundo público não se restringiram à última década do século XX. Essa matriz político-econômica manteve-se em vigor durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), ainda que apresentando particularidades. Entre elas, destaca-se um investimento mais robusto e reorientado nas políticas sociais, especialmente na política de assistência social e educação, essas medidas tiveram um impacto substantivo nas condições de vida da classe trabalhadora.

Como abordado anteriormente, essas transformações pautadas essencialmente nas políticas de transferência de renda levaram alguns teóricos a caracterizar esse período como social-liberal (Castelo, 2013) ou mesmo neodesenvolvimentista¹⁶⁶. Não se pretende aqui aprofundar tal debate, mas apenas sinalizar a existência de uma ampla discussão acerca da natureza dos governos petistas, especialmente do primeiro mandato do presidente Lula.

Nesse interim, a manutenção da lógica fiscal neoliberal, enquanto opção política, foi materializada pela renovação de medidas que garantiram a apropriação privada do fundo público, tal qual a DRU. Além disso, o ajuste fiscal permanente implicou em contrarreformas nas políticas sociais que redirecionam parcelas crescentes do fundo público ao ODP, em detrimento da expansão da proteção social prevista na CF-88.

Com o golpe institucional que depôs a presidenta Dilma Rousseff, em 2016, a conjuntura de instabilidade econômica e política abriu espaço para ascensão de governos da chamada extrema direita. Segundo Mattos (2020), com a eleição de Jair M. Bolsonaro observa-se a ascensão de um projeto protofascista, sob o signo do aprofundamento do ajuste fiscal combinado à adoção de uma pauta conservadora e reacionária. Nessa direção, um dos seus objetivos centrais desses governos foi o aprofundamento do ajuste fiscal, consagrado na

¹⁶⁶ Para aprofundar tal debate teórico, ver: SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo, Cia das Letras, 2012 e BOITO JUNIOR, A. O lulismo é um tipo de bonapartarismo? Uma crítica as teses de André Singer. In: **Crítica marxista**. São Paulo, 2013.

aprovação do Novo Regime Fiscal (NRF) e acompanhado por uma série de contrarreformas – entre as quais destacam-se a trabalhista (Lei 13.467/2017) e a previdenciária (EC 103/2019).

O golpe midiático-jurídico-parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff é um marco de transição, caracterizado por alguns teóricos como a passagem para uma etapa de ultraneoliberalismo (Behring, 2021 e Cislighi, 2020). Segundo Cislighi (2020), é possível identificar três ciclos da hegemonia neoliberal no Brasil. O primeiro inicia-se nos anos 1990 e estende-se até 2003, com a ascensão dos governos petistas, esse período é caracterizado pela incorporação do receituário neoliberal, tendo como resultado concreto as contrarreformas do Estado e das políticas sociais e um amplo processo de privatização. O segundo corresponde ao período dos governos do PT, marcado pela adoção de um neoliberalismo progressista ou de “cooptação”. O terceiro ciclo tem início com o golpe contra Dilma, quando se forma um bloco de poder conservador e reacionário que passa a conduzir uma ofensiva ultraneoliberal nos governos Temer e Bolsonaro¹⁶⁷. Como assinala Cislighi (2020), “o neoliberalismo, então, não só sobrevive, mas se radicaliza, descartando cada vez mais os pressupostos da democracia liberal e dos direitos sociais, ainda que mínimos.”

Embora o conceito de ultraneoliberalismo seja empregado para caracterizar o período posterior ao golpe, optamos por não o utilizar. Em seu lugar, entende-se que tal conjuntura pode ser interpretada como uma intensificação das reformas neoliberais combinadas a um forte conteúdo reacionário e conservador. Nesse sentido, os pilares do neoliberalismo foram aprofundados diante da erosão de mecanismos democráticos, da criminalização dos movimentos sociais e da crescente subordinação das políticas públicas aos interesses do mercado.

A partir de 2016, essa ofensiva ganhou materialidade institucional com a aprovação do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Conforme discutido no capítulo anterior, essa medida congelou as despesas primárias por vinte anos, afetando de forma severa as políticas de saúde, assistência social, educação, entre outras, sob a justificativa de assegurar a ampliação do superávit. O NRF estabeleceu um teto para as despesas primárias, incluindo aquelas com vinculação orçamentária, limitando seu orçamento ao montante destinado no exercício anterior corrigido apenas pelo IPCA.

¹⁶⁷ Para Cislighi (2020) “Assim que, nessa fase, que chamam de “novo neoliberalismo”, o sistema se aproveita dos questionamentos à democracia liberal, gerados pela própria razão neoliberal, e se apropria das tendências nacionalistas, autoritárias, xenófobas assumindo um caráter absolutista e hiperautoritário para impor uma melhor lógica do capital sobre a sociedade”.

Em oposição aos princípios constitucionais, o NRF instituiu um teto máximo para os gastos primários, priorizando, na prática, as despesas financeiras. O resultado concreto foi a retração dos investimentos públicos em políticas de caráter universal, como saúde, educação, assistência social e outras áreas essenciais à efetivação dos direitos sociais¹⁶⁸.

O NRF foi mantido durante o governo Bolsonaro (2019-2022), mesmo diante da pandemia de Covid-19, evidenciando a continuidade e o aprofundamento de um projeto de desmonte das políticas sociais. Nesse contexto, durante a pandemia de Covid-19, com a aprovação do chamado Orçamento de Guerra (EC 106/2020), foi autorizada a flexibilização das regras fiscais, administrativas e financeiras no tocante a “regra de ouro” estabelecida na LRF, com o caráter excepcional, a fim de viabilizar a adoção de medidas emergenciais para mitigar os efeitos deletérios da crise sanitária.

Contudo, a gestão da pandemia no governo Bolsonaro foi marcada por uma deliberada opção política de caráter conservador e negacionista. Esse posicionamento foi expresso nos discursos do então presidente, que reiteradamente minimizou a gravidade do vírus, incentivou a exposição da população a situações de risco de contaminação e propagou informações contrárias às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Essa postura traduziu-se em oposição direta à ciência e às estratégias de vacinação, agravando os efeitos da pandemia no país¹⁶⁹.

Conforme indicado no capítulo anterior, a superação do NRF tornou-se viável no bojo da transição de governamental, em 2022. Contudo, essa mudança foi condicionada à aprovação de um novo instrumento de ajuste fiscal. Nesse cenário, uma das prioridades do governo Lula III foi a aprovação e instituição do Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Por meio desse mecanismo, por meio do qual a agenda do ajuste permaneceu ocupando uma posição central na agenda do novo governo.

Embora existam distinções fundamentais em relação aos governos que o antecederam, no tocante a recomposição do orçamento das políticas sociais, a ruptura com a pauta neoconservadora e o compromisso com a diversidade humana, a agenda econômica do governo Lula III manteve a primazia do ajuste fiscal por meio do NAF. Fundamentado nas velhas

¹⁶⁸ Desse modo, mesmo as políticas sociais com dispositivos constitucionais que garantem a vinculação orçamentária são frontalmente atingidas por tal medida, como a política de educação – o Plano Nacional de Educação (PNE) prevê a meta de investimento de 10% do PIB; a política de saúde, conforme redação dada pela EC 29/2000, estabelece que estados e municípios devem investir, respectivamente, 12% e 15% das receitas; e, conforme a EC 86/2015, cabe à União o investimento de 15% da receita corrente líquida.

¹⁶⁹ Ver: <<https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-08-08/negacionismo-de-bolsonaro-diante-da-pandemia-tem-metodo-e-pode-garantir-sua-sobrevivencia-politica.html>> Acesso em 10 de julho de 2025.

premissas neoliberais de *crise fiscal do Estado* a ser corrigida por meio do pagamento da dívida, ou seja, por meio do crescimento do ODP.

A lógica inscrita no NAF não rompe com a do NRF, apenas altera os procedimentos operacionais do ajuste. Trata-se de uma política fiscal que continua a limitar o orçamento das políticas social em prol da chamada responsabilidade fiscal, sustentada naquilo que se pode caracterizar como uma espécie de *sacralização* da dívida pública. Além disso, o NAF também expressa as contradições da estratégia de conciliação de classe, tendo em vista que os interesses das classes fundamentais permanecem radicalmente antagônicos.

Com base nos dados orçamentários, observa-se a persistência de um padrão de financiamento que não privilegia o orçamento das políticas sociais. Essa tendência ultrapassa a seguridade social, alcançando também as políticas de educação, cultura, direitos de cidadania, habitação, saneamento, desporto, lazer, entre outras. Por isso, a apresentação do orçamento público por funções (Tabelas 3 e 4) é fundamental para evidenciar, em perspectiva histórica, o panorama geral das prioridades assumidas pelo Estado dependente brasileiro

Ao delimitarmos nosso objeto de estudo, a escolha por estabelecer um quadro comparativo entre o ODP e o OSS foi feita diante da abrangência e da importância da seguridade social na garantia das condições de vida da classe trabalhadora. Nesse sentido, em termos comparativos, o OSS apresentou significativas flutuações; contudo, tais recursos mostram-se insuficientes quando consideramos a relevância dessas políticas para a garantia das condições de vida dos/as brasileiros/as. Em contrapartida, observa-se um elevado volume de recursos direcionados à função encargos especiais, que compreende juros, encargos, amortizações e refinanciamento da dívida, destinados majoritariamente a uma pequena fração de detentores de capitais fictícios.

No tocante aos dados apresentados nas tabelas a seguir, é importante ressaltar que não foram descontados os valores referentes ao orçamento extraordinário utilizado durante a pandemia de Covid-19 (o chamado “orçamento de guerra”), o que provoca uma elevação artificial dos montantes destinados às políticas que compõem a seguridade social, especialmente nas áreas de saúde e assistência social. Além disso, em relação ao montante de recursos direcionados para os encargos especiais, cabe destacar que essa rubrica inclui os juros, encargos, amortizações e o refinanciamento da dívida.

Tabela 1 – Orçamento por funções, 2001-2012 (% total)

Função (Cod/Desc)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
01 – LEGISLATIVA	0,55	0,57	0,64	0,38	0,64	0,58	0,57	0,52	0,45	0,50	0,51	0,41
02 – JUDICIÁRIA	1,80	1,84	1,73	1,14	1,80	1,81	1,91	1,98	1,80	2,00	1,91	1,61
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	0,23	0,24	0,28	0,23	0,39	0,38	0,43	0,48	0,45	0,49	0,48	0,27
04 – ADMINISTRAÇÃO	1,55	1,62	1,49	0,91	1,44	1,31	1,57	1,50	1,45	1,74	1,60	1,28
05 - DEFESA NACIONAL	3,08	3,10	2,43	1,46	2,60	2,14	2,26	2,19	2,25	2,76	2,75	2,26
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	0,64	0,49	0,50	0,31	0,49	0,46	0,62	0,64	0,65	0,81	0,64	0,51
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	0,25	0,30	0,24	0,14	0,25	0,18	0,18	0,20	0,14	0,17	0,17	0,15
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	1,39	1,44	1,68	1,54	2,69	2,71	3,00	3,04	2,98	3,54	3,86	3,66
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	29,06	28,04	30,04	18,38	32,10	26,98	28,47	25,61	25,96	29,62	30,77	26,68
10 – SAÚDE	6,01	5,81	5,62	3,54	6,03	4,89	5,30	5,07	4,82	5,61	5,90	5,21
11 – TRABALHO	1,97	1,96	2,00	1,17	2,19	2,08	2,40	2,36	2,63	2,87	3,11	2,80
12 – EDUCAÇÃO	3,11	3,06	2,83	1,58	2,58	2,38	2,67	2,87	3,06	4,15	4,59	4,51
13 – CULTURA	0,07	0,06	0,04	0,03	0,07	0,07	0,07	0,08	0,09	0,10	0,08	0,09
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	0,15	0,10	0,08	0,06	0,12	0,11	0,11	0,12	0,13	0,15	0,12	0,07
15 – URBANISMO	0,06	0,11	0,05	0,10	0,16	0,20	0,23	0,37	0,30	0,32	0,27	0,21
16 – HABITAÇÃO	0,07	0,04	0,01	0,03	0,06	0,05	0,07	0,10	0,06	0,02	0,03	0,03
17 – SANEAMENTO	0,05	0,04	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,16	0,15	0,15	0,10	0,10
18 - GESTÃO AMBIENTAL	0,36	0,35	0,18	0,12	0,24	0,20	0,22	0,25	0,29	0,36	0,31	0,28
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,41	0,35	0,37	0,29	0,51	0,42	0,48	0,52	0,52	0,57	0,54	0,49
20 – AGRICULTURA	1,40	1,30	1,35	0,82	1,32	1,15	1,13	1,03	1,14	1,03	1,21	0,97
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,36	0,33	0,23	0,22	0,53	0,47	0,55	0,36	0,34	0,32	0,30	0,21
22 – INDÚSTRIA	0,11	0,11	0,09	0,13	0,26	0,29	0,31	0,20	0,13	0,15	0,16	0,14
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,65	0,46	0,40	0,18	0,35	0,30	0,28	0,24	0,20	0,23	0,20	0,20
24 – COMUNICAÇÕES	0,12	0,12	0,12	0,05	0,08	0,06	0,06	0,09	0,04	0,06	0,09	0,06
25 – ENERGIA	0,18	1,53	0,62	0,17	0,07	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05
26 – TRANSPORTE	0,88	1,08	0,64	0,42	0,74	0,79	1,01	1,00	1,28	1,68	1,64	1,26
27 - DESPORTO E LAZER	0,05	0,07	0,02	0,03	0,03	0,06	0,15	0,06	0,04	0,06	0,06	0,06
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	45,38	45,49	46,30	66,57	42,23	49,87	45,86	48,91	48,60	40,50	38,54	46,44
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NÃO APLICÁVEL	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIGA-Brasil (2025). Elaboração própria

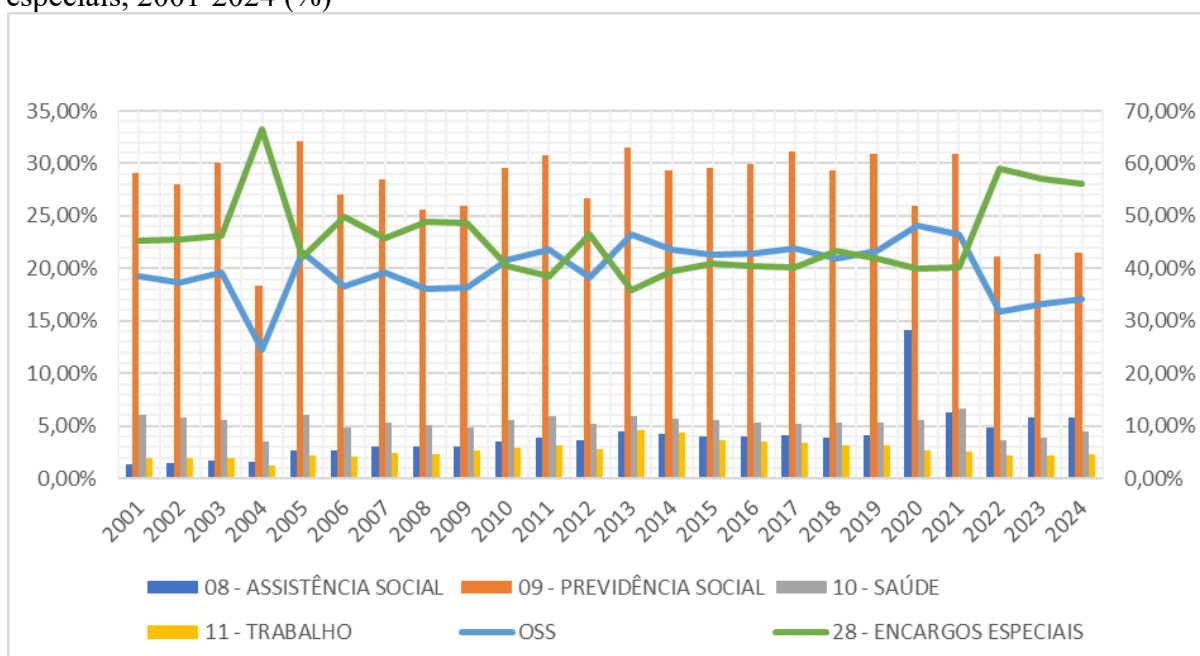
Tabela 2 – Orçamento por funções, 2013-2024 (% total)

Função (Cod/Desc)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
01 – LEGISLATIVA	0,45	0,40	0,39	0,36	0,34	0,32	0,32	0,25	0,29	0,18	0,18	0,19
02 – JUDICIÁRIA	1,79	1,69	1,68	1,63	1,62	1,60	1,59	1,26	1,42	0,98	0,96	1,03
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	0,32	0,33	0,35	0,34	0,35	0,32	0,32	0,27	0,31	0,20	0,20	0,21
04 – ADMINISTRAÇÃO	1,54	1,33	1,25	1,18	1,27	1,28	1,17	0,91	1,02	0,66	0,64	0,59
05 - DEFESA NACIONAL	2,65	2,51	2,18	3,22	3,24	3,22	3,60	2,80	3,22	2,07	1,97	1,95
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	0,60	0,53	0,49	0,48	0,49	0,45	0,49	0,43	0,49	0,34	0,34	0,40
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	0,16	0,15	0,17	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,15	0,09	0,09	0,10
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	4,46	4,19	3,96	4,02	4,08	3,88	4,07	14,09	6,29	4,78	5,84	5,86
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	31,50	29,33	29,56	29,95	31,18	29,34	30,84	25,98	30,90	21,10	21,32	21,54
10 – SAÚDE	5,90	5,64	5,51	5,37	5,22	5,35	5,34	5,51	6,70	3,64	3,89	4,42
11 – TRABALHO	4,58	4,32	3,68	3,56	3,41	3,21	3,17	2,63	2,58	2,22	2,18	2,30
12 – EDUCAÇÃO	5,44	5,67	5,39	5,39	5,32	4,59	4,46	3,45	4,21	2,94	3,21	3,23
13 – CULTURA	0,11	0,09	0,10	0,10	0,09	0,08	0,06	0,05	0,05	0,03	0,07	0,05
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	0,07	0,08	0,06	0,12	0,10	0,06	0,06	0,06	0,05	0,03	0,03	0,04
15 – URBANISMO	0,20	0,17	0,20	0,22	0,18	0,18	0,19	0,20	0,20	0,16	0,17	0,15
16 – HABITAÇÃO	0,02	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
17 – SANEAMENTO	0,12	0,10	0,07	0,09	0,07	0,04	0,05	0,05	0,03	0,01	0,01	0,01
18 - GESTÃO AMBIENTAL	0,40	0,34	0,29	0,26	0,21	0,20	0,18	0,16	0,14	0,09	0,11	0,32
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,59	0,54	0,46	0,42	0,35	0,32	0,31	0,24	0,22	0,22	0,30	0,34
20 – AGRICULTURA	0,96	0,86	1,67	1,16	0,98	0,92	0,83	0,59	0,82	0,66	0,61	0,57
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,35	0,42	0,15	0,16	0,12	0,11	0,10	0,06	0,06	0,04	0,07	0,07
22 – INDÚSTRIA	0,15	0,14	0,12	0,11	0,11	0,09	0,08	0,06	0,07	0,04	0,05	0,05
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,17	0,17	0,15	0,16	0,13	0,14	0,10	0,21	0,11	0,04	0,07	0,08
24 – COMUNICAÇÕES	0,10	0,09	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,09	0,09	0,07	0,05
25 – ENERGIA	0,07	0,06	0,10	0,10	0,09	0,09	0,11	0,06	0,07	0,03	0,03	0,02
26 – TRANSPORTE	1,29	1,24	0,92	0,89	0,72	0,70	0,52	0,38	0,40	0,26	0,38	0,42
27 - DESPORTO E LAZER	0,06	0,10	0,11	0,09	0,04	0,04	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	35,95	39,49	40,89	40,39	40,10	43,25	41,80	40,07	40,09	59,06	57,20	56,01
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NÃO APLICÁVEL -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIGA-Brasil (2025). Elaboração própria

Com base nesse panorama geral, observa-se a função encargos especiais aparece como a principal rubrica orçamentária (Gráfico 12). Ao longo dos anos analisados, apesar das flutuações no orçamento das políticas de seguridade social, verifica-se que a principal rubrica foi a política de previdência social, que representou, em média, 27,67% no período, já as demais políticas – assistência social, saúde e trabalho – corresponderam, simultaneamente, a 4,04%, 5,26% e 2,72%, em média. De modo que, o OSS como um todo ocupou, em média, 39,70%, e, em contrapartida, a média de recursos destinados à rubrica encargos especiais foi de 45,79%. Nesse sentido, o gráfico a seguir, apresenta um balanço dessas funções.

Gráfico 12 – Balanço do orçamento público funções da seguridade social e encargos especiais, 2001-2024 (%)



Fonte: SIGA-Brasil (2025). Elaboração própria.

Contudo, com o ODP buscamos retratar apenas o montante de recursos que efetivamente saí do fundo público e é direcionado para o pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida pública. Assim, não é adequado estabelecer uma relação direta entre esse orçamento e a função “encargos especiais”, que inclui o refinanciamento da dívida – ou seja, envolve a emissão de novos títulos destinados a renegociar dívidas antigas, trocando-as por novas.

Além disso, os encargos especiais abrangem um conjunto de despesas que, embora não vinculadas diretamente a políticas finalísticas, representam uma parcela expressiva do orçamento público. E incluem o serviço da dívida pública interna e externa, ou seja, o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida mobiliária e contratual. Contudo, nem todos os recursos dessa função são destinados à dívida pública, sendo importante diferenciar os encargos especiais das despesas especificamente voltadas ao endividamento. Dentro desse

grupo, também se encontram as transferências constitucionais e legais a estados e municípios, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e o IPI-Exportação (Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação) —, além das transferências intraorçamentárias entre órgãos e fundos da mesma esfera de governo, os restos a pagar de exercícios anteriores, a quitação de sentenças judiciais e precatórios, e outros encargos, como indenizações, ressarcimentos, devoluções e encargos financeiros.

Essa diversidade demonstra que, embora o serviço da dívida pública componha parte central dos encargos especiais, essa função abrange também outras obrigações de natureza fiscal, que não se relacionam diretamente ao endividamento público.

Em consonância com as informações indicadas no Glossário de termos orçamentários, os juros e encargos representam um volume de recursos públicos destinados ao pagamento do juro acumulado. Já as amortizações são direcionadas ao pagamento do principal e de sua atualização monetária e cambial – essa rubrica proporciona uma redução do estoque da dívida, ou seja, trata da devolução dos recursos emprestados. Assim, a opção metodológica pela exclusão dos valores destinados a subfunção refinanciamento, decorre do entendimento de que essa rubrica se refere a rolagem da dívida, ou seja, emissão de títulos novos que renovam ou substituem as dívidas antigas. Assim, os juros, encargos e amortizações representam uma despesa efetivamente paga, enquanto o refinanciamento refere-se à contratação de uma nova dívida.

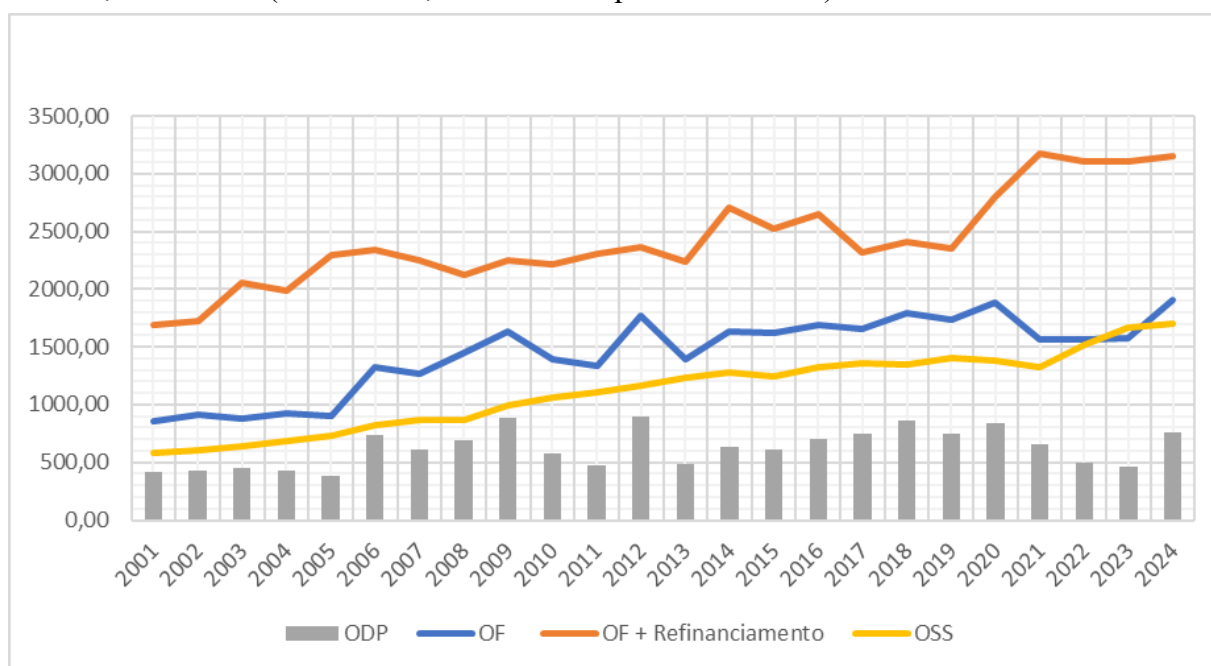
Nesse contexto, a Auditoria Cidadã da Dívida (ACD) – organização da sociedade civil criada em 2001, com o objetivo de investigar e difundir informações sobre a dívida pública brasileira e suas implicações sociais e econômicas, desempenha um papel relevante na difusão de informações sobre o orçamento público, contudo, sua análise incorre em equívoco ao equiparar os recursos alocados a função “encargos especiais” com as despesas efetivas com a dívida pública. Diante disso, a ACD promove um importante papel na popularização do debate sobre a dívida pública, contudo, utiliza uma metodologia de análise do orçamento, que ao desconsiderar a diferença entre os gastos efetivos e as operações de refinanciamento, superdimensiona os recursos que saem efetivamente fundo público.

Nesse sentido, uma análise ampliada do orçamento público evidencia que o ODP se constitui como uma das principais rubricas do Orçamento Fiscal (OF), mesmo quando desconsideramos a rubrica referente ao refinanciamento. Conforme demonstrado no gráfico 13, o ODP apresenta uma trajetória marcada por flutuações, mas que se mantém em patamares

elevados em comparação ao OSS, que inclui políticas sociais estruturantes com capacidade de fomentar programas e serviços de abrangência nacional. Em relação a esse gráfico, ainda cabe destacar que a linha que representa o OF já engloba os recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida, de modo que a sobreposição do ODP permite visualizar o volume expressivo de recursos do OF comprometidos com juros, encargos e amortizações.

O gráfico também possibilita a comparação do ODP com o OSS, indicando que, ao longo dessa série histórica, este último apresenta um crescimento moderado, embora contínuo, até o biênio 2014–2015; entretanto, a partir desse período, a intensificação do ajuste fiscal permanente passou a conter seu crescimento. Assim, entre 2015 e 2020, observa-se simultaneamente a restrição orçamentária sobre o OSS e a expansão gradual do ODP, evidenciando a crescente centralidade da dívida pública na estrutura orçamentária brasileira. De modo que, a centralidade da dívida no orçamento público brasileiro evidência a capacidade do capital especulativo em direcionar a apropriação do fundo público.

Gráfico 13 – Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento da Dívida Pública, 2001-2024 (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024)



Fonte: SIGA Brasil (2025). Elaboração própria.

Retomando a discussão sobre o OSS, conforme evidencia Salvador (2017), com as medidas de ajuste fiscal foram impostas restrições orçamentárias, por meio de desonerações tributárias e desvinculações. Esses mecanismos provocaram a diminuição das receitas da seguridade social, fabricando consecutivos saldos negativos no balanço desse orçamento (Tabela 5).

Nesse sentido, a DRU, antigo FSE, atuou como um dos principais mecanismos para garantia do alcance das metas de superavit primário (Tabela 5). Conforme indicado no capítulo anterior, essas desvinculações subtraíram recursos do OSS, redirecionando-os para o ODP. A DRU subtraiu significativos recursos da seguridade social até 2019, variado entre R\$ 89 e R\$ 152 bilhões anuais. A partir de 2020, a DRU praticamente desaparece, com as mudanças consagradas na EC. n. 103/2019, que efetivou a contrarreforma da previdência. A partir dessa ementa, a DRU deixou de incidir sobre as contribuições que compõem o OSS – COFINS, CSLL, PIS-PASEP e outras contribuições sociais, e continuaram incidindo apenas nas taxas dos órgãos da seguridade social. Nessa conjuntura, diante do avanço dos mecanismos de apropriação do fundo público tal qual o NRF, aprovado durante o governo Temer, e mais recentemente do NAF, aprovado no governo Lula III, as desvinculações foram substituídas por mecanismos fiscais que congelam o crescimento das despesas da seguridade social.

As renúncias fiscais também desempenharam um papel relevante na construção do falso déficit da Seguridade Social, apresentando uma trajetória de crescimento contínuo. Nesse sentido, consolidaram-se como um instrumento central de seu desfinanciamento (Salvador, 2017). É relevante observar que, mesmo em momentos de crise, as renúncias não foram reduzidas, o que evidencia a lógica do ajuste fiscal permanente. Os dados orçamentários indicam, assim, que o suposto déficit da Seguridade Social é uma construção artificial, pois, em praticamente todos os anos, o saldo negativo do OSS foi menor ou equivalente ao montante retirados pela soma da DRU e das renúncias. Isso demonstra que a contínua subtração de recursos por meio desses mecanismos de ajuste fiscal foi determinante para a fabricação de um déficit no OSS (Tabela 5).

Segundo Salvador (2017), a contabilidade oficial do OSS apresenta algumas distorções relevantes, pois o governo federal inclui nesse orçamento, tanto na LOA quanto nos resultados da STN, todas as despesas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência (RPP) do setor público, além dos gastos com benefícios de servidores e despesas de saúde dos militares. Para Salvador (2017), diferentemente do governo federal, instituições como a Anfip acertam ao desconsiderar essas despesas, que deveriam constar no Orçamento Fiscal (OF). Além disso, o não reconhecimento das receitas desviadas pela DRU e das renúncias tributárias resulta em um OSS oficialmente inflado nas despesas e subestimado nas receitas, mascarando a real situação desse orçamento.

Tabela 3 – Receitas, despesas, desvinculações do OSS, valores atualizados pelo IPCA (2024, R\$ bilhões)

Ano	Receitas	Despesas	Saldo	DRU	Renúncias	Total
2004	904.446	999.736	-95.293	114.272	-	-
2005	701.374	741.741	-40.367	89.721	60.321	150.042
2006	745.636	825.464	-79.828	91.830	103.092	194.922
2007	794.288	877.972	-83.687	100.354	117.195	217.549
2008	809.938	913.324	-103.386	97.151	121.372	218.523
2009	823.177	1.008.377	-185.200	92.176	125.970	218.145
2010	906.174	1.060.019	-153.844	102.872	136.445	239.317
2011	980.892	1.113.816	-132.926	105.264	143.632	248.896
2012	1.031.038	1.184.483	-153.443	108.029	177.811	285.840
2013	1.091.577	1.245.405	-153.828	111.899	222.302	334.201
2014	1.057.973	1.269.456	-211.482	104.727	245.301	350.028
2015	1.020.866	1.236.115	-215.249	95.797	235.284	331.081
2016	944.549	1.300.506	-355.957	136.732	206.998	343.730
2017	975.162	1.376.792	-401.630	144.962	214.477	359.439
2018	992.690	1.383.373	-390.681	152.641	217.895	370.536
2019	1.001.093	1.407.172	-406.080	123.257	223.552	346.810
2020	1.046.758	1.878.799	-832.041	255	214.407	214.663
2021	1.135.488	1.470.123	-334.637	239	257.384	257.623
2022	1.222.594	1.531.907	-309.312	237	285.821	286.058
2023	1.236.253	1.685.771	-449.518	240	303.492	303.732
2024	1.337.213	1.714.070	-376.857	260	290.465	290.725

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional (STN) – relatórios resumidos da execução orçamentária do governo federal (2025) e Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Elaboração própria.

No tocante ao OSS, a previdência social (Tabela 6) apresenta trajetória de crescimento contínuo ao longo de todo o período analisado, mas aquém das necessidades sociais colocadas diante do desemprego estrutural e da precarização das relações de trabalho. Os dados indicam que o orçamento previdenciário parte de cerca de 400 bilhões em 2001 e ultrapassa 1 trilhão de reais em 2024, evidenciando o peso desse componente. Nesse sentido, a tendência geral é a manutenção de um orçamento baixo, aquém das necessidades reais dessa política – que passou a ser alvo de um intenso processo de privatização diante das contrarreformas neoliberais.

Em 2015, todas as políticas da seguridade social brasileira apresentaram uma variação negativa indicando as implicações das contrarreformas e os efeitos do ajuste fiscal, que passou a ser inflexionado diante do avanço da ofensiva neoliberal. Em relação a previdência social, esse crescimento negativo aparece novamente em 2017, 2018 e 2021, como resultado concreto do desmonte dos direitos previdenciários que foi consagrado as contrarreformas trabalhista e previdenciária aprovadas, respectivamente, em 2017 e 2019.

A trajetória orçamentária da assistência social entre 2001 e 2024 reflete fortemente as inflexões políticas dos governos em exercício (Tabela 6). Nos dois primeiros mandatos do presidente Lula (2003–2010), observa-se uma expansão significativa, com destaque para a consolidação do PBF, que impulsionou um crescimento importante nesse orçamento a partir de 2004. Durante o governo Dilma Rousseff (2011–2016), o ritmo de crescimento se manteve moderado, mas começa a perder força em meio à crise fiscal e à desaceleração econômica a partir de 2015. Com a posse de Michel Temer (2016–2018) e a aprovação da Emenda Constitucional 95, os investimentos em assistência social passaram a ser limitados pelo NRF, resultando na estagnação da variação de crescimento desse orçamento. Durante o governo Bolsonaro (2019–2022), a tabela revela que os recursos regulares para assistência social foram reduzidos em 2021, evidenciando a dependência de créditos extraordinários provenientes do Orçamento de guerra para os gastos com a pandemia de Covid-19. Apenas em 2022, ano do pleito eleitoral, observa-se uma recomposição robusta no orçamento ordinário da assistência – impulsionado pelo orçamento do programa Auxílio Brasil (resultado da pressão política exercida pela parcela progressista do Congresso Nacional que aludia as demandas colocadas pela classe trabalhadora em prol da manutenção do valor do benefício). Por fim, no terceiro mandato de Lula (2023–2024), há uma evidente retomada dos investimentos em políticas sociais, especialmente àquelas direcionadas ao combate à pobreza, com a reestruturação do Bolsa Família e a manutenção do patamar elevado de recursos dentro do orçamento regular.

O financiamento da política de saúde pública no Brasil (Tabela 6) revela um padrão de crescimento modesto e fortemente condicionado ao contexto de ajuste fiscal e à orientação dos governos. Durante os governos Lula e Dilma, o Sistema Único de Saúde (SUS) ampliou-se em termos de cobertura e serviços, contudo, os investimentos orçamentários na política de saúde se mantiveram relativamente contidos, com variações positivas, porém discretas e àquelas das necessidades concretas dessa política. Assim como as demais políticas, o orçamento da saúde também passa a apresentar variações de crescimento negativas a partir de 2015, expressando que, no último ano governo Dilma, foram desenvolvidas medidas de contenção das contas públicas que visavam a preservação de seu mandato.

A partir do governo Temer, com o avanço do ajuste fiscal por meio da aprovação do NRF, o orçamento da saúde passou a apresentar variações de crescimento negativas, refletindo um cenário de subfinanciamento, com uma regressão no orçamento dessa política. No governo Bolsonaro, mesmo com a eclosão da pandemia da COVID-19, a tabela evidencia que os recursos ordinários da saúde não cresceram significativamente, tendo em vista que, conforme indicado anteriormente, o reforço emergencial ocorreu fora do orçamento regular, via créditos

extraordinários. Nesse sentido, com a exclusão do chamado orçamento de guerra, no período de 2019–2022, o orçamento da saúde aparece praticamente estagnado em termos de financiamento estrutural, passando de R\$ 167,45 para R\$ 168,39 bilhões, respectivamente, em 2019 e 2022. Apenas no governo Lula (2023–2024), observa-se um crescimento mais expressivo do orçamento ordinário da saúde, sinalizando uma mudança de prioridade, com a tentativa de recompor a capacidade da política de saúde, na qual foi registrado um crescimento de, respectivamente, 10,20% e 15,69%, em 2023 e 2024, em relação ao ano anterior.

A função Trabalho apresentou uma trajetória semelhante à das demais políticas da seguridade social (Tabela 6). Durante os governos Lula, houve uma expansão orçamentária com variações anuais expressivas (13,30%, 21,18% e 24,54%), em um contexto de valorização do salário mínimo e de adoção de políticas de formalização do emprego. Esse crescimento manteve-se no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, ainda que de forma mais moderada. A partir de 2015, passou a ser registrada uma retração orçamentária, que perdurou até 2021. Durante o governo Temer, sob o marco do NRF e dos impactos da contrarreforma trabalhista, esse orçamento apresentou uma trajetória de desfinanciamento, marcada por contínuas perdas. No governo Bolsonaro, essa tendência se manteve; apenas em 2022 ocorreu uma recuperação, mas insuficiente para recompor os níveis anteriores. Nessa tônica, nos dois primeiros anos do governo Lula III, observa-se uma recuperação parcial do orçamento da função trabalho, ainda muito distante dos patamares alcançados em seus primeiros mandatos, tendo em vista as modificações estruturais decorrentes das contrarreformas trabalhista e previdenciária e das restrições impostas pelo NAF.

Tabela 4 – Funções do Orçamento da Seguridade Social (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024)

Ano	Assistência	Var. (%)	Previdência	Var. (%)	Saúde	Var. (%)	Trabalho	Var. (%)
2001	20,14	-	419,63	-	86,84	-	29,17	-
2002	21,90	↑ 8,78	427,46	↑ 1,87	88,66	↑ 2,09	32,05	↑ 9,87
2003	25,53	↑ 16,55	455,56	↑ 6,57	85,24	↓ -3,85	31,63	↓ -1,33
2004	40,98	↑ 60,51	489,58	↑ 7,47	94,42	↑ 10,77	31,89	↑ 0,82
2005	43,99	↑ 7,35	525,52	↑ 7,34	98,75	↑ 4,58	36,13	↑ 13,30
2006	58,09	↑ 32,06	577,82	↑ 9,95	104,69	↑ 6,01	43,78	↑ 21,18
2007	64,04	↑ 10,25	608,44	↑ 5,30	113,34	↑ 8,27	51,17	↑ 16,88
2008	70,17	↑ 9,56	591,89	↓ -2,72	117,13	↑ 3,34	55,02	↑ 7,53
2009	78,08	↑ 11,28	680,38	↑ 14,95	126,31	↑ 7,84	68,52	↑ 24,54
2010	86,74	↑ 11,08	725,76	↑ 6,67	137,52	↑ 8,87	71,12	↑ 3,80
2011	94,19	↑ 8,59	750,14	↑ 3,36	143,88	↑ 4,63	76,91	↑ 8,14
2012	107,55	↑ 14,19	785,06	↑ 4,66	153,40	↑ 6,62	83,13	↑ 8,09
2013	117,28	↑ 9,05	828,07	↑ 5,48	155,19	↑ 1,17	121,54	↑ 46,20
2014	121,97	↑ 4,00	852,80	↑ 2,99	164,13	↑ 5,76	127,52	↑ 4,92

2015	113,66	↓ -6,82	848,90	↓ -0,46	158,36	↓ -3,51	111,62	↓ -12,47
2016	121,09	↑ 6,54	901,36	↑ 6,18	161,65	↑ 2,08	108,50	↓ -2,80
2017	123,22	↑ 1,76	942,47	↑ 4,56	157,65	↓ -2,48	101,36	↓ -6,58
2018	121,70	↓ -1,23	920,34	↓ -2,35	167,92	↑ 6,51	99,57	↓ -1,77
2019	127,52	↑ 4,78	966,76	↑ 5,04	167,45	↓ -0,28	98,90	↓ -0,67
2020	104,47	↓ -18,08	972,04	↑ 0,55	155,34	↓ -7,23	98,22	↓ -0,69
2021	109,70	↑ 5,01	932,19	↓ -4,10	159,34	↑ 2,58	81,78	↓ -16,73
2022	221,29	↑ 101,72	976,16	↑ 4,72	168,39	↑ 5,67	103,46	↑ 26,50
2023	278,43	↑ 25,82	1016,31	↑ 4,11	185,56	↑ 10,20	103,92	↑ 0,45
2024	284,19	↑ 2,07	1044,92	↑ 2,81	214,68	↑ 15,69	111,74	↑ 7,52

Fonte: SIGA Brasil (2025). Elaboração própria.

Em relação ao ODP, os gastos com juros e encargos da dívida pública apresentaram maior volatilidade, contudo, mantendo-se como um compromisso central do orçamento público nos últimos anos (Tabela 7). Durante os governos petistas, mesmo com a expansão das políticas sociais, o pagamento dos juros permaneceu elevado, refletindo o compromisso com o superávit primário. Durante o governo Temer, observa-se um crescimento continuado do ODP, que se mantém acima de R\$ 700 bilhões, com crescimento acentuado ao longo dos anos, diante dos efeitos do NFR. No governo Bolsonaro, mesmo durante a pandemia, os gastos com juros não foram reduzidos, de modo que, o volume de recursos direcionados revela a blindagem dessa despesa frente a outras que dependeram de créditos extraordinários. Já no terceiro mandato de Lula, os dados evidenciam um novo crescimento dessa rubrica, evidenciando que o ODP se manteve como uma prioridade no fundo público.

A análise do ODP ao longo dos diferentes governos evidencia um padrão de continuidade e rigidez fiscal na gestão da dívida pública brasileira. Apesar de mudanças políticas expressivas – de governos de direita a progressistas –, o compromisso com o serviço da dívida foi mantido com notável constância. Os dados evidenciam que os juros, em particular, representam uma despesa estrutural, pouco sensível às mudanças conjunturas. Já as amortizações respondem a estratégias conjunturais e demonstram apresentar uma volatilidade influenciada pelas decisões de curto prazo. Nessa conjuntura, a configuração do ODP revela um modelo de Estado em que a prioridade fiscal sustenta o pagamento da dívida, mesmo em momentos de crise sanitária ou econômica. De modo que, a propalada estabilidade macroeconômica está subordinada às exigências de funcionamento do CF.

Tabela 5 – Funções do Orçamento da dívida pública (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024)

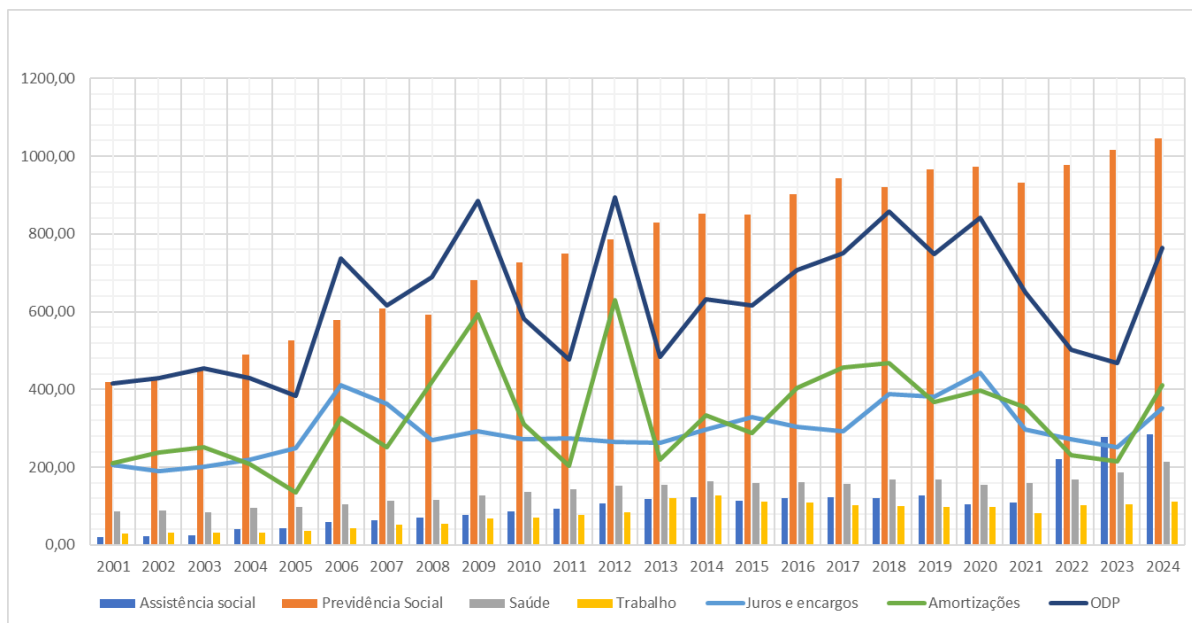
Ano	Juros e encargos	Var (%)	Amortizações	Var (%)	ODP	Var (%)
2001	204,93	-	209,77	-	414,70	-
2002	190,49	↓ -7,05%	237,69	↑ 13,31%	428,18	↑ 3,25%

2003	202,27	↑ 6,18%	252,55	↑ 6,25%	454,82	↑ 6,22%
2004	219,61	↑ 8,57%	208,98	↓ -17,25%	428,60	↓ -5,77%
2005	248,88	↑ 13,33%	134,53	↓ -35,63%	383,41	↓ -10,54%
2006	410,09	↑ 64,77%	327,50	↑ 143,44%	737,58	↑ 92,37%
2007	364,15	↓ -11,20%	251,78	↓ -23,12%	615,93	↓ -16,49%
2008	270,41	↓ -25,74%	419,65	↑ 66,67%	690,05	↑ 12,04%
2009	291,75	↑ 7,89%	593,16	↑ 41,35%	884,91	↑ 28,24%
2010	271,42	↓ -6,97%	310,82	↓ -47,60%	582,24	↓ -34,20%
2011	273,41	↑ 0,73%	203,63	↓ -34,48%	477,04	↓ -18,07%
2012	264,22	↓ -3,36%	630,70	↑ 209,73%	894,92	↑ 87,60%
2013	263,73	↓ -0,19%	219,09	↓ -65,26%	482,82	↓ -46,05%
2014	297,94	↑ 12,97%	333,67	↑ 52,29%	631,60	30,81%
2015	329,27	↑ 10,52%	287,57	↓ -13,81%	616,84	↓ -2,34%
2016	304,63	↓ -7,48%	403,49	↑ 40,31%	708,12	↑ 14,80%
2017	293,46	↓ -3,67%	456,41	↑ 13,12%	749,87	5,90%
2018	388,91	↑ 32,52%	467,97	↑ 2,53%	856,88	↑ 14,27%
2019	380,50	↓ -2,16%	367,96	↓ -21,37%	748,46	↓ -12,65%
2020	442,73	↑ 16,35%	397,81	↑ 8,11%	840,53	↑ 12,30%
2021	297,43	↓ -32,82%	353,86	↓ -11,05%	651,28	↓ -22,52%
2022	271,27	↓ -8,79%	230,95	↓ -34,73%	502,22	↓ -22,89%
2023	252,29	↓ -7,00%	214,58	↓ -7,09%	466,87	↓ -7,04%
2024	352,03	↑ 39,53%	411,67	↑ 91,85%	763,70	↑ 63,58%

Fonte: SIGA Brasil (2025). Elaboração própria.

Como forma de evidenciar essa configuração geral, o gráfico a seguir apresenta a dinâmica de crescimento do OSS e do ODP, por meio da qual é possível indicar o lugar central ocupado pelo serviço da dívida na apropriação do fundo público brasileiro (Gráfico 14). Nesse sentido, apesar da abrangência e relevância social das políticas que compõem a seguridade social em relação ao restrito número de beneficiários da dívida, uma fatia crescente do fundo público vem sendo compulsoriamente destinada ao ODP, privilegiando essencialmente um número restrito de beneficiários que detém, majoritariamente, a posse desses títulos públicos.

Gráfico 14 – Funções da seguridade social e o ODP, 2001-2024 (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024)



Fonte: SIGA Brasil (2025). Elaboração própria.

A análise comparativa entre os gastos sociais e o serviço da dívida exige considerar a abrangências e importância substancial das políticas que compõem a seguridade, dentre elas as políticas de saúde, assistência social e trabalho, que, conforme discutido anteriormente, são áreas centrais na garantia de direitos que visam assegurar as condições mínimas para a cidadania e proteção social da classe trabalhadora (Tabela 8).

A análise dos dados evidencia a disparidade histórica entre o financiamento dessas políticas e os dispêndios com o ODP (Tabela 8), no período estudado, observa-se a predominância quase contínua dos gastos com a dívida em relação ao somatório das três funções sociais, evidenciando os limites impostos pela política de ajuste fiscal que orienta a gestão do fundo público no Brasil desde a década de 1990. Entre 2001 e 2012, a razão entre os dois orçamentos variou entre 2,14 a 3,57, de modo que, em diversos momentos, o Estado brasileiro destinou mais de três vezes o montante investido em saúde, assistência e trabalho ao serviço da dívida, revelando a centralidade da austeridade como eixo estruturante da política fiscal. O direcionamento de um robusto financiamento para esse setor evidencia a aliança de classes que viabilizou os governos petistas. Nesse sentido, os ganhos do capital por meio do ODP, nos remontam uma conhecida fala de Lula, na qual o presidente afirmava que os bancos nunca lucraram tanto quanto em seu governo¹⁷⁰.

Essa tendência de alargamento do volume de recursos destinados à dívida apresentou uma inflexão entre 2010 e 2015, quando as razões oscilaram entre 1,23 e 1,97. Esse período

¹⁷⁰ Ver: <<https://www.esquerdadiario.com.br/O-PT-que-Lula-quer-um-novo-pacto-com-os-empresarios>> Acesso em 30 de outubro de 2025.

coincidiu com a adoção de políticas anticíclicas e com a continua ampliação do gasto social no contexto do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Contudo, ao longo dos governos petistas, a ampliação do orçamento das políticas sociais analisadas não rompeu com a lógica de subordinação das políticas sociais às metas fiscais de superavit primário.

A partir de 2016, com a aprovação do NRF e o aprofundamento da agenda de austeridade, o congelamento das despesas primárias por duas décadas, instituiu um mecanismo de compressão orçamentária, que resultou, por um lado, na retração do orçamento dessas três políticas e, por outro, em um gradativo crescimento da razão que voltou alcançar a marca de 2,35, em 2020, indicando o avanço do projeto de desfinanciamento das políticas sociais.

Em 2022, registrou-se um ponto de inflexão, a razão entre o ODP e o orçamento das políticas de assistência, saúde e trabalho foi de 1,02, no entanto, esse resultado não decorreu de uma mudança na política fiscal, mas das circunstâncias conjunturais, tal qual, os desdobramentos da pandemia de Covid-19, bem como o fim do orçamento de guerra e o crescimento dos gastos em assistência social em função do contexto eleitoral.

Em 2023, o orçamento das três políticas superou o montante destinado à dívida, diante da recomposição do orçamento das políticas sociais no primeiro ano do governo Lula III. Contudo, tal recomposição é impactada pelas limitações impostas pelo NAF (Tabela 8). Além disso, isso não significa que houve uma retração dos ganhos dos credores dos títulos da dívida, ao contrário, houve um crescimento do volume de refinanciamento que, diante da estrutura do endividamento brasileiro, cria novas pressões sobre o fundo público.

Tabela 6 – Relação entre o orçamento das políticas de assistência social, saúde e trabalho e o ODP, (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024)

Ano	Assistência + Saúde + Trabalho	ODP	Razão (ODP/A.S.T.)
2001	136,15	414,70	3,05
2002	142,61	428,18	3,00
2003	142,40	454,82	3,19
2004	167,28	428,60	2,56
2005	178,86	383,41	2,14
2006	206,56	737,58	3,57
2007	228,55	615,93	2,69
2008	242,31	690,05	2,85
2009	272,91	884,91	3,24
2010	295,37	582,24	1,97
2011	314,98	477,04	1,51
2012	344,08	894,92	2,60
2013	394,01	482,82	1,23
2014	413,63	631,60	1,53

2015	383,64	616,84	1,61
2016	391,24	708,12	1,81
2017	382,23	749,87	1,96
2018	389,19	856,88	2,20
2019	393,87	748,46	1,90
2020	358,02	840,53	2,35
2021	350,83	651,28	1,86
2022	493,13	502,22	1,02
2023	567,91	466,87	-0,82
2024	610,62	763,70	1,25

Fonte: SIGA Brasil (2025). Elaboração própria.

Com a finalidade de contextualizar esse processo de apropriação do fundo público, a série histórica (Tabela 9) apresenta uma relação entre esses orçamentos e o Produto Interno Bruto (PIB). Esse quadro comparativo corrobora com as tendências indicadas anteriormente, no tocante ao OSS, o orçamento da política de assistência social apresenta um crescimento baixo, passando de 0,4%, em 2001, para 2,4%, em 2024. Ao longo dessa trajetória, identifica-se dois períodos de maior expansão dessa rubrica. O primeiro ocorreu durante os governos Lula, especialmente entre 2003-2004, e o segundo durante o último ano do governo Bolsonaro, 2021-2022 – é importante notar que, no primeiro momento, essa expansão fazia parte de um projeto governamental voltado a erradicação da pobreza extrema, enquanto o segundo momento, foi parte de uma estratégia política com fins eleitorais coordenada pela extrema direita brasileira.

A previdência social se manteve estável, com variações em torno de 8% a 10% em relação ao PIB. A política de saúde, por sua vez, apresentou pouca oscilação – mantendo-se entre 1,5% e 1,8%, refletindo a histórica restrição de recursos que resultam no sucateamento dos serviços públicos de saúde – além disso, esse percentual de recursos evidenciam o desfinanciamento da política de saúde a partir de 2016, diante dos impactos do NRF (Boschetti e Teixeira, 2019).

Ao observarmos o OSS e o ODP, nota-se o peso do orçamento da dívida em relação aos gastos com as principais políticas sociais efetivas no país. Enquanto o OSS apresenta uma trajetória de crescimento moderado e constante – saltando de 7,8%, em 2001, para 13,1% do PIB, em 2024, o ODP manteve uma trajetória marcada por acentuadas oscilações, mas manteve-se em patamares significativos – chegando a representar mais de 11% do PIB.

Tabela 7 – Funções do orçamento, OSS e ODP, em % PIB

Ano	Assistência Social	Previdência Social	Saúde	Trabalho	Juros e encargos	Amortizações	OSS	ODP
2001	0,4	7,9	1,6	0,6	3,9	4,0	9,9	7,8

2002	0,4	7,7	1,6	0,6	3,4	4,3	9,7	7,7
2003	0,4	8,0	1,5	0,6	3,5	4,4	9,9	8,0
2004	0,7	8,2	1,6	0,5	3,7	3,5	10,5	7,2
2005	0,7	8,6	1,6	0,6	4,1	2,2	10,9	6,3
2006	0,9	9,0	1,6	0,7	6,4	5,1	11,5	11,5
2007	0,9	8,6	1,6	0,7	5,2	3,6	11,2	8,7
2008	0,9	7,7	1,5	0,7	3,5	5,4	10,1	8,9
2009	1,0	8,7	1,6	0,9	3,7	7,6	11,3	11,3
2010	1,0	8,3	1,6	0,8	3,1	3,6	10,9	6,7
2011	1,0	8,1	1,6	0,8	2,9	2,2	10,7	5,1
2012	1,1	8,2	1,6	0,9	2,8	6,6	10,9	9,3
2013	1,2	8,3	1,5	1,2	2,6	2,2	11,0	4,8
2014	1,2	8,3	1,6	1,2	2,9	3,3	11,1	6,2
2015	1,1	8,5	1,6	1,1	3,3	2,9	11,2	6,2
2016	1,3	9,5	1,7	1,1	3,2	4,3	12,5	7,5
2017	1,3	10,1	1,7	1,1	3,1	4,9	13,1	8,0
2018	1,3	9,5	1,7	1,0	4,0	4,8	12,5	8,9
2019	1,3	9,9	1,7	1,0	3,9	3,7	12,9	7,6
2020	1,1	10,0	1,6	1,0	4,6	4,1	12,7	8,7
2021	1,0	8,5	1,5	0,7	2,7	3,2	10,9	5,9
2022	2,0	8,8	1,5	0,9	2,4	2,1	12,2	4,5
2023	2,4	8,9	1,6	0,9	2,2	1,9	12,9	4,1
2024	2,4	8,9	1,8	1,0	3,0	3,5	13,1	6,5

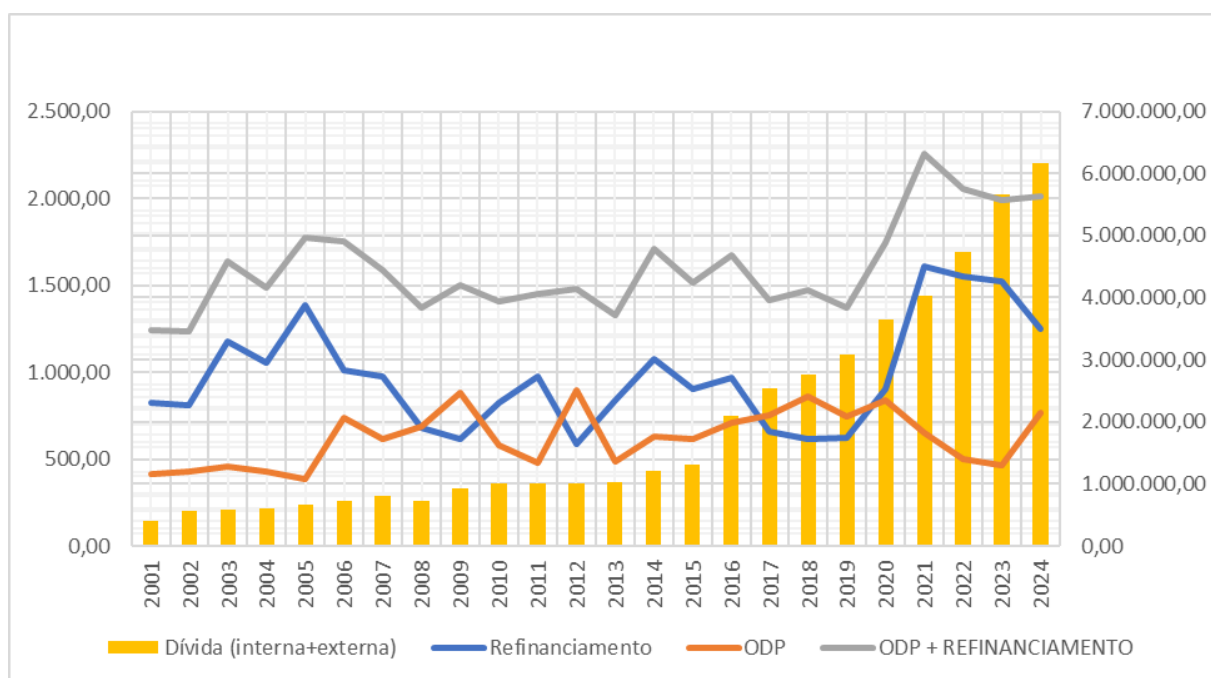
Fonte: SIGA Brasil e Ipea (2025). Elaboração própria.

Nessa perspectiva, é importante indicar que o robusto direcionamento de recursos para o ODP não foi suficiente para conter o crescimento do refinanciamento, tampouco para impor um limite ao crescimento exponencial da dívida. Historicamente, por meio da emissão de novos títulos para o pagamento dos vencimentos anteriores, o refinanciamento assegura um processo contínuo de endividamento, comprometendo o fundo público (Gráfico 15). Assim, torna-se relevante evidenciar a relação entre os recursos destinados ao ODP e ao refinanciamento, esses indicadores se aproximam em alguns momentos, contudo, prevalece a tendência de crescimento do endividamento via refinanciamento.

Ao longo das últimas duas décadas, a dívida apresentou um crescimento contínuo e acelerado, passando de R\$ 411 bilhões, em 2001, para pouco mais de R\$ 1 trilhão em 2010. A partir de 2011, diante dos impactos da conjuntura de crises da economia mundial, observa-se um salto ainda mais expressivo, ultrapassando R\$ 6 trilhões em 2024 (Gráfico 15). Esse quadro revela que o atual padrão de apropriação do fundo público assegura prioritariamente os interesses do CF às custas do desmonte da proteção social brasileira. Nesse sentido, o financiamento compulsório do ODP mostra-se incapaz de conter a escalada do endividamento,

evidenciando que este não decorre de uma suposta incapacidade ou ineficiência da gestão pública, mas de uma lógica estrutural, na qual o desenvolvimento do capitalismo ancora-se na dívida como um dos principais mecanismos de valorização do CF.

Gráfico 15 – ODP, refinanciamento e trajetória de crescimento da dívida interna e externa no período 2001-2024 (R\$/milhões, deflacionado pelo IPCA/2024)



Fonte: Siga-Brasil e BCB (2025). Elaboração própria.

*O eixo à esquerda faz referência ao ODP e ao refinanciamento.

**O eixo à direita faz referência a DLGG.

Em síntese, os dados apresentados revelam que o fundo público brasileiro ao longo das últimas décadas permaneceu fortemente condicionado à lógica do endividamento. De modo que, a centralidade das amortizações e dos juros da dívida pública demonstra a prioridade dada ao ODP em detrimento da expansão consistente do orçamento das políticas sociais, confirmando a tendência de subordinação do fundo público aos interesses do capital fictício.

4.2.2. Credores da dívida pública brasileira e as transferências de valor

Conforme a TMD, as transferências de valor refletem o desenvolvimento desigual e combinado que estrutura o circuito da economia mundial, pautado por uma DIT que penaliza os/as trabalhadores/as dos países latino-americanos, diante de um padrão de acumulação dual alimentado por mecanismos de compensação, tal qual a superexploração da força de trabalho¹⁷¹.

¹⁷¹ Marini (2017) identifica a existência de formas de intercâmbio desigual tanto entre distintos ramos de produção quanto nas relações entre diferentes nações, que possibilitam a apropriação privada de lucros extraordinários. A

Na contemporaneidade, Carcalholo (2009) identifica três condicionantes estruturais da dependência são: (1) a deteriorização dos termos de troca, (2) as remessas de juros, amortizações, lucros, dividendos e royalties e (3) as instabilidades dos mercados financeiros internacionais, proveniente das instabilidades do CF¹⁷². Esses fatores alimentam o fluxo permanente de transferências de valor para os países centrais.

Um dos principais desdobramentos desse processo foi a consolidação de um robusto ODP, sustentado tanto pela política monetária – que pressiona o orçamento – quanto pela política de ajuste fiscal permanente, que garante o redirecionamento de recursos públicos ao pagamento da dívida. Esse arranjo institucional assegura contínuas transferências de valor ao CF, mediante a apropriação privada do fundo público.

Nesse contexto, a dívida pública passou a operar como mecanismo privilegiado de valorização do CF. A manutenção de ajustes fiscais permanentes, consagrados em instrumentos como a DRU, o NRF e o NAF, promoveu sistematicamente o desmonte das políticas sociais e transferiu à classe trabalhadora os custos da crise. Sob a primazia da LRF, a política fiscal brasileira foi moldada pela lógica da obtenção de superávits primários, subordinando os direitos sociais às exigências da valorização financeira.

A partir de 2010, o BCB passou a divulgar, em seu Relatório Anual da Dívida (RAD), informações sobre os detentores dos títulos públicos. Entretanto, tais dados permanecem genéricos, sem detalhamento nominal que permita identificar os principais credores. Ainda assim, é possível observar que instituições financeiras, fundos de investimento e fundos de previdência concentraram, ao longo do período, mais de dois terços da dívida pública brasileira (Gráfico 16). Nesse sentido, no tocante ao ODP, persiste um cenário marcado pela ausência de transparência na publicização de informações que permitam a identificação dos principais beneficiários da dívida.

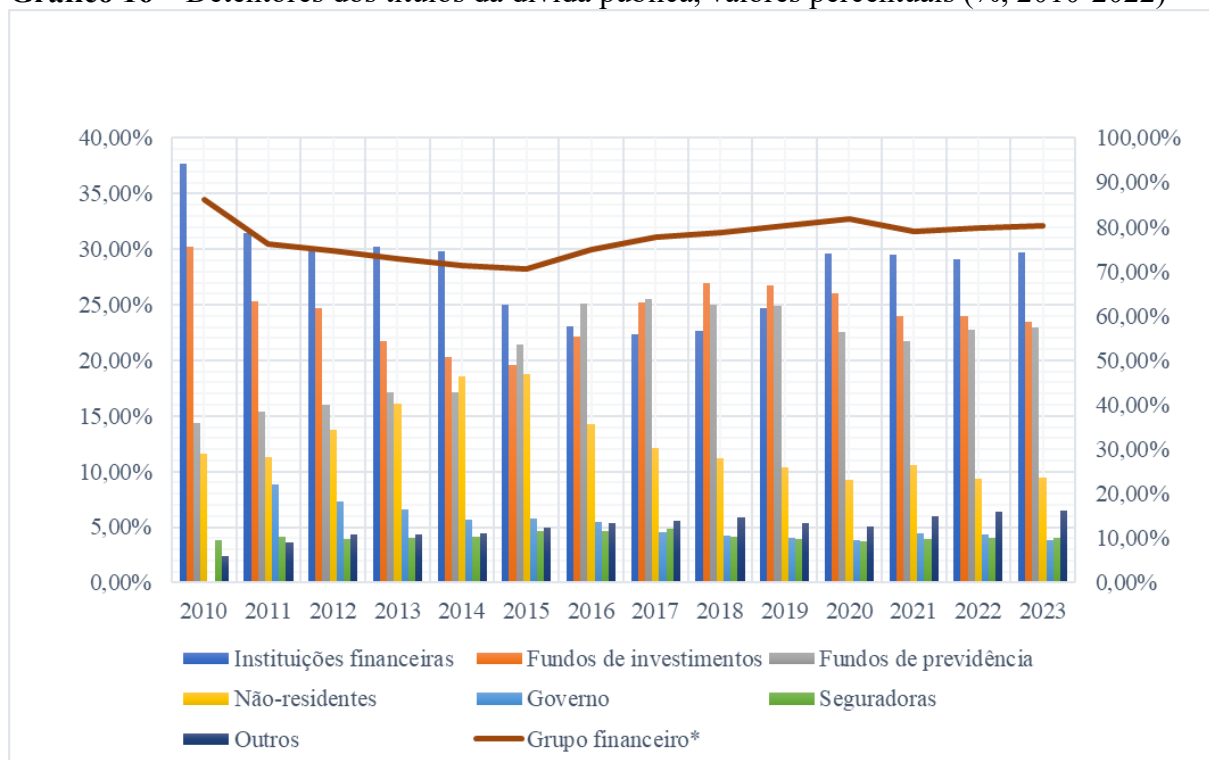
Esse quadro evidencia que a maior parcela dos recursos destinados ao ODP beneficia diretamente capitais financeiros – nacionais e estrangeiros – cuja rentabilidade é garantida pela

divisão internacional do trabalho (DIT) reforçou esse mecanismo ao concentrar, em determinados países, o monopólio sobre técnicas, conhecimentos científicos e tecnologias, cujo reflexo atual mais evidente são as patentes. Nesse contexto, os reduzidos investimentos em educação, ciência e tecnologia nos países latino-americanos limitam sua capacidade de mobilidade, enquanto a ofensiva neoliberal aprofunda essa dependência ao restringir a atuação estatal à oferta da educação básica, deixando a educação superior, a pesquisa e a inovação submetidas à lógica de mercado. No Brasil, a chamada fuga de cérebros é uma das principais expressões desse processo. Ver: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51110626>> Acesso em 22 de set. de 2023.

¹⁷² Para Carcalholo (2009), na contemporaneidade, o CF é a complexificação do capital portador de juros. O CF permite a redução do tempo de rotação do capital e o aumento da taxa de lucros, contudo esses capitais fictícios são formados a partir de mecanismos financeiros – dentre eles, a rolagem de juros extorsivos e os mercados futuros. Assim, conforme indica Carcalholo (2009), o CF é legatário de operações financeiras que, do ponto de vista individual, se apresentam como reais, mas, do ponto de vista da totalidade, é um capital *fictício*.

manutenção de elevadas taxas de juros e por um perfil de dívida de curto e médio prazo. Assim, a política monetária e fiscal, ao invés de assegurar direitos sociais, consolida a transferência de valor para os detentores de capitais fictícios, reforçando os vínculos de dependência que marcam o desenvolvimento brasileiro.

Gráfico 16 – Detentores dos títulos da dívida pública, valores percentuais (%), 2010-2022)



Fonte: BCB (2025). Elaboração própria.

*O eixo à direita refere-se ao percentual acumulado pelo grupo financeiro.

Nesse sentido, destaca-se a ausência de detalhamento nas informações divulgadas pelo BCB, o que impossibilita identificar de forma precisa quais instituições compõem o denominado grupo financeiro e qual a proporção de sua participação. Os dados são apresentados de maneira agregada, o que dificulta a construção de um mapeamento consistente dessas informações. Quando instado a fornecer informações nominais, o BCB recorre a ressalvas da Lei de Acesso à Informação (LAI) e invoca a defesa do sigilo bancário.

Ademais, conforme analisa Salvador (2021), em contraste com as transformações ocorridas nas últimas décadas, a estrutura tributária brasileira permanece fortemente assentada na tributação sobre o consumo. Nesse sentido, até o presente, inexistem mecanismos fiscais que incidam diretamente sobre o capital fictício, capazes não apenas de exercer funções de fiscalização, mas também de assegurar arrecadação, fomentando uma progressividade tributária. Nesse contexto, um dos mecanismos potenciais seria o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), previsto constitucionalmente para incidir sobre operações de crédito,

câmbio, seguros e sobre o mercado de capitais. Na prática, atualmente, o IOF desempenha sobretudo uma função regulatória e fiscalizatória, sendo utilizado como instrumento de política monetária e cambial, entretanto, sua estrutura normativa poderia ser redesenhada de modo a assumir também uma função arrecadatória mais robusta, incidindo diretamente sobre o CF e contribuindo para a redução da regressividade fiscal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como desdobramento da opção teórica, metodológica e, sobretudo, política, este trabalho buscou contribuir para a construção do conhecimento crítico a partir da TMD, dialogando com autores/as clássicos e contemporâneos. Nesse sentido, a presente tese recuperou elementos teóricos, políticos, econômicos e sociais que evidenciam a manutenção e a complexificação das relações de dependência na atual quadra histórica de ofensiva neoliberal, sob a dominância do capital fictício.

Com base nas transformações substantivas impostas com a ofensiva neoliberal no Brasil, a presente tese buscou responder as seguintes questões norteadoras: Qual o papel desempenhado pela dívida pública brasileira na acumulação capitalista sob a hegemonia do capital fictício? Como a dívida pública, enquanto modalidade de transferência de valor para os países centrais, se constituiu em uma amarra da dependência brasileira? Quais as implicações da adoção da agenda neoliberal para a configuração da dívida pública? E de qual modo a apreensão do efetivo orçamento destinado a juros, encargos e amortizações pode contribuir, qualificar e subsidiar a análise sobre a apropriação do fundo público no Brasil? No escopo de realização da pesquisa, identificamos a necessidade de recuperar criticamente a relação entre a universalidade e a particularidade da formação sócio-histórica brasileira no intuito de apreender o nosso objeto de estudo.

Conforme apresentado no primeiro capítulo, o CF adquiriu centralidade no cerne da acumulação capitalista. Entretanto, dada sua natureza parasitária, esse capital depende da apropriação da mais-valia que advém da esfera produtiva. Diante disso, observa-se que, na atualidade, o sistema de crédito passou por modificações estruturais, marcadas pelo crescimento das operações envolvendo CPJ e, sobretudo, o CF. Nesse contexto, a dívida pública apresentou um crescimento expressivo, impulsionado pelas altas taxas de juros, enquanto expressão do crescimento do CF e de sua natureza predatória e parasitária.

Nessa conjuntura, as estratégias de saída da crise estrutural do capital foram decisivas para o redesenho da economia mundial. Sob esse cenário de liberalização, desregulamentação e abertura dos mercados financeiros foi soerguido um sistema de endividamento público que, segundo Chesnais (2005), tornou-se uma espécie de espinha dorsal do MPC. Assim, embora esse processo tenha uma escala mundial, ele apresenta particularidades nos países dependentes, diante da intensificação das transferências de valor.

Diante dos elementos apresentados ao longo do segundo e terceiro capítulo, torna-se impar problematizar os traços distintivos do capitalismo dependente. Nesse sentido, à luz das

contribuições da TMD, a superexploração da força de trabalho se apresenta como uma característica que particulariza a dinâmica de acumulação dual estabelecida com os países centrais, tal característica perpassa a produção e a reprodução da vida social. Nessa conjuntura, o Estado dependente assume um papel forte e ativo na garantia das transferências de valor para os países centrais, conformando-se aos limites impostos pelo exercício de uma *subsoberania*, conforme enfatiza Osório (2014).

Nesse interim, a trajetória de crescimento da dívida pública brasileira apresenta uma sintonia com a dinâmica de circulação de capitais na economia mundial. Além disso, historicamente, a dívida foi influenciada pela operacionalização de mecanismos financeiros, especialmente pelas altas taxas de juros e pelos prazos de rolagem. No tocante às taxas de juros, dois momentos recentes evidenciam sua influência na dinâmica do endividamento brasileiro: o primeiro, durante a ditadura militar, quando a elevação das taxas de juros norte-americanas foi decisiva para o crescimento exponencial da dívida externa; o segundo, na atual conjuntura de avanço do neoliberalismo, no qual a política monetária – baseada em juros altos – impulsionou a multiplicação da dívida e sua transformação em dívida interna.

A partir do estudo desses dois períodos é possível indicar o caráter dependente e antidemocrático que permeia o padrão de endividamento vigente no Brasil. Isso demonstra que, embora o processo de redemocratização (nos marcos da democracia burguesa) tenha avançado ao consagrar o Estado democrático de direito e instituir um conjunto de direitos e garantias constitucionais, os espaços de participação popular permaneceram restritos, sobretudo no que se refere à gestão da dívida pública.

A partir desses elementos, evidencia-se que a construção de uma economia sustentada no endividamento público integra o projeto de recuperação econômica de orientação neoliberal. Tal trajetória revela, de um lado, a dependência brasileira em relação ao circuito mundial de endividamento – característico do atual estágio do capitalismo – e, de outro, o papel exercido pelos países dependentes na valorização dos capitais fictícios, por intermédio da dívida pública.

Nesse bojo, conforme os elementos discutidos no quarto capítulo, a adoção do receituário neoliberal resultou na implementação de políticas de austeridade que redesenharam a apropriação do fundo público, tendo como principal resultado sua crescente captura pelo ODP. Esse crescimento foi sustentado pelo desmonte do padrão de proteção social consagrado na CF-88, por meio das contrarreformas nas políticas sociais, direcionadas para a focalização, a seletividade e o subfinanciamento, indicadas por Behring (2008) e Salvador (2010).

Conforme mencionado anteriormente, um dos eixos condutores desse processo foi a incorporação do neoliberalismo, que resultou na reorientação de todas as esferas da vida social.

Em decorrência dessa guinada neoliberal, no âmbito do Estado, a política econômica, especialmente a monetária e a fiscal, passaram a ser decisivas na própria regulação das políticas sociais.

A austeridade no âmbito da política monetária, conduzida de forma centralizada pelo BCB, fomentou a mudança no perfil da dívida, que passou a ser majoritariamente interna a partir da década de 1990. Essa mudança foi impulsionada pelo aumento da rentabilidade dos títulos públicos decorrente da política de juros altos praticadas pela instituição – superior, inclusive as taxas observadas nos demais países latino-americanos. Essa política contracionista, combinada à liberalização financeira, transformou a política monetária em uma das balizas centrais da dinâmica de apropriação do fundo público pelas classes dominantes, que alimenta a valorização do CF.

Nessa conjuntura, a economia brasileira passou a ser influenciada pelas decisões da política monetária adotadas pelo Copom, que reforçam o caráter antidemocrático e antipopular do capitalismo dependente, marcado pela centralização dos principais espaços de decisão. Essa subordinação da política monetária aos interesses do mercado de capitais fictícios evidencia-se quando se observa a trajetória da taxa Selic e seus impactos diretos na ampliação da dívida, que apresentou um crescimento exponencial ao longo do período estudado.

Os impactos da austeridade no âmbito da política monetária incidem diretamente sobre o crescimento da dívida e da pressão que os detentores do CF passam a exercer sobre o fundo público. Desse modo, esse rearranjo das políticas monetária, fiscal e social nos moldes neoliberais revela uma relação umbilical entre elas, uma vez que essas políticas não operam de forma autônoma e isolada, mas são profundamente amalgamadas. Assim, no âmbito da **política monetária**, a priorização de juros elevados amplia a dívida e, conseqüentemente, os custos com juros, encargos e amortizações, alimentando justamente aquilo que os neoliberais apresentam como a causa primária do ajuste fiscal permanente – a própria dívida. Nesse contexto, a política monetária adotada no Brasil tem produzido o crescimento exponencial do endividamento, que multiplicasse de forma ininterrupta. Tal dinâmica articula-se a uma política fiscal que, ao ignorar os determinantes do efeito multiplicador da dívida, limita-se à cartilha neoliberal, segundo a qual a única alternativa é a ampliação do ODP.

Como parte do ajuste neoliberal o fundo público passou a ser delimitado por uma política de ajuste fiscal que tem como eixo central a geração sistemática de superávits primários, resguardada pela LRF. Com isso, na prática, a ofensiva neoliberal passou a ditar os rumos do orçamento, construindo uma arquitetura institucional na qual a política social está condicionada a política fiscal. Nessa conjuntura, o OSS tem sido continuamente desmontado diante da

política de ajuste fiscal adotada nos três últimos decênios. Essa política fiscal baseada na premissa da chamada “responsabilidade fiscal” consagrou o redirecionamento dos recursos das políticas sociais, especialmente do OSS, para o ODP, por meio de desvinculações, desonerações, congelamentos e cortes orçamentários.

Diante das repercussões da mundialização do capital, da reestruturação produtiva e das reformas neoliberais, incorporadas sob a pressão e tutela de instituições como o BM e o FMI, os países de capitalismo dependente, como o Brasil, foram impulsionados a ampliar suas remessas de transferências de valor para os países centrais. Esse movimento ocorre tanto por meio do intercâmbio desigual de mercadorias, que implica na transferência de mais-valia e sua compensação pela superexploração da força de trabalho, quanto por meio das demais formas de transferências de valor como lucros, dividendos, royalties, juros, entre outras.

Diante do escopo da presente tese, debruçamo-nos sobre a discussão atinente à transferência de valor por meio dos juros da dívida pública. Nesse sentido, é importante indicar que, com base na pesquisa bibliográfica e documental, identifica-se que a dívida pública brasileira foi forjada, em grande medida, pelos prazos de rolagem de curto e médio prazo, e pela incidência de juros elevados – que, na década de 1970, ultrapassaram 20% e, na atualidade, sob o controle do BCB sobre parte dos títulos, atingiram patamares de até 15%. Assim, em uma tentativa de transladar sua própria crise para o âmbito do Estado, no seio da ofensiva neoliberal, as classes dominantes forjaram um discurso fiscalista centrado na “responsabilidade fiscal” do Estado.

Dessa forma, ao submeter o fundo público à lógica da austeridade monetária e fiscal, tem-se promovido um desmonte da já restrita proteção social legatária da CF-88, como forma de assegurar a manutenção das transferências de valor via ODP o que, em última instância, transfere à classe trabalhadora o ônus da crise. Ademais, tal ofensiva cria entraves ao debate público no tocante a democratização das informações relativas à dívida, recorrendo a uma linguagem tecnocrática que, mesmo em uma *autoproclamada* tentativa de viabilizar a divulgação dos dados referentes a esse orçamento, desconsidera as particularidades que envolvem cotidianamente os/as trabalhadores/as e os limites do sistema educacional elitista e excludente como o brasileiro.

Desse modo, a ofensiva neoliberal fundamenta-se na reificação das origens da dívida e dos instrumentos que regulam o endividamento. Nesse contexto, o predomínio de uma linguagem tecnicista e economicista, bem como a exclusão da participação social nos espaços decisórios, constituem elementos estruturantes desse processo.

Nesse sentido, em tempos neoliberais, o crescimento expressivo da dívida e das transferências de valor por meio do ODP é sustentado por medidas de austeridade que realocam uma parcela crescente de recursos que deveriam ser destinados à garantia dos direitos sociais. A construção desse orçamento tem sido pactuada e institucionalizada no âmbito normativo legal, tendo como principal mecanismo de fiscalização a referida LRF – condicionada a construção de mecanismos fiscais *influx*, tal qual a DRU, o NFR e o recente NAF.

É importante destacar que, apesar das nuances e particularidades que caracterizam cada um dos governos nos últimos três decênios – especialmente durante os governos progressistas do PT (2003-2015) –, a agenda neoliberal seguiu logrando avanços. Nesse cenário, no tocante a dívida, o volume expressivo e contínuo de recursos fez do ODP umas das principais rubricas orçamentárias, revelando a prioridade dada as frações do capital na apropriação dos recursos que compõem o fundo público.

Nesse sentido, observa-se uma linha de continuidade do núcleo duro das medidas neoliberais ao longo dos governos petistas – expressa, sobretudo, na manutenção da austeridade monetária e fiscal. Entretanto, essa ofensiva se intensifica após o golpe jurídico-parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff. Assim, os governos de Michel Temer e, especialmente, de Jair Bolsonaro, aprofundaram as contrarreformas neoliberais e o ajuste fiscal, combinando-os a um avanço do conservadorismo de cariz reacionário. O aprofundamento do ajuste foi consagrado com a aprovação do NRF, mecanismo que congelou o orçamento das despesas primárias por vinte anos, tomando como parâmetro o orçamento do exercício anterior e sua correção pela inflação por meio do IPCA. Essa medida teve impactos significativo no congelamento do orçamento das políticas sociais e, no âmbito da seguridade social, provocou o desfinanciamento das políticas de saúde e assistência social.

É pertinente assinalar que esse processo está estreitamente associado a uma reação autoritária diante da crise estrutural do capital e das contradições imanentes ao CF. Desde a crise financeira de 2008, observa-se o avanço da extrema direita em escala global. Na América Latina, tal movimento se expressa pela eleição de Jair Bolsonaro no Brasil (2019), Nayib Bukele em El Salvador (2019) e Javier Milei na Argentina (2023); pela ruptura de caráter golpista na Bolívia, com a assunção de Jeanine Áñez (2019); e pela ascensão de Dina Boluarte no Peru (2022). Verifica-se, ainda, o fortalecimento de setores de extrema direita na Guatemala (eleição de Alejandro Giammattei, em 2020), no Paraguai (eleição de Santiago Peña, em 2023) e na Colômbia (governo de Iván Duque Márquez, 2018–2022). Nos países centrais, a principal expressão desse avanço foi a eleição de Donald Trump nos EUA (2016), um marco no avanço da extrema-direita ultranacionalista e reacionária.

No pleito eleitoral de 2022, a vitória da coalização liderada pelo presidente Luíz Inácio Lula da Silva (PT) representou uma tentativa de frear o avanço da extrema-direita. Apesar dos limites impostos pelas alianças políticas e pela correlação de forças no Congresso Nacional, o governo Lula III promoveu avanços significativos, como a recriação e recomposição dos ministérios, a realização de concursos públicos para reposição do quadro de servidores efetivos, a retomada da política de valorização do salário mínimo, a ampliação de programas de transferência de renda, a reestruturação de políticas voltadas à segurança alimentar, o fortalecimento das políticas de igualdade racial e de gênero.

No âmbito da política monetária, durante o período de transição e os dois anos iniciais do governo Lula III, durante os quais a presidência do BCB estava a cargo de Roberto Campos Neto (indicado de Jair Bolsonaro), foram marcados por uma retórica crítica à manutenção das elevadas taxas de juros praticadas pelo banco. Essa política foi recorrentemente apontada como uma das principais causas das dificuldades para retomada do crescimento econômico no período pós-pandêmico¹⁷³. Contudo, com a nomeação de Gabriel Galípolo – indicado por Lula – para a presidência do BCB, verificou-se uma opção eminentemente política pela continuidade da política de juros altos. Nesse sentido, na última deliberação do Copom, a taxa Selic foi elevada para 15% ao ano¹⁷⁴, demonstrando que os interesses dessa fração do capital foram preservados.

No âmbito da política fiscal, o NRF foi substituído pelo NAF, que não alterou o compromisso com essa fração do capital. Ao contrário, essa nova engenharia fiscal teve implicações econômicas, políticas e sociais deletérias ao impor restrições ao financiamento das políticas sociais. Assim, por um lado, o NAF representou um avanço da tecnocracia no aparelho do Estado, uma vez que seu caráter tecnicista complexifica e blinda o debate público sobre o orçamento; por outro, significou a continuidade do ajuste fiscal permanente. Essa linha de continuidade representa um contrassenso em relação às propostas apresentadas pela ala progressista representada pela candidatura de Lula e, ademais, revela os limites estruturais das alianças políticas com setores das classes dominantes.

Em que pese os reveses, o mês de setembro de 2025 foi marcado pela condenação do ex-presidente Jair Bolsonaro por sua atuação enquanto líder de uma tentativa de golpe contra o estado democrático de direito, que teve como principal expressão os atos do fatídico 8 de janeiro de 2023. Mais de dois anos depois, Bolsonaro e parte da cúpula militar tomaram assento no

¹⁷³ Ver: <https://www.cartacapital.com.br/economia/lula-reforca-criticas-ao-bc-por-juros-elevados-e-chama-de-vergonha-decisao-do-copom/>> Acesso em 10 de out. de 2025.

¹⁷⁴ Ver: <https://veja.abril.com.br/economia/copom-mantem-taxa-selic-em-15-em-linha-com-o-esperado-pelo-mercado/>>. Acesso em 20 de setembro de 2025.

banco dos réus, sendo julgados e condenados por crimes contra à democracia brasileira. Bolsonaro foi condenado a 27 anos e 03 meses de prisão pela primeira turma do Supremo Tribunal Federal (STF) e, em decorrência da condenação, seus direitos políticos permanecem suspensos. Na condenação de Bolsonaro, figuram os crimes de organização criminosa, abolição violenta do Estado democrático de direito, golpe de estado, dano qualificado e deterioração do patrimônio público.

Esse julgamento é um marco histórico, pois, pela primeira vez na história brasileira, os militares foram levados ao banco de réus. Contudo, ainda é importante recordar os crimes cometidos por Bolsonaro durante o período pandêmico, no qual o então presidente criou entraves institucionais para a gestão da pandemia, incitou o desrespeito às medidas de proteção indicadas pela OMS, apresentou propostas de tratamento com base em medicamentos comprovadamente ineficazes, tal qual a Cloroquina, e banalizou as mortes de milhares de brasileiros/as. À época, Bolsonaro manifestou-se publicamente, em cadeia nacional, a favor da exposição dos/trabalhadores/as ao vírus, criou entraves para a aquisição de vacinas, dentre outras medidas que tiveram implicações diretas na quantidade de mortes em decorrência do vírus. Tais crimes ainda seguem impunes e precisam ser recolocados diuturnamente na ordem do dia.

Findo o julgamento dos primeiros réus da trama golpista, em uma tentativa de garantir a histórica impunidade que marca a historiografia brasileira, na semana seguinte à da condenação, passou a tramitar no Congresso Nacional duas propostas regressivas e reacionárias. A primeira, busca garantir a impunidade para os condenados pela tentativa de golpe (a PEC da Anistia) e, a segunda, para os próprios parlamentares (PEC da Blindagem). Essas propostas, encontraram uma intensa resistência nas ruas, diante da organização coletiva da classe trabalhadora brasileira, embalados ao som de Chico, Caetano, Gil e outros/as artistas brasileiros/as, representantes dos movimentos sociais, sindicais e partidários. Essa pressão foi fundamental para a rejeição da chamada PEC da Blindagem pelo Senado Federal – o que evidencia a importância da organização coletiva da classe trabalhadora.

Nessa conjuntura, cientes das contradições imanentes a própria lógica de acumulação capitalista, alicerçada em contínuas transferências de valor e na superexploração da força de trabalho dos países dependentes, reforçamos a importância da construção coletiva de um horizonte que ultrapasse os limites da democracia burguesa. Nesse sentido, conforme evidencia a formação sócio-histórica da sociedade brasileira, as estratégias de conciliação de classe apesar de garantirem ganhos concretos no sentido da emancipação política, em última instância garantem a perpetuação do próprio MPC, ou seja, garantem a dominação burguesa e sua lógica

desumanizante. Diante disso, urge a imperiosa tarefa de construir coletivamente uma outra forma de sociabilidade pautada pela emancipação humana.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Marisa Silva. **Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo.** 2012. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BAMBIRRA, V. **O capitalismo dependente latino-americano.** 4ª ed. Florianópolis: Insular, 2019.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil.** Working Paper, novembro 2017.

BASBAUM, L. **Sociologia do Materialismo: introdução à história da filosofia.** São Paulo, Símbolo, 1978

BEHRING, E. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social. v. 2)

BEHRING, E. Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: ENCONTRO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO, 4., 2017, Niterói. Anais do IV Encontro Internacional Marx e o Marxismo. Niterói: NIEP-Marx/UFF, 2017. p. 1-15. Disponível em: <<https://www.niepmarx.blog.br/MM/MM2017/AnaisMM2017/MC44/mc443.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BEHRING, E. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA, R. (Org): **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2019.

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

BELLUZZO, L. **G.O capital e suas metamorfoses.** São Paulo. Editora Unesp, 2013.

BIN, D. A superestrutura da dívida: financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal. São Paulo: Alameda, 2017.

BIONDI, A. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado.** São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa.** Trad. José Antônio Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia.** 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BOSCHETTI, I. **Assistência e trabalho no capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, I. SALVADOR, Evilasio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.

BOSCHETTI, I. TEIXEIRA, S. O. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. In. SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA, R. (Org): Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019.

BRUNHOFF, S. Finança, capital, estados. In: BRUNHOFF, S. [et al]. **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010.

BRUYNE, P; HERMAN, J; SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

BUTA, B. O; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. In: **Organizações & sociedade**, 27(94), 370–395 <https://doi.org/10.1590/1984-9270941> 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/26419>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CANO, W. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3, p. 444–460, jul. 2015.

CANO, W. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

CARCANHOLO, R; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. In: Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 20, n. 1, 1999 (p.284-304)

CARCANHOLO, R. SABADINI, M. de S. Capital fictício e lucros fictícios. In: Revista Sociedade Bras. Economia Política. Rio de Janeiro, n. 24, 2009 (p. 41-65).

CARCANHOLO, M. D. **Abertura externa e liberalização financeira**: impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

CARCANHOLO, M. D. Dependência e superexploração da força de trabalho no desenvolvimento periférico. IN: SADER, Emir. DOS SANTOS, Teotônio (Org.). **A América Latina e os desafios da globalização: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini**. Rio de Janeiro: Ed PUC/RIO e Boitempo, 2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; AMARAL, Marisa Silva. Acumulação capitalista e exército industrial de reserva: conteúdo da superexploração do trabalho nas economias dependentes. **Revista de Economia**, [S. l.], v. 34, n. 4, 2008. DOI: 10.5380/re.v34i4.17193. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/17193>. Acesso em: 1 fev. 2025.

CARCANHOLO, M. D. Crise econômica atual e seus impactos para a organização da classe trabalhadora. In: **AURORA**, ano IV, n. 6, 2010. ISSN: 1982-8004. Disponível em: < <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1226>>. Acesso em 20 mar. 2025

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

CARDOSO, F.H., FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In.: BIELSHOWSHY, R. (Org.). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

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

CHESNAIS, F. Doze teses sobre a mundialização do Capital. In: FERREIRA, C.; e SCHERER, A. F. (Org). **O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas**. Lajedo: UNIVATES, 2005a.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____. (Org). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas: configurações, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005b.

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

CISLAGHI, J. F. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. **Esquerda Online**, 08 jul. 2020. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao-ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/>> Acesso em 03 de jul. de 2024.

COGGIOLA, O. **Teoria econômica marxista: uma introdução**. 2ed. São Paulo: Boitempo, 2021

COUTINHO, C. N. **O estruturalismo e a miséria da razão**. 2ed. São Paulo: Expressão popular, 2010.

CRUZ, P. D. **Dívida externa e política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. São Paulo: Brasiliense, 1984. 249p.

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

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. **Carta ao Povo Brasileiro**, 22 de junho de 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>> Acesso em 20 de ago. de 2025.

DEMIER, F. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: Manual, 2017.

DREIFUSS, R. A. **1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

DUMÉNIL, G., LÉVY, D. A finança capitalista: relações de produção e relações de classe. In: BRUNHOFF, S e et al (Org). **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010a.

DUMÉNIL, G., LÉVY, D. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana, In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2010b

DWECK, Esther; GAIGER, Fernando; ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana. (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 32-56.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1984.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. 3ª ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

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

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

GALVÉAS, Ernane; LANGONI, Carlos Geraldo. **O acordo do Brasil com o FMI**. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 546-569, out./dez. 1983. DOI: 10.1590/0101-31571983-4139. Acesso em 10 de mar. de 2025

GRANATO, Leonardo. **O Estado Latino-Americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão popular, 2021.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 23ª edição. São Paulo: Editora Loyola, 2012.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: implicações e história**. 5ªed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

IANNI, O. A crise de paradigmas na Sociologia. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº. 32, jun. de 1991.

IANNI, O. A construção da categoria. In: **Revista HISTEDBR On-Line**. Campinas, número especial, p. 397-416, abr. 2011 - ISSN: 16762584.

IANNI, O. **A ditadura do grande capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

- IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/educacao>>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Guia ilustrado de política monetária e direitos humanos**. Brasília: Inesc, 2022. Disponível em: <inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/cartilhaPoliticaMonetariaV12.pdf>. Acesso em 20 de jun. de 2025.
- IPEA – Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Nota técnica 27: O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016.
- IPEA – Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Equidade Fiscal no Brasil: Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social**. Comunicados do IPEA, n. 92, 2011.
- KONDER, L. **Introdução ao fascismo**. 2ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2009.
- KOPNIN, P.V. **Fundamentos lógicos da ciência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- KOSIK, K. **Dialética do concreto**. (trad. De Célia Neves e Alderico Totíbio). 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976 (reimpressão: 2002).
- LACERDA, A. C. et al. **Economia brasileira**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- LAPAVITSAS, C. **El capitalismo financiarizado: expansión y crisis**. Madri: Maia Ediciones, 2009.
- LÊNIN, V. I. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. 1ª edição. São Paulo: Expressão popular, 2012.
- LENIN, V. I. **O Estado e a revolução: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- LESSA, S. TONET, I. **Introdução à filosofia de Marx**. 2ed. São Paulo: Expressão popular, 2011.
- LOURENÇO, E. A. Crise do capital e o desmonte da Previdência Social no Brasil. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 467-486, set./dez. 2017.
- LUCE, M. S. A superexploração da força de trabalho no Brasil: evidências da história recente. In: ALMEIDA FILHO, N. (Org). **Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini**. Brasília: IPEA, 2013.
- LUCE, M. S. **Teoria Marxista da dependência: problemas e categorias – uma visão histórica**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- MAGALHÃES, L. C. G. de; VIERA, B. E. **Taxa de juros, serviço da dívida e investimento público: as relações entre a financeirização subordinada e o crescimento econômico no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, maio 2025. 26 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3115). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3115-port>

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANDEL, E. **A crise do capital: os fatos e a sua interpretação marxista**. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990.

MARINI, R. M. Duas notas sobre o socialismo. **Lutas Sociais**, [S. l.], n. 5, p. 107–123, 2004. DOI: 10.23925/lis.v0i5.18899. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/lis/article/view/18899>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

MARINI, R. M. O ciclo do capital na economia dependente. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 23-41.

MARINI, R. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2013.

MARINI. A Dialética da dependência. In: **Germinal: marxismo e educação em debate**, Salvador v. 9, n.3, 2017 (p. 325-356).

MARTINS. C. O pensamento de Ruy Mauro Marini e sua atualidade para as ciências sociais. In: ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini**, Brasília: Ipea, 2013, p. 15-48.

MARX, K. **Para a questão judaica**. 1ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2009.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2ed. São Paulo: Expressão popular, 2008

MARX, K. ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. 1ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2008.

MARX, K. ENGELS, F. **Manifesto comunista**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. “Glosas críticas marginais ao Artigo ‘O Rei da Prússia e a Reforma Social’ de um prussiano”. In: MARX, K; ENGELS, F. **As lutas de classe na Alemanha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, K. **Miséria da filosofia**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. 2ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017a.

MARX, K. **O capital: Crítica da economia política: livro III: O processo global da produção capitalista**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017b.

MATTEI, C. **A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo**. São Paulo: Boitempo 2023.

MATTOS, M. B. **Governo Bolsonaro: Neofascismo e autocracia burguesa no Brasil**. São Paulo: Usina Editorial, 2020.

MEDEIROS, C. A. Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In.: TAVARES, M^a da C; FIORI, J. L. (Org). **Poder e dinheiro uma economia política da globalização**. 7^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017. (p. 279-346)

MENDES, A. **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira**. São Paulo: Hucitec editora, 2012.

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

MINAYO, C. de S (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

MINELLA, A. Transformações dos setores dominantes: a burguesia bancário-financeira no Brasil; In: LARANJEIRA, S. (org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990. P. 83-106.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 6^a ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MULLER, L. A. P; PAULANI, L. M. O capital portador de juros em *O capital* ou o sistema de Marx. In: **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 35, n. 2, p. 69-92, 2012.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão popular, 2011.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ, Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OSÓRIO, J. Dependência e superexploração. IN: SADER, Emir. DOS SANTOS, Teotônio (Org.). **A América Latina e os desafios da globalização: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini**. Rio de Janeiro: Ed PUC/RIO e Boitempo, 2009.

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

PARTIDO DO MOVIMENTO BRASILEIRO (PMDB). **Uma ponte para o futuro**. Porto Alegre: MDB-RS, 2015. Disponível em: https://www.mdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/documentos/Uma_ponte_para_o_futuro.pdf. Acesso em: 10 mai. 2025.

PEREIRA, J. M. M., **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro – 1944-2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010

PINTO, G. A. **A organização do trabalho no século XX: taylorismo, fordismo e toyotismo**. São Paulo: Expressão popular, 2013.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 26ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PUELLO-SOCÁRRAS, L. F. **Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013)**. In: Revista Espaço Crítico. Colômbia, n. 18, p. 21, 2013

RAMPAZZO, L. **Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

ROSSI, P. DWECK, E. e ARANTES, F. Economia política da austeridade. In: ROSSI, P. et. al., **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018 (p. 14-31).

RUBIN, I. R. **A teoria marxista do valor**. 1ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SABADINI, M. Sobre o conceito de capital financeiro. In: **Temporalis**, Brasília (DF), ano 15, n. 30, jul/dez, 2015 (p. 71 – 92)

SABADINI, M. S., CAMPOS, F. Imperialismo e capital financeiro. In: MELLO, G; NAKATANI, P. (Org). **Introdução a crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

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

SALVADOR, E. Fundo público. In: IVO, A. (Org). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2020 (p. 326-232)

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

SANTOS, T. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018

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

SOUZA FILHO, R, GURGEL, C. **Gestão democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016 (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social. v. 7)

TAVARES, Mª da C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Mª da C; FIORI, J. L. (Org). **Poder e dinheiro uma economia política da globalização**. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017a (p.27-55).

TAVARES, Mª da C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Mª da C; FIORI, J. L. (Org). **Poder e dinheiro uma economia política da globalização**. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017b (p.55-87).

TONET, I. **Método científico: uma abordagem ontológica.** São Paulo: Instituto Lukács, 2013.