UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Faculdade de Saúde Pública

**TEMPOS TURBULENTOS NA
SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA:
Os impasses do financiamento no
capitalismo financeirizado**

Áquilas Nogueira Mendes

Tese apresentada para obtenção do título de Livre-Docente, junto à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Departamento de Prática de Saúde Pública.

São Paulo

2012

Mendes, Áquilas N.

Tempos turbulentos na saúde pública brasileira: os impasses do financiamento no capitalismo financeirizado / Áquilas Nogueira Mendes. São Paulo, 2012. 131 p. Tese (livre docência). Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Departamento de Prática de Saúde Pública.

1. Saúde pública universal. 2. Financiamento do SUS. 3. Capitalismo contemporâneo. 4. Capital portador de juros. 5. Regulamentação da EC29.

54325/2013

*À Shirley, minha linda mulher, pelo seu companheirismo e amizade
irredutíveis nas grandes jornadas de nossa vida conjunta.
À minha filha Manuela, pela sua força interna e pelo seu olhar, no fundo, muito terno.
À minha grande mãe Maria Lucia (in memoriam), pela vida transmitida
de muita energia.
Ao meu pai Adib, pelo compromisso com a seriedade no trabalho.
À minha irmã Almara, de tantas conversas.*

Agradecimentos

Este trabalho teve a colaboração direta e indireta de muitos colegas e amigos pelo gosto incansável da busca pelo saber. A todos, agradecemos a oportunidade do convívio e do conhecimento socializado.

Para citar alguns agradecimentos específicos, relacionamos:

às professoras colegas de Departamento, Áurea e Laura, pelo estímulo e pelo intenso companheirismo nesses pequenos e árduos anos de trabalho no Departamento de Prática de Saúde Pública, da Faculdade de Saúde Pública da USP;

aos meus alunos da FSP/USP, participantes da disciplina “Dinâmica do Capitalismo e Economia da Saúde Pública”, na sua primeira versão de 2011, por várias discussões “acaloradas” e pelo incentivo que o conteúdo deste trabalho se tornasse uma contribuição para o concurso de Livre-Docência;

aos professores Tanaka, Paulo Capel, Paulo Fortes e Vitória por contribuírem, destacadamente, para a minha “vida” na USP;

aos funcionários do Departamento de Prática de Saúde Pública, incluindo todos da Secretaria do Departamento e à secretária da Pós-graduação, Livia, pelo apoio generoso;

aos meus parceiros do Núcleo de Pesquisa para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC – SP, sob a coordenação da minha parceira e amiga pela identidade do mundo do trabalho, professora Rosa Marques e da vice-coordenação do meu amigo professor Marcel Guedes Leite, por assegurarem o espaço do pensamento econômico crítico permanentemente aceso;

ao Departamento de Economia da PUC-SP, por propiciar o convívio entre os professores da economia política crítica e pelos meus estimulantes alunos de graduação;

aos integrantes do nosso Grupo de Estudos Marxistas na PUC-SP, que se mantêm irredutíveis pelo estudo das obras clássicas de Marx;

à FAAP, pelos anos de convívio e aprendizado profissional no campo do ensino de graduação em Economia e especialmente, ao professor Luiz Alberto Machado, pelo seu apoio constante ao meu desempenho como professor e pesquisador.

à Márcia Dias pela precisão e pontualidade na revisão deste trabalho;

ao sempre mestre Gilson Carvalho, pela sua contagiante e cotidiana defesa pela saúde universal;

a todos os camaradas que lutam incansavelmente nessa “guerra” que tem sido manter a saúde pública neste país e por “gritar” por um mundo emancipado.

*"[...] meter toda mi sangre en mis ideas".
José Carlos Mariátegui,
Siete ensayos de interpretación
de la realidad peruana*

Resumo

Este trabalho procura reconstituir os embates do financiamento da saúde pública brasileira, durante as décadas de 1990 e 2000, determinados, de um lado, pelas condições impostas pela política macroeconômica adotada pelos governos federal neste período e, de outro, pela dinâmica do capitalismo contemporâneo, sob o comando do capital portador de juros, implicando pressão sobre os recursos financeiros da seguridade social e do SUS. Destaca-se, também, a partir desse contexto, a permanência dos impasses e das incertezas que cerceiam o esquema de financiamento do SUS durante essas décadas e, ainda, argumenta-se que os conflitos continuam abertos até o presente momento, na medida em que não se conseguiu a obtenção de recursos seguros e suficientes para sustentar um gasto público condizente com o nosso sistema universal de saúde.

Em dois capítulos, este trabalho retoma os aspectos mais relevantes da dinâmica de acumulação do capital, à luz da contribuição de Marx, a fim de facilitar o entendimento sobre o funcionamento do capitalismo contemporâneo, com ênfase no papel desempenhado pelo capital portador de juros e sua forma assumida de capital fictício e, também são lembrados os desdobramentos da crise atual, principalmente para o fundo público social. E, ainda, analisa a trajetória de institucionalização do financiamento do SUS, desde a Constituição de 1998 a aprovação da regulamentação da EC29, em 2011, são descritos o agravamento das tensões e embates nessa trajetória, especialmente para garantir a universalidade da saúde, mantendo, assim, a permanência das incertezas desse financiamento. Entre outros aspectos, é dada especial atenção à apresentação de algumas propostas de fontes alternativas para o financiamento da saúde pública universal.

Palavras-chave: Saúde pública universal. Financiamento do SUS. Capitalismo contemporâneo. Capital portador de juros. Regulamentação da EC29.

Abstract

This work tries to rebuild the Brazilian health public financing conflicts, during the 1990 and 2000 decades, determined, in on side, by the macroeconomic policy forced conditions adopted by the federal government in this period, and, on the other side, by contemporary capitalism dynamic, under interest capital, provoking pressure over SUS and Social Security financial resources. It also highlights, from this context, the staying of sticking points and uncertainties which retrench SUS financing framework during those decades and, yet, it argues that conflicts are kept open up to the present moment, in the sense that it has not managed to obtain safe and enough resources in order to support a public expenditure, concerning our universal health system.

In two chapters, this work takes back the most relevant elements of capital accumulation dynamic, from Marx perspective, in order to make the understanding easier about contemporary capitalism functioning, with emphasis in interest capital developed role and its assumed form of fictitious capital and, also it is taken into our memory the unrolling of the present crisis, mainly to social public fund. And, yet it analyzes SUS financing institutionalization way, since de 1988 Constitution to EC29 regulation approval, in 2011, it describes the collision and strains worsening in this way, specially to ensure universal health, keeping the financing uncertainties staying. Among other aspects, it is given special attention to present some alternative resources proposals to universal public health financing.

Key words: Universal public health. SUS financing. Contemporary capitalism. Interest capital. 29 Constitutional Amendment regulation.

Lista de Tabelas

Tabela 1: Riqueza fictícia e renda real no Mundo, 1980-2010.....	44
Tabela 2: Despesas com Ações e Serviços de Saúde do Ministério da Saúde, em milhões de reais correntes e na proporção do PIB – 1995-2010	89
Tabela 3: Gasto Nacional com Saúde no Brasil, segundo gasto público e gasto privado- estimativas 2009, em bilhões de reais correntes.....	90
Tabela 4: Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2008-2010, em valores de milhões de reais correntes	93
Tabela 5: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU – 2005-2010, em milhões de reais correntes.....	94
Tabela 6: Renúncia fiscal para a saúde da União, Brasil 2007-2011, em bilhões de reais correntes.....	100

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Evolução das despesas com ações e serviços de saúde do Ministério da Saúde e dos Juros da Dívida, ambos na proporção do PIB, em % - 1995-2010	91
---	-----------

Lista de Siglas

Abrasco	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
Abres	Associação Brasileira de Economia da Saúde
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
Ampasa	Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde
Anfip	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BCE	Banco Central Europeu
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CDOs	Collateralized debt obligations
CSS	Contribuição Social da Saúde
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
CIB	Comissão Intergestores Bipartite (representantes da Secretaria de Estado da Saúde e dos secretários municipais de Saúde)
CIT	Comissão Intergestores Tripartite (representantes do Ministério da Saúde, da Secretaria de Estado da Saúde – Conass –, e dos secretários municipais de Saúde – Conasems)
Cofin	Comissão de Orçamento e Finanças do Conselho Nacional de Saúde
Cofins	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Saúde
Cosems	Conselho dos Secretários Municipais de Saúde do Estado de São Paulo
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSM	Conselho Municipal de Saúde
DPVAT	Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
DRU	Desvinculação das Receitas da União

EC29	Emenda Constitucional n.-29/2000
EPU	Encargos Previdenciários da União
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalho
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Finsocial	Fundo de Investimento Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FMI	Fundo Monetário Internacional
FED	Federal Reserve – Banco Central Norte-americano
FSE	Fundo Social de Emergência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Impostos Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OSS	Orçamento da Seguridade Social

Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PPA	Plano Plurianual
PSF	Programa de Saúde da Família
SES-SP	Secretaria de Estado da Saúde – São Paulo
Siafi	Sistema de Informações da Administração Financeira da União
Sinpas	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UE	União Europeia
WS	<i>Welfare State</i>

Sumário

Lista de Tabelas

Lista de Gráfico

Lista de Siglas

Resumo

Abstract

INTRODUÇÃO.....	1
1 A DINÂMICA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO SOB A DOMINÂNCIA FINANCEIRA E A SAÚDE	7
1.1 A dinâmica da valorização do capital em Marx	8
1.1.1 O método dialético de Marx	9
1.1.2 Breves aspectos teóricos sobre o capital financeiro: o capital em geral, valor e o capital fictício.....	15
1.2 O domínio do capital portador de juros e os constrangimentos à saúde universal.....	41
1.2.1 Trajetória histórica da predominância do capital portador de juros.....	47
1.3 A crise do capital e a saúde	56
1.4 O fundo público, o capitalismo financeirizado e a política social.....	65
2 OS EMBATES NO FINANCIAMENTO DO SUS NO MUNDO DO CAPITAL PORTADOR DE JUROS	80
2.1. O esquema do financiamento do SUS e da Seguridade Social	82
2.2 A trajetória histórica dos conflitos: dos embates pós-Constituição a EC29.....	83
2.3 A permanência das tensões no financiamento do SUS no período posterior a EC29	96
2.3.1 Os conflitos no contexto histórico da aprovação da regulamentação EC29	102
2.3.2 Os riscos da proposta de reforma tributária de 2008 para a Seguridade Social e o SUS	104
2.4 A continuidade das incertezas no financiamento: a Lei Complementar 141/2012	105
2.5 Propostas para fontes alternativas de financiamento para a saúde universal	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123

INTRODUÇÃO

O Brasil dispõe de uma saúde pública e universal, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), há pouco mais de duas décadas. A Constituição de 1988, ao criar esse sistema, estabeleceu mecanismos de financiamento que pudessem assegurar a possibilidade de desenvolvimento de um sistema universal, como a dos implantados pelos países da Europa, principalmente, no período do pós-II Grande Guerra. Contudo, não constitui novidade para os estudiosos sobre o SUS e para os defensores dessa conquista pela universalidade do direito pela saúde, que no decorrer desses mais de vinte anos, esse sistema foi penalizado, e ainda sofre, pela carência de recursos financeiros, longe de alcançar o patamar de gasto dos sistemas universais em que se inspirou. Para atestar essa constatação, basta lembrar que enquanto o SUS gastou 4,0% do PIB em 2009, o gasto público em saúde em países, como por exemplo, o Reino Unido, a Alemanha, a Espanha, a França e a Suécia, foi, em média, 6,7%, no mínimo¹.

Embora se tenha conseguido estruturar um esquema de financiamento para o SUS, assistimos, há também muito tempo, sua desconsideração, principalmente, pelo governo federal, ao longo de todo esse já extenso período de vida do sistema. Tem sido pouco expressivo a reação por parte da sociedade brasileira diante do caráter secundário que a saúde pública vem sendo tratada no conjunto das políticas públicas sob responsabilidade do governo federal. Talvez isso possa iluminar o sentido das fortes tensões que vêm marcando a frágil trajetória de institucionalização do financiamento do SUS.

Durante todos esses longos anos, vimos proliferar impasses sobre a garantia ou criação de fontes de recursos condizentes aos propósitos de uma política universal de saúde. Após a criação do SUS em 1988, passaram-se 12 anos de intensos conflitos para que os recursos da saúde fossem de fato vinculados a ela. Isso somente foi, em parte decidido, pelo estabelecimento da Emenda Constitucional 29, em 2000. Mesmo assim, as incertezas dessa vinculação não deixaram de existir, sobretudo em relação ao nível de aplicação do governo federal. Estados e Municípios passaram a dispor de vinculação com base nos seus impostos, o que não foi o caso da União. Para tentar enfrentar esse

¹ Dados da Organização Mundial da Saúde (2008). Para um detalhamento mais recente das características institucionais dos sistemas de saúde e do financiamento dos gastos desses países e de outros 27, membros da OCDE, ver Paris *et al.* (2010). Para uma discussão específica sobre os desafios do financiamento da saúde na União Europeia, ver Thomson *et al.* (2009).

impasse, precisamos de mais 11 anos, quando enfim se aprova a regulamentação da EC29. Os embates foram intensos entre os interesses do governo federal, estados e municípios. Porém, nada foi alterado em relação a ausência de compromisso do governo federal com o alargamento do financiamento da saúde pública.

Sem dúvida, o cenário sobre o financiamento do SUS foi e, ainda é, tumultuado por vários interesses que se distanciam da ideia de manter fontes de recursos financeiros para o sentido de uma saúde universal. A instabilidade das fontes é a marca desses longos anos do SUS. Por isso, resta-nos constatar que a saúde pública vem passando por tempos turbulentos ao longo de muitos e muitos anos e eles não parecem ter sido interrompidos, quando a temática diz respeito ao seu financiamento. Essa situação exige que se mantenham acessas algumas indagações gerais. Como explicar a existência dos impasses no financiamento do SUS? Por que ao longo de mais de vinte anos se assistiu a permanência de impasses para financiar uma política pública universal, como a saúde no Brasil?

Praticamente desde a implantação do SUS, vimos lidando com essas indagações, por meio de estudos e pesquisas e buscando ampliar o escopo do tratamento dado a elas. Além de acompanhar a discussão em nível dos fóruns de gestores do SUS e do debate com os conselhos de saúde acerca da problemática do financiamento, temos nos dedicado à construção de uma linha de pesquisa mais aprofundada sobre o tema, isto é, a respeito da estrutura e da dinâmica do financiamento da saúde. Dessa forma, tais indagações têm marcado constante presença no âmbito de nosso estudo.

Desde a segunda metade dos anos 2000, temos sido brindados pelo espaço do Núcleo de pesquisa de políticas públicas da PUC-SP, em que participo como professor integrante. O foco prioritário das pesquisas do Núcleo remete à compreensão da dinâmica do capitalismo contemporâneo, que vem sendo controlado pelo forte poder da finança mundializada. Além de concentrarmos a leitura sobre os trabalhos do economista marxista francês, François Chesnais, passamos a contar, também, com o seu apoio para o desenvolvimento de pesquisas que avaliassem os impactos do capitalismo financeirizado no Brasil, nas políticas públicas, em geral, e na saúde, em particular. Desse modo, o entendimento sobre os constrangimentos que o financiamento da saúde vem sofrendo, após a institucionalização do SUS, tem sido estudados à luz do modo de atuação da dinâmica do capital, sob o comando do capital financeiro, de forma mais

precisa, do capital portador de juros, e o seu movimento de pressão sobre a política social em todo o mundo.

Como mencionado, ao mesmo tempo, para lidar com o entendimento da problemática do financiamento da saúde pública, especificamente no nosso país, vimos acompanhando todo o debate sobre os impasses do financiamento pelos gestores do SUS, em nível federal, estadual e municipal. A partir daí, concentramos nossos estudos sobre a dimensão dos conflitos entre esses gestores e buscamos entender os seus significados.

Neste sentido, a nossa linha de pesquisa sobre o financiamento obteve amplitude e foi fortalecida pelos dois importantes espaços institucionais. De um lado, beneficiou-se do conteúdo do estudo sobre a dinâmica do capitalismo contemporâneo e, de outro, das circunstâncias específicas de convivência com os embates presentes no cotidiano do sistema de saúde. Dessa forma, as nossas indagações foram tributadas de um maior conteúdo e ainda, mais específicas:

a) Quais os principais elementos para a compreensão da dinâmica do capital no momento contemporâneo, de dominação do capital portador de juros, e sua crise mais recente e como sua dinâmica vem interagindo com a trajetória brasileira, impulsionando a apropriação dos recursos do fundo público da saúde e, portanto, mantendo sua fragilidade?

b) É possível entender a dimensão das tensões existentes na construção do financiamento do SUS, apenas pelos efeitos provocados pelas políticas econômicas restritivas adotadas pelo governo federal, com cortes de gastos, durante os anos de implementação do SUS?

Com base na formulação dessas indagações, ainda gerais, pesquisamos e escrevemos alguns artigos científicos para lidar com tais questões. Na realidade, elas vêm ocupando o espaço desta produção científica há alguns anos.

Foi, somente, a partir da nossa entrada como docente e pesquisador da Faculdade de Saúde Pública, em 2010, que passamos a desenvolver um trabalho mais aprofundado e organizado dessas questões. Para lidarmos com esses desafios, estruturamos uma disciplina, que integra o Programa de Pós-graduação da Faculdade, sob o título de “Dinâmica do Capitalismo e a Economia da Saúde Pública”, o que na

linha do caminho metodológico adotado não poderia ter sido denominada diferentemente.

O conteúdo organizado da disciplina teve como base a seguinte tese: os impasses do processo de institucionalização do financiamento do SUS decorrem, em primeira instância, das condições da política macroeconômica desenvolvida ao longo dos anos 1990 e 2000 e dos embates originários por ela e, em última instância, pelos efeitos provocados pela atual fase do capitalismo de valorização do capital financeiro, apropriando-se do fundo público da seguridade social e do SUS.

Para lidarmos com o estudo dessa tese, organizamos a disciplina em duas partes. A primeira tratou de aprofundar as leituras sobre: os fundamentos teóricos da dinâmica do capitalismo contemporâneo, à luz de Marx; a interpretação de autores marxistas e pós-keynesianos sobre a profunda crise em que o capitalismo está envolvido; e o tratamento dado pela literatura ao fundo público social. A segunda parte pode, a partir desse arcabouço mais teórico e histórico, concentrar-se na discussão sobre a problemática do financiamento da saúde e seus conflitos, por meio de uma compreensão do pano de fundo mais geral da economia da saúde.

O desenvolvimento da disciplina contou com muito interesse de todos os 22 alunos que a frequentaram durante o segundo semestre de 2011, por meio das leituras e dos seminários realizados. Ao atingirmos o final do curso, não faltaram avaliações bastante satisfatórias sobre o conteúdo estudado e abordado. Tivemos a grande oportunidade de socializar o estudo da nossa tese, a fim de tomarmos mais denso a aproximação com o objeto de pesquisa. Contudo, os mesmos alunos relataram a dificuldade de estudo aos textos clássicos, que na sua maior parte não conheciam, não apenas das obras de economia política de Marx, mas também de economistas políticos contemporâneos.

Isto posto, ao mantermos a preocupação pela continuidade do estudo de nosso objeto de pesquisa – o financiamento do SUS – e, ao mesmo tempo propiciar melhores condições para a aproximação dos alunos à dimensão pretendida por nossa análise desse objeto, optamos por trilhar um caminho difícil, mas necessário, qual seja: elaborar um texto mais articulado sobre o conteúdo da disciplina, por meio do trabalho que ora apresentamos ao concurso de Livre-Docência junto à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Parte-se da ideia de que este trabalho possa, tanto contribuir, como material de referência para adensar o conhecimento obtido pelos

alunos da disciplina realizada e, para os próximos que venham a frequentá-la, bem como permitir que a minha produção científica, caminhasse num passo de sistematização e atualização sobre o material até esse momento trabalhado.

É a partir deste quadro referencial maior que este trabalho concentra sua discussão. Seu objetivo é reconstituir o processo tenso de institucionalização do financiamento da saúde pública brasileira, determinado pelas condições impostas, de um lado, pela política macroeconômica perseguida pelos governos no período pós-Real e, de outro, pela dinâmica do capitalismo contemporâneo, especialmente sob o domínio do capital portador de juros, destacando, assim, a permanência dos conflitos e das incertezas que cerceiam o esquema de um financiamento que responda ao princípio da universalidade. Este trabalho contou com a contribuição de vários de nossos textos elaborados anteriormente, buscando articulá-los de forma a tornar mais densa a análise dos principais elementos que ameaçam o direito à saúde universal.

Nesse momento, é necessário dar um passo a mais na formulação de nossa investigação. A análise aqui desenvolvida sustenta a tese de que os impasses do processo de institucionalização do financiamento do SUS são produtos de um tenso ambiente, marcado pelas condições da política macroeconômica desenvolvida ao longo de duas décadas e, pelos traços mais marcantes do funcionamento do capitalismo contemporâneo, sob a tutela do capital portador de juros, especialmente o aumento potente e o papel determinante do capital fictício na determinação das relações econômicas e sociais. A conformação do fundo público da seguridade social e da saúde é restringida por esses dois planos de análise que colocam em pauta uma reconfiguração dos esquemas de financiamento.

Para tanto o trabalho está estruturado em dois capítulos. O primeiro capítulo traça um panorama dos fundamentos a respeito da dinâmica do capitalismo, abordados por Marx, e seu funcionamento específico na fase contemporânea, com destaque para o papel dominante do capital portador de juros e de sua forma de capital fictício, evidenciando os desdobramentos de sua atuação e a crise atual do capital; bem como analisa a dimensão restrita que o fundo público da seguridade social e da saúde vem assumindo nesse contexto.

O segundo capítulo salienta os embates na trajetória de financiamento do SUS, durante seus mais de 20 anos de existência, com particular ênfase ao agravamento das tensões do direito universal da saúde no período que se estende, desde a Constituição,

passando pelo estabelecimento da EC29, até a sua regulamentação, pela Lei Complementar 141/2012, confirmando, assim, a permanência das incertezas do financiamento do SUS, até o momento.

Por fim, ainda são apresentadas algumas propostas para contribuir acerca de um financiamento voltado a priorizar a implantação dos direitos sociais, especialmente o da saúde universal.

1 A DINÂMICA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO SOB A DOMINÂNCIA FINANCEIRA E A SAÚDE

O Brasil vive, há tempos, intensos conflitos por recursos financeiros para assegurar uma política pública universal da saúde. Esse período é marcado pela problemática do financiamento do Sistema Único de Saúde – SUS, que se alonga desde a sua implantação na Constituição de 1988, até o início da década de 2010. Esse específico tempo é justamente aquele em que o capital portador de juros (também conhecido como capital financeiro) manteve-se soberano no movimento de valorização do capital. A sua forma de atuação vem, dentre várias ações, marcando presença destrutiva nos orçamentos do fundo público, apropriando-se de recursos não antes utilizados, provocando, assim, fragilidades na capacidade dos Estados-nação, sobretudo aqueles que construíram um Estado de Bem-estar Social, ou mesmo os que introduziram um tipo de proteção social universal. Nesses últimos casos, inclui-se o Brasil, por meio do estabelecimento de novos direitos, via instituição do Orçamento da Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social). Mais particularmente a saúde, que se pautou pelo acesso universal na Constituição e se viu constrangida no âmbito da nova fase do capitalismo contemporâneo, sob a dominância financeira.

A prioridade dada ao capital portador de juros no nosso país, aceita pelas políticas macroeconômicas (monetária, fiscal e cambial) e adotadas pelo governo federal durante as últimas décadas, provocou sérias tensões à garantia de implementação da saúde universal por meio do SUS. O que torna evidente, nesse quadro econômico e político, diferenciado do momento em que os países capitalistas avançados, principalmente da Europa, construíram seus sistemas universais de saúde, com abundância de recursos, que o Brasil passaria por contornos bem mais difíceis para essa construção. Em outras palavras, mediante o entendimento desse cenário, pode ser mais fácil conhecer os riscos que o direito universal da saúde no País vem enfrentando. Pensamos, portanto, ser fundamental construir a análise desse ambiente mais amplo que marca essa recente etapa do capitalismo financeirizado.

O objetivo deste capítulo é discutir os principais elementos para a compreensão da dinâmica e da crise do desenvolvimento capitalista, com destaque para a apreensão dos fundamentos na crítica marxista da economia política sobre a fase atual do

capitalismo, sob a dominância financeira, indicando como esse novo contexto interagiu com a trajetória brasileira e a constrangeu, principalmente quanto à ação do Estado, dificultando a aplicação da plena universalidade da saúde e impondo desafios importantes ao financiamento da saúde universal – SUS. Para tanto, ao se priorizar a discussão que estabelece uma relação entre a dinâmica do capital e o financiamento da saúde universal, o fazemos no contexto de alguns eixos temáticos, que articulam entre si, a saber: a dinâmica da valorização do capital, a financeirização do capital, a crise contemporânea do capitalismo; a reconfiguração da proteção social; o papel do Fundo Público e sua relação com o financiamento da Seguridade Social e do SUS.

Este capítulo está estruturado em quatro partes. A primeira parte faz um breve resgate teórico da dinâmica da valorização do capital em Marx, de sua teoria do valor, a fim de contribuir para o conhecimento dos principais conceitos que esse autor nos expõe a respeito do poder insaciável do capital em geral, e da relação intrínseca do capital portador de juros com esse último. A segunda parte busca caracterizar a fase contemporânea do capitalismo sob a predominância financeira, evidenciando seus principais movimentos e sua pertinência histórica. A terceira parte apresenta alguns elementos que ajudam a compreensão da crise atual do capital, comentando inclusive seus efeitos para o Brasil e suas políticas públicas, como a saúde. A quarta parte discute a problemática do fundo público nesse capitalismo contemporâneo que vem sendo apropriado pelos interesses do capital portador de juros, reduzindo os recursos das políticas públicas sociais, em geral, e da saúde em particular. Para essa discussão é analisado o trabalho do autor Francisco de Oliveira (1998b), que associa o fundo público como o “antivalor”, com o intuito de ampliar a interpretação do momento mais recente pelo qual passa o fundo público social.

1.1 A dinâmica da valorização do capital em Marx

A compreensão da natureza do processo experimentado pelo capitalismo nas últimas décadas, em que o capital portador de juros (também chamado de capital financeiro) assumiu centralidade nas relações sociais e econômicas do capitalismo contemporâneo, deve ser realizada no contexto do entendimento do próprio processo de acumulação capitalista, marcado pela busca incessante de sua valorização. Nessa perspectiva, entendemos ser fundamental retomar a análise de Marx sobre o movimento

do capital. Para esse teórico, deve-se reconhecer que o modo de produção capitalista somente pode ser compreendido historicamente, transformando-se e complexificando-se. Trata-se de buscar seu entendimento naquilo que Marx denominou como processo de valorização do capital (a lei do valor) e seus desdobramentos na totalidade da sociedade capitalista, a sociedade burguesa. Marx considera que o capitalismo se orienta para a busca de valorização do capital e sua acumulação, por meio da produção da mais-valia, tendo o valor-trabalho como determinação central das relações sociais de produção e desenvolvimento das forças produtivas.

A pretensão dessa seção é resgatar de forma breve os aspectos que se consideram fundamentais do processo de reprodução do capital. Busca-se o ponto de partida da análise de Marx, seguindo seu percurso metodológico do Livro I de *O Capital* (MARX, 1985). Ressalta-se a compreensão do surgimento do capital, identificando como o dinheiro se transforma em capital, a partir da retomada do conceito de valor por esse autor, mesmo que de forma sintética. Ainda, segundo Marx, são apresentadas as formas assumidas pelo capital: o capital industrial, o capital comercial e o capital portador de juros, que se encontram, mais especificamente nos Livros II e III de *O Capital* (1987a e 1987b).

1.1.1 O método dialético de Marx

Antes de qualquer coisa, é preciso lembrar que na teoria marxista não há definições prontas e definitivas. O método em Marx privilegia o entendimento dos fenômenos sociais como processos em transformação, conduzidos por uma dinâmica resultante das suas próprias contradições internas, que não são compreendidas por definições *a priori*. Tais definições somente conseguem capturar o que se encontra estático, o que não ocorre com o capital que, a rigor, prescinde do movimento. A realidade capitalista decorre de seu próprio movimento, tornando possível sua descrição e compreensão, porém jamais sua definição. Desta forma, merece destaque a pedra angular do método marxista: a sua concepção da dialética.

Marx utiliza o método dialético para enxergar a fluidez, o movimento da dinâmica capitalista, da sociedade burguesa. Para entender a análise marxiana é

importante considerar o aspecto da dialética em Marx, ainda que de uma forma bem resumida².

Logo no Posfácio da segunda edição alemã de *O Capital*, volume I, Marx afirma a concepção mais geral de seu método dialético:

[...] meu método dialético não só difere do hegeliano, mas é também a sua antítese direta. Para Hegel, o processo de pensamento, que ele, sob o nome da ideia, transforma num sujeito autônomo, é o demiurgo do real, real que constitui apenas a sua manifestação externa. Para mim, pelo contrário, o ideal não é nada mais que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem. (MARX, 1985, p.20, grifo nosso)

Ao se observar essa manifestação sintética do método dialético de Marx, se percebe que ao invés de enfatizar a abstração de um fenômeno – portanto o pensamento (a ideia, sua manifestação externa) – prioriza-se outro caminho. Isso porque parte do concreto da realidade, passa pela reflexão dos processos vinculados a ela e retorna para essa concretude, encontrando, enfim, suas determinações. O ponto de partida de Marx, diferentemente de Hegel, é sempre um fato, o concreto, ou conjunto de fatos, tratando-se da expressão factual, empírica, fenomênica da realidade³. Daí, Marx atribuir destaque ao termo “material”, isto é, a expressão empírica do real, insistindo que ela se refere ao ponto inicial da teoria.

Netto (2011, p.21) esclarece que para Marx, “a teoria se constitui no movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador – é o real reproduzido e interpretado no plano ideal”. Desse modo, Marx não se reduz à empiria, à sua aparência. Para ele, o conhecimento parte da aparência – da factualidade / realidade, em que se inicia o conhecimento –, porém não se resume a ela. Marx (*apud* NETTO, 2011, p. 22) argumenta que se a aparência revelasse a essência, bastaria repousar o olhar sobre ela e, logo, o entendimento do mundo estaria desvelado⁴; não haveria essência do objeto, dito de outro modo, não se conheceria a sua estrutura e sua dinâmica – elementos

² Parte-se da ideia que os aspectos sintéticos da dialética, aqui tratados, sejam suficientes para os nossos objetivos, que buscam esclarecer a análise da complexidade do movimento da acumulação capitalista. Um tratamento mais aprofundado, certamente, constitui-se objeto de outro trabalho. Dessa forma, vários trabalhos de Marx devem ser analisados, dentre eles, salientamos: Grundrisse (2011); A Ideologia Alemã (2007); Os Manuscritos Econômicos-Filosóficos (2004); O Prefácio à Contribuição da Crítica de Economia Política (s/d) e o Dezoito Brumário de Luiz Bonaparte (s/d). Para uma verificação de trabalhos de autores marxistas, destacamos alguns deles: Ianni (1985), Chasin (2009); Muller (1982); Kosik (2011), cap. I; Wood (2003), parte I; Saad-Filho (2011), cap. I.

³ Essa forma de abordagem sobre o método dialético em Marx pode ser verificada em Netto (2011). Seu livro sintético muito contribui para uma visão, ao mesmo tempo, panorâmica e densa, sobre o método em Marx.

⁴ De acordo com Marx (*apud* NETTO, 2011, p.22): “toda ciência seria supérflua se a forma de manifestação [a aparência] e a essência das coisas coincidissem imediatamente”.

constitutivos da essência. A essência, por meio das mediações, revela-se como uma aparência diferente. Trata-se, ainda, de dizer que uma das características principais da essência é ser contraditória, como nos ensina Grespan (2002), na medida em que é a própria essência que determina esta forma diferente de manifestação da aparência⁵.

O conhecimento do homem deve negar a aparência, a empiria, mas não cancelá-la. A aparência torna-se importante porque a descrição dos fatos (do movimento do capital) é fundamental para o conhecimento, mas não se esgota aí. Nesse sentido, a aparência para Marx constitui-se expressão de processos. Marx sinaliza que todo objeto revela-se por meio de expressões empíricas “coaguladas de processos”. Tal expressão é emprestada da análise de Netto (2011) e que segundo esse autor, para Marx: “[...] o papel do sujeito é essencialmente ativo: precisamente para apreender não a aparência ou a forma dada ao objeto, mas a sua essência, a sua estrutura e a sua dinâmica (mais exatamente: para apreendê-lo como um processo) [...]” (NETTO, 2011, p. 25).

Ao se tomar o factual como indicador de processos, cabe à razão – a faculdade do movimento de abstração – a identificação de processos que a implicam (a aparência). Retomemos a afirmação de Marx na citação do Posfácio da segunda edição alemã, citada anteriormente: “[...] o ideal não é nada mais que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem” (MARX, 1985, p. 20, grifo nosso). É pelo movimento para além do dado factual, desvendando os processos, que se permite alcançar o conhecimento, a essência do objeto. Ao se valorizar o método em Marx, deve-se ter clareza que é pelo movimento histórico humano intelectual da abstração, da investigação, que se supera o caráter factual⁶.

Essa forma específica do pensamento detecta processos, que não se encontram desvinculados de outros processos e que se expressam empiricamente, plenos de contradições. E, é por isso que desse momento se retorna ao domínio do empírico, identificando-se os fatos que sinalizam esses outros processos. Assim, podem-se sinalizar as determinações dessa realidade, desses fatos. O pensamento retorna à forma factual empírica de onde partiu. Consegue-se, então, desmistificar o concreto, a aparência, entendendo a essência que a rege. Desta maneira, destacamos a importância

⁵ A respeito de uma discussão mais específica sobre a crítica de Marx à dialética hegeliana, expressa no citado Posfácio d'O Capital, ver Grespan (2002).

⁶ De forma sintética, Marx (*apud* NETTO, p. 25) adverte o caráter da responsabilidade do sujeito quando da análise do processo de pesquisa: “tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão que há entre elas”

da análise marxiana no entendimento do capital, da compreensão de seu movimento, ou seja, da lógica da sociedade burguesa.

Ainda no Pós-fácio, Marx, ao expor a importância do seu método dialético, insiste na crítica à concepção da dialética hegeliana:

A mistificação que a dialética sofre nas mãos de Hegel não impede, de modo algum, que ele tenha sido o primeiro a expor as suas formas gerais de movimento, de maneira ampla e consciente. É necessário invertê-la, para descobrir o cerne racional dentre do invólucro místico.

Em sua forma mistificada, a dialética foi moda alemã porque ela parecia, tornar sublime o existente. Em sua configuração racional, é um incômodo e um horror para a burguesia e para os seus porta-vozes doutrinários, porque, no entendimento positivo do existente, ela inclui ao mesmo tempo o entendimento da sua negação, da sua desapareição inevitável; porque apreende cada forma existente no fluxo do movimento, portanto também com seu lado transitório; porque não se deixa impressionar por nada e é, em sua essência, crítica e revolucionária. (MARX, 1985, p.20-21).

Marx mostra que a dialética deve ser compreendida como algo contrário à concepção original de Hegel⁷. Percebe-se que o destaque dado pelo autor à dialética refere-se ao seu caráter crucial, revelador e contraditório, em que o “cerne racional” diz respeito às “formas gerais de movimento”, constituindo-se, então, nas “formas gerais” do movimento dialético, como nos enfatiza Chasin (2009, p.180): “a dinâmica geral de universalidade, particularidade e singularidade”. Ao tentar compreender a lógica do desenvolvimento do capital, Marx destaca na sua contribuição a importância de a dialética se pautar pela valorização da essência da sociedade burguesa, pelo modo de viver do burguês, suas contradições, seu movimento que não somente se expressa na sua aparência, o existente, mas, sobretudo na sua essência⁸.

⁷ Não se deve perder de vista que as críticas de Marx a Hegel iniciam-se desde as suas primeiras formulações teórico-metodológicas e se encontram claras na Introdução do *Crítica da filosofia do direito de Hegel*, de 1843 (Cf. MARX, 2005). O percurso de seu método dialético alcança um desenvolvimento a partir do deslocamento da crítica filosófica para a crítica da economia política, realizada nos *Manuscritos econômico-filosóficos* de 1844 (Cf. MARX, 2004). Contudo, é na obra da *Ideologia Alemã*, escrita em conjunto com Engels, em 1854/1846, que a concepção da dialética adquire formas mais ainda precisas (Cf. MARX; ENGELS, 2007). Para um tratamento mais geral dessas obras (Cf. NETTO, 2004).

⁸ Nesse sentido, Ianni (1985, p.16) comenta: “[...] a interpretação dialética é, sobretudo, uma reflexão crítica e revolucionária [...] sobre as relações de dependência, alienação e antagonismo que governam a existência das classes sociais no capitalismo” Ainda, esclarece: “[...] A crítica dialética é importante e singular porque se constitui como elemento decisivo das relações sociais, ao surgir como um momento de autoconsciência das condições antagônicas em que vive a classe operária. Nesse sentido é que a interpretação dialética do capitalismo se incorpora profundamente nas relações capitalistas, tornando-se uma força social decisiva [...]”.

Assim, para entender o capital, torna-se necessário compreender o seu processo, o seu movimento. O capital só pode ser entendido em movimento. Para Marx, o conhecimento teórico refere-se ao conhecimento do objeto, materializado por sua estrutura e dinâmica, tal como ele se expressa em si mesmo, na sua existência real e efetiva. A nossa análise acaba por insistir na necessidade de compreender o movimento metodológico dialético de Marx, de determinações mais simples para a totalidade concreta, constituída por totalidades de maior e / ou menor complexidades.

Para o objetivo da análise aqui desenvolvida, ao se tentar compreender a realidade da sociedade burguesa, o movimento do capital pela busca de sua valorização, trata-se de percebê-los como um complexo, constituído por complexos – complexo de complexos⁹, ou seja, a procura das múltiplas determinações¹⁰.

Nessa perspectiva, cabe menção às palavras sintéticas de Netto (2011, p. 46):

Ora, o objetivo da pesquisa marxiana é, expressamente, conhecer 'as categorias que constituem a articulação interna da sociedade burguesa'. E o que são 'categorias', das quais Marx cita inúmeras (trabalho, valor, capital etc.)? As categorias, diz ele, 'exprimem [...] formas de modo de ser, determinações de existência, frequentemente aspectos isolados de [uma] sociedade determinada' – ou seja: elas são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser – são categorias *ontológicas*); mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração), o pesquisador as reproduz teoricamente (e, assim também pertencem à ordem do pensamento – são categorias *reflexivas*).

Na realidade, para a nossa análise do movimento do capital, torna-se fundamental explicitar a lógica da sociedade burguesa no alcance da totalidade

⁹ Tal expressão é bastante trabalhada pelo marxista Luckács (2010, Cap.3) quando afirma ser o mundo dos homens, um complexo de complexos, dito de outra forma, a verdadeira totalidade do materialismo dialético de Marx. Para um detalhamento mais geral sobre o caráter de complexo de complexos do Ser social, ver, à luz de Luckács, Lessa (2007).

¹⁰ Para Marx, somente é possível entender as múltiplas determinações se o pensamento for orientado pela busca do complexo das totalidades, isto é, se a análise tiver como ponto de partida o modo de produção da vida social. Marx (s/d, p.301), numa argumentação sintética dos seus estudos sob a concepção dialética, observa em um dos seus mais conhecidos parágrafos do *Prefácio à crítica à contribuição da economia política*: "na produção social da sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas pelo contrário, o seu ser social é que determina a sua consciência. Ao chegar a uma determinada fase de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade se chocam com as relações de produção existentes, ou, o que não é senão a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais se desenvolveram até ali. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações se convertem em obstáculos a elas. E se abre, assim, uma época de revolução social. Ao mudar a base econômica, revoluciona-se, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura erigida sobre ela".

concreta: a lógica interna do capital marcada pela busca insaciável do valor. Muller (1982, p.19-20), em sua abordagem sobre o método dialético diz:

Dialética significa n' O Capital primeiramente, e, também, predominantemente, o 'método/mo de exposição' crítica das categorias da economia política, o método de 'desenvolvimento do conceito de capital' a partir do valor, presente na mercadoria, enquanto ela é a categoria elementar da produção capitalista que contém o 'germe' das categorias mais complexas. O conceito fundamental, aqui, para o Marx crítico da economia política, é o de 'exposição', 'método de exposição', que designa o modo como o objeto, suficientemente apreendido e analisado, se desdobra em suas articulações próprias e como o pensamento as desenvolve em suas determinações conceituais correspondentes, organizando um discurso metódico.

Esta forma de apreender e analisar o objeto coloca o pesquisador na sua relação com ele, extraindo do mesmo as suas múltiplas determinações, como nos coloca Muller, suas "determinações conceituais". Dessa forma, torna-se relevante reiterar que Marx não opera com definições. Esse autor procede pela descoberta das determinações, no sentido de que quanto mais avança na pesquisa, maior número de determinações são descobertas. Segundo o Professor marxista Florestan Fernandes, conhecer teoricamente é "saturar o objeto pensado com as suas determinações concretas" (*apud* NETTO, 2011, p.53), não cabendo a utilização de definições.

Assim, o método dialético em Marx se refere à realidade social, econômica e política como processos em mutação, conduzidos por uma dinâmica específica, sendo orientada por contradições intrínsecas a esses processos e podendo ser descritas e compreendidas. Porém, definições são incabíveis nesse entendimento. A realidade somente pode ser compreendida no interior do movimento, nunca exterior a este.

Parte-se, então, do conceito de capital de Marx para explicitar as formas específicas assumidas por ele, como: capital industrial, capital comercial e capital portador de juros, ressaltando a autonomização dessas formas e daí, a compreensão do capital fictício. O tratamento dado a esses conceitos, no item 1.1.2, não se refere a definições, mas sim a uma breve descrição de sua estrutura e dinâmica.

1.1.2 Breves aspectos teóricos sobre o capital financeiro: o capital em geral, valor e o capital fictício¹¹

Para Marx, o capital somente pode ser entendido como decorrente de um processo de intensa abstração, isto é, pelo caminho da busca por sua “essência”. Daí ser possível esse autor nos ensinar que o capital constitui-se totalidade social concreta, como resultado de uma relação entre duas classes, os capitalistas e os trabalhadores, que em última instância determina como os bens e serviços são produzidos e distribuídos na sociedade. Trata-se de uma totalidade associada a uma busca incessante de sua autoexpansão, por meio do emprego do trabalho assalariado. Nesse sentido, essa particular totalidade do capital constitui-se no capital em geral (SAAD-FILHO, 2011).

Ao se referir ao capital como sendo uma relação social de produção, Marx localiza-o muito bem como produto historicamente específico de determinada formação social e econômica¹². É possível reconhecer, portanto, que o desenvolvimento das forças produtivas e as relações que ocorrem entre os homens no processo social de produção, acabam propiciando o surgimento do capital. Porém, Marx admite que sua dinâmica é bem mais complexa.

Marx inicia a sua obra *O Capital*, no primeiro capítulo, com a seguinte citação: “A riqueza das sociedades em que domina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘imensa coleção de mercadorias’, e a mercadoria individual como sua forma elementar” (MARX, 1985, p. 45, grifo nosso). O ponto de partida para a análise de Marx é a mercadoria e a compreensão de seu processo de circulação, mas sugere que essa compreensão do modo de produção capitalista, por meio da existência de mercadorias, é apenas a aparência do conceito de capital e que o principal responsável pelo processo de circulação é o valor – a essência desse modo de produzir.

Na medida em que elabora o conceito de valor, constata que o dinheiro circula de modo distinto daquele que se percebe na circulação simples de mercadoria. A busca de incremento do dinheiro em circulação é declarada capital. Nota-se que o capital também se expressa pela mercadoria que passa a adquirir um papel destacado de associação entre o ato inicial e o final do processo de circulação, tendo o dinheiro como

¹¹ Parte deste texto se beneficiou de Marques e Nakatani (2009).

¹² Para tanto, foi fundamental o desenvolvimento de uma longa trajetória histórica, expressa por um largo processo de violência a partir dos séculos XV e XVI, como apresenta Marx no capítulo XXIV de *O Capital*, Livro I, denominado como “A assim chamada acumulação primitiva” (MARX, 1985).

o intermediário desse processo. Contudo, o verdadeiro agente de tal processo refere-se ao valor e não ao dinheiro, possibilitando a compreensão de que capital é valor. É certo que o dinheiro e a mercadoria aparecem como expressões da manifestação do capital. Neste sentido, o capital é valor, que por meio do processo de circulação intensifica sua valorização, utilizando-se da produção da mais-valia. Para que se possa analisar essa complexidade da dinâmica do capital, no momento em que o valor adquire capacidade de autovalorização, convertendo-se em capital, passaremos a abordar como o dinheiro se transforma em capital, retomando o conceito de valor em Marx¹³.

No primeiro capítulo do Livro I *d'O Capital* (1985), a partir da análise da mercadoria e da origem do dinheiro, Marx desvenda o conceito de valor e explica como este consiste em uma característica específica, uma propriedade das mercadorias. Sua ênfase está no duplo caráter da mercadoria como se constituindo de valor de uso e valor de troca. Somente porque a mercadoria tem um valor de uso é que ela pode ser levada ao mercado. Mas, ela não se realiza apenas nesse *locus*. A mercadoria tem que ser vista em movimento, na medida em que é nesse mercado trocada, evidenciando a sua capacidade de ser trocada, em alguma proporção, por uma ou todas as outras mercadorias.

Marx pontua o problema de como o resultado de trabalhos concretos, diferentes para produzir pode ser passível de troca. Isso somente seria possível se as atividades determinantes da utilidade de cada mercadoria mercadorias distintas, não predominassem sobre o processo. Para se ter uma ideia, equivaleria dizer que a utilidade de diferentes mercadorias – como nos exemplos utilizados pelo autor: ferro e trigo – não se valorizasse mais do que sua necessidade de troca, reconhecendo o fato de que ambas são produto de trabalho humano.

[...] Na própria relação de troca das mercadorias, seu valor de troca apareceu-nos como algo totalmente independente de seu valor de uso. [...] O que há de comum, que se revela na relação de troca ou valor de troca da mercadoria, é, portanto, seu valor [...]. Portanto, um valor de uso ou bem possui valor, apenas, porque nele está objetivado ou materializado trabalho humano abstrato. (MARX, 1985, p.47).

¹³ Para a reconstrução do conceito de valor e do capital em geral apoiamos a nossa abordagem em Marx (1985), *O Capital*, Livro I, seção I (Mercadoria e Dinheiro); cap. IV – A transformação do Dinheiro em Capital; cap. XIV – Mais valia absoluta e relativa; e, seção VII (O processo de acumulação do capital), caps. XXI a XXIII. Para contribuir com essa abordagem sobre a lei do valor em Marx, de forma mais simplificada e sintética, utilizamos também os trabalhos de Carcanholo e Nakatani (1999) e Marques e Nakatani (2009).

Nesse sentido, Marx atribui a esse trabalho, despojado das características específicas de cada atividade (como as mercadorias: ferro e trigo), o caráter de trabalho abstrato. O ferro pode ser reconhecido no trigo e faz dele seu equivalente, na medida em que ambos são produtos do trabalho humano. E, como caracterizar melhor esse tipo de trabalho? Trata-se de dizer que o ferro, para existir socialmente, acaba por anular o conteúdo concreto da mercadoria que se relaciona (o trigo), dando destaque para o fato de ela ser criada por trabalho humano e demandando, ao mesmo tempo, o seu próprio valor de uso.

Ao se continuar nessa linha de raciocínio, tem-se que: a proporção em que o ferro é trocado pelo trigo corresponde à quantidade de trabalho socialmente necessária para que possam ser produzidas essas mercadorias. Considera-se que ambas as mercadorias necessitaram de trabalho humano abstrato e não, especificamente, de quantidades de trabalho associadas às habilidades do ferreiro e do trabalhador da plantação do trigo. Logo, vale salientar que a troca ocorre pelo fato de estar ancorada no trabalho abstrato e se efetuar em iguais proporções de trabalho socialmente necessário. Marx também define o valor da mercadoria como sendo a quantidade de trabalho socialmente necessário para produzi-la. E assim expõe esse argumento e introduz a sua primeira definição de valor:

É, portanto, apenas o quantum de trabalho socialmente necessário ou o tempo de trabalho socialmente necessário para produção de um valor de uso o que determina a grandeza de seu valor. A mercadoria individual vale aqui apenas como exemplar médio de sua espécie. Mercadorias que contêm as mesmas quantidades de trabalho ou que podem ser produzidas no mesmo tempo de trabalho, têm, portanto, a mesma grandeza de valor. O valor de uma mercadoria está para o valor de cada uma das outras mercadorias, assim como o tempo de trabalho necessário para a produção de uma está para o tempo de trabalho necessário para a produção de outra. (MARX, 1985, p. 48)

Não se pode entender que a definição de quantidade de trabalho socialmente necessária diz respeito à questão de ritmo da produtividade do trabalho – menos intenso ou com mais técnicas (modernas). A questão colocada por Marx não se refere especificamente às condições de produção. Trata-se de valorizar as condições médias que a sociedade atingiu para a produção das mercadorias e às suas demandas. O traço comum entre as mercadorias diz respeito ao trabalho abstrato que assegura a elas a possibilidade de serem trocadas no mercado. De maneira geral, a quantidade de trabalho socialmente necessária para produzi-las determina a proporção em que elas se trocam. A

rigor, o trabalho abstrato incorpora, ao mesmo tempo, a substância do valor e a sua medida. Ao utilizar o exemplo da mercadoria “linho”, Marx (1985, p. 56) chama a atenção para esse aspecto:

Não basta, porém, expressar o caráter específico do trabalho em que consiste o valor do linho. A força de trabalho do homem em estado líquido ou trabalho humano cria valor, porém não é valor. Ele torna-se valor em estado cristalizado, em forma concreta. Para expressar o valor do linho como gelatina de trabalho humano, ele deve ser expresso como uma ‘objetividade’ concretamente diferente do linho mesmo e simultaneamente comum ao linho e a outra mercadoria.

Nessa ideia, vale mencionar que o valor de uma mercadoria ganha autonomia em relação ao seu valor de uso, mas isso somente pode acontecer quando essa mercadoria precisa se valer de outro valor de uso. Cabe admitir que essas reflexões de Marx, até esse momento, limitam-se à descrição do movimento de uma sociedade mercantil simples, de troca. Nela, a troca de mercadorias se concretiza, desconsiderando o trabalho específico que as criaram, sua utilidade, mas valorizando o fato de ser resultado de trabalho abstrato comum às mercadorias. A reflexão sobre o trabalho abstrato torna-se possível somente se, no caso da atividade humana, gerar um excedente e, sendo assim, levado ao mercado para a troca.

No entanto, ao se generalizar a troca no tocante ao modo de produção, tem-se que uma específica mercadoria assume o papel de equivalente geral de todas as mercadorias. Nesse sentido, trata-se de ressaltar o surgimento do dinheiro, enquanto a mercadoria padrão para todos esses equivalentes. Dito de outro modo, a mercadoria dinheiro constitui-se mercadoria universal, equivalente de todas as mercadorias. Marx fornece uma descrição importante no capítulo I de *O Capital*:

[...] na expressão valor de uma mercadoria aparecem agora todas as outras mercadorias apenas sob a forma de equivalentes. [...] Como algo igual ao linho, o valor de cada mercadoria não apenas distingue-se de seu próprio valor de uso, mas de qualquer valor de uso e justamente por isso é expresso como aquilo que ela tem em comum com todas as mercadorias. (MARX, 1985, p. 66)

É importante considerar que no momento em que essa mercadoria expressa o valor de todas as mercadorias ao longo do processo de troca, ela se realiza enquanto valor e dá a sua forma. Sobre isso, Marx (1985, p. 67) diz:

A forma valor geral surge, ao contrário, apenas como obra comum do mundo das mercadorias. Uma mercadoria só ganha a expressão geral do valor porque simultaneamente todas as demais mercadorias expressam seu valor no mesmo equivalente e cada nova espécie de

mercadoria que aparece tem que fazer o mesmo. Evidencia-se, com isso, que a objetividade do valor das mercadorias, por ser a mera 'existência social' dessas coisas, somente pode ser expressa por sua relação social por todos os lados, e sua forma, por isso, tem de ser uma forma socialmente válida.

Nessa perspectiva, é necessário, então, que a mercadoria, além de sua determinação material como objeto de uso, seja valor, poder de compra geral, isto é, dinheiro. Daí dizer que a moeda incorpora por ela mesma, o valor. Trata-se de perceber que o valor que se encontra em todas as mercadorias passa a ser consubstanciado na moeda. Conforme Marx (1985, p.83), "o processo de troca dá à mercadoria, a qual é por ele transformada em dinheiro, não o seu valor, porém sua forma valor específica", e ainda esclarece:

Uma mercadoria não parece tornar-se dinheiro porque todas as outras mercadorias representam nela seus valores, mas, ao contrário, parecem todas expressar seus valores nela porque ela é dinheiro. O movimento mediador desaparece em seu próprio resultado e não deixa atrás de si nenhum vestígio. As mercadorias encontram, sem nenhuma colaboração sua, sua própria figura de valor pronta, como um corpo de mercadoria existente fora e ao lado delas. Essas coisas, ouro e prata, tais como saem das entranhas da terra, são imediatamente a encarnação direta de todo o trabalho humano. Daí a magia do dinheiro. A conduta meramente atomística dos homens em seu processo de produção social e, portanto, a figura reificada de suas próprias condições de produção, que é independente de seu controle e de sua ação consciente individual, se manifestam inicialmente no fato de que seus produtos de trabalho assumem em geral a forma mercadoria. O enigma do fetiche do dinheiro é, portanto, apenas o enigma do fetiche da mercadoria, tornado visível e ofuscante. (MARX, 1985 p.84-85, grifo nosso).

A esse processo que evidencia o valor presente em todas as mercadorias expressa-se, sobretudo, na moeda. Nesse caso, Marx atribui então a concepção do fetichismo da moeda.

No terceiro capítulo do Livro I de *O Capital*, Marx se dedica à circulação das mercadorias e à moeda. Para ele, a moeda se expressa como medida dos valores, porém é, ao mesmo tempo, meio de troca / circulação, servindo de intermediário nas transações. Na intensificação das operações de troca, evidencia-se o curso da moeda e a forma preço. Contudo, esse curso pode se interromper e o pagamento pode se separar da transação, levando a moeda a se tornar meio de pagamento, podendo até ser entesourada.

Ao ter desenvolvido o conceito de valor, Marx constata que o dinheiro circula de modo distinto daquele esperado na circulação simples da mercadoria. Vale ressaltar que o dinheiro que circula em busca de expansão deve ser declarado capital. Nesse caso, o verdadeiro agente do processo da circulação refere-se ao valor e não ao dinheiro. O dinheiro e a mercadoria aparecem como formas de manifestação do capital. Assim, o capital é valor que, por meio de determinado processo de circulação, se autovaloriza, fomentado pela criação da produção da mais-valia¹⁴. Percebe-se que o valor adquire a capacidade de autovalorizar-se quando, a rigor, se converte em capital.

Carcanholo e Nakatani (1999), ao contribuírem para a análise de Marx, chamam a atenção que se trata de outra característica nova do valor que é convertido em capital. Desse modo, denominam de “substantivação do valor no capital”. Esses autores salientam que o valor como foi tratado por Marx no primeiro capítulo *d'O Capital* diz respeito a uma propriedade das mercadorias. O valor somente tem existência na mercadoria, tornando-se um adjetivo dela. Porém, nesse momento, algo passa a ser diferente com o valor-capital (substantivação). Isso porque, o capital enquanto valor que circula, passando por diversas transformações, consegue autovalorizar-se, deixando de ser adjetivo da mercadoria, isto é, propriedade dela, e se constituindo no agente, o sujeito da circulação, obtendo vida própria e o ciclo do capital passa a expressar-se como: $D-M \dots (p) \dots M' - D'$. A análise da valorização do capital no *Livro I* indica que o aumento do valor-capital provém de uma propriedade da mercadoria força de trabalho em ação. Seu lugar próprio é, portanto, a forma (p). Esse aumento é representado pelo sinal “...”, como indicado na expressão. Sintetizando: comprar para vender, ou melhor, comprar para vender mais caro.

A questão transformação do dinheiro em capital é tratada por Marx no capítulo IV do Livro I *d'O Capital* (1985), no qual explicita, de forma clara, o desenvolvimento da transformação do valor em capital. Para iniciar a sua análise no capítulo, diz:

Dinheiro como dinheiro e dinheiro como capital diferenciam-se primeiro por sua forma diferente de circulação.

A forma direta de circulação de mercadorias é $M - D - M$, transformação de mercadoria em dinheiro e retransformação de dinheiro em mercadoria, vender para comprar. Ao lado dessa forma, encontramos, no entanto, uma segunda, especificamente diferenciada, a forma $D - M - D$, transformação de dinheiro em mercadoria

¹⁴ Como tratado no início dessa seção, não se deve tomar tais assertivas como definições, mas como uma descrição do movimento do capital. Ao concordarem com essa linha de raciocínio, Carcanholo e Nakatani (1999, p.4) afirmam: “Capital é o nome simplificado do valor-capital”.

retransformação de mercadoria em dinheiro, comprar para vender. Dinheiro que em seu movimento descreve essa última circulação transforma-se em capital, torna-se capital e, de acordo com sua determinação, já é capital. (MARX, 1985, p.125-126).

Marx também identifica claramente que o processo $D - M - D$ pode apresentar diferenças quantitativas nas extremidades da expressão, na medida em que ambos são dinheiro, mas não expressam diferenças qualitativas. Assim, somente quando a mercadoria e o dinheiro chegam a ser simples manifestações subordinadas do valor enquanto agente social autônomo, ou seja, quando o valor não é mais simples valor, mas valor-capital, a forma completa desse processo se altera. Marx (1985, p.128), nesse momento do capítulo explicita:

No final, mais dinheiro é retirado da circulação do que foi lançado nele no começo. O algodão comprado por 100 libras esterlinas é, por exemplo, revendido a 100 + 10 libras esterlinas. A forma completa desse processo é, portanto, $D - M - D'$, em que $D' = D + \Delta D$, ou seja, igual à soma de dinheiro originalmente adiantado mais um incremento. Esse incremento, ou o excedente sobre o valor original, chamo de - mais-valia. O valor originalmente adiantado não só se mantém na circulação, mas altera nela a sua grandeza de valor, acrescenta mais valia ou se valoriza. E esse movimento transforma-o em capital.

O que Marx descreve sinteticamente refere-se à riqueza do movimento do valor-capital. Trata-se do valor em incremento que enquanto movimento adquire formas diferenciadas das formas subordinadas dinheiro e mercadoria, criando um embate significativo entre os processos de produção e circulação¹⁵. Trata-se do capital com um atributo qualitativo. E nos adverte, então, que: “a circulação do dinheiro como capital é, pelo contrário, uma finalidade em si mesma, pois a valorização do valor só existe dentre desse movimento renovado. Por isso o movimento do capital é insaciável” (MARX, 1985, p.129).

¹⁵ Ao expor esse conflito do movimento do valor, Andrade (2010, p.28) destaca que a mercadoria, em sua forma assumida pelo capital em movimento, pode ser comentada numa abordagem hegeliana, “se constituir como um ser que sendo *não-é*, e que não sendo, *é*”. Para explicitar o conflito no movimento do capital entre os processos de produção e circulação, Andrade (2010) faz referência a Žižek (2008). Nesse sentido, em concordância com Andrade, reconhecemos a importância da contribuição de Žižek sobre esse embate, sobretudo a partir da sua ênfase do método dialético em Marx. Žižek argumenta que: “[...] o valor se cria no processo de produção; entretanto ele só é criado ali, por assim dizer, potencialmente, já que só se concretiza como valor quando a mercadoria produzida é vendida e o circuito $D-M-D'$ assim se completa. Essa lacuna temporal entre a produção de valor e sua realização é crucial: ainda que o valor seja produzido na produção, sem a finalização bem-sucedida do processo de circulação não há valor *stricto sensu* – aqui a temporalidade é a do *futur antérieur*: o valor não ‘é’ de imediato, somente ‘terá sido’, é concretizado retroativamente, encenado performativamente. Na produção o valor é gerado ‘em si’ e só com o término do processo de circulação ele se torna ‘para si’” (ŽIŽEK, 2008, p.78, grifo do autor).

Entendido dessa maneira a insaciabilidade do capital, ou do conceito valor-capital, ela somente encontra seu desenvolvimento, na medida em que Marx explicita a produção da mais-valia. Para ele, o capital é constituído quando o trabalhador é contratado pelo capitalista para trabalhar, passando a usufruir da sua capacidade de trabalho que lhe é peculiar. Nesse sentido, é que se pode entender que o resultado daquilo que o trabalhador agrega à produção torna-se sempre superior ao valor da produção que corresponde às suas necessidades e de sua família. É daí, então, que Marx expõe sinteticamente a “definição” de mais-valia, isto é, um excedente que passa a ser apropriado por aquele que contratou o trabalho assalariado. Dessa forma, é possível entender o aspecto significativo para a constituição do capital. Pois, com a conversão da força de trabalho em uma mercadoria, torna-se capaz a produção de um excedente que é apropriado pelo capitalista. Assim, merece retomar o movimento geral do capital: com uma determinada soma de dinheiro (D), que comprou os meios de produção – a matéria-prima, as máquinas e equipamentos – e contratou a força de trabalho, este se transforma em produção para ser vendida uma mercadoria (M), e quando essa é vendida, a forma dinheiro reaparece, mas trata-se de um dinheiro incrementado (D').

Nessa análise do processo de valorização do capital, isto é, como o capital, valor em movimento, cresce, Marx ressalta a teoria do valor-capital, ou mesmo ainda da mais-valia, explicitando assim o processo do capital:

De fato, porém, o valor se torna aqui o sujeito de um processo em que ele, por meio de uma mudança constante das formas de dinheiro e mercadoria, modifica a sua própria grandeza, enquanto mais-valia se repele de si mesmo enquanto valor original, se autovaloriza. Pois o movimento, pelo qual ele adiciona mais-valia, é seu próprio movimento, sua valorização, portanto autovalorização. Ele recebeu a qualidade oculta de gerar valor porque ele é valor. (MARX, 1985, p.130)

Aqui, Marx utiliza os conceitos introduzidos por ele anteriormente, em especial, o conceito de mercadoria. Então, a partir desse entendimento do circuito do capital, esclarece mais adiante em seu Livro I *d'O Capital* a composição do valor de uma mercadoria, em que $v = c + v + m$. Tem-se que “c” se refere ao capital constante (máquinas, equipamentos) incorporado à mercadoria; sendo “v” o capital variável (força de trabalho) e “m” a mais-valia, o excedente produzido pelos trabalhadores em relação ao valor de sua força de trabalho e que acaba sendo apropriado pelo capitalista.

A rigor, Marx dedica quatro seções do Livro I ao estudo da produção da mais-valia. Para compreender, de forma resumida, o quadro teórico em que Marx expõe nessas seções, deve-se ter presente a sua elaboração sobre a valorização do capital, em que desvenda os segredos desse crescimento. Torna-se importante retomar que Marx percebe a força de trabalho como uma mercadoria, isto é, um objeto de utilidade e um valor. Nesse sentido, a força de trabalho é comprada para ser empregada, sendo que a utilidade da força de trabalho para aquele que a adquire é o trabalho e seu valor é a quantidade de trabalho socialmente necessária para sua produção, em termos da produção de subsistência do trabalhador e de sua família, ou seja, de reprodução da força de trabalho. Segundo Marx (1984, p. 105):

[...] a produção de mercadoria, é essencialmente produção de mais-valia. O trabalhador produz não para si, mas para o capital. Não basta, portanto, que produza em geral. Ele tem de produzir mais-valia. Apenas é produtivo o trabalhador que produz mais-valia para o capitalista ou serve à autovalorização do capital.¹⁶

O autor torna mais densa a sua exposição sobre a mais-valia, na medida em que passa da análise da sua origem para o estudo dos determinantes da taxa de mais-valia, indagando sobre as formas de fixação dessa taxa em certos níveis e o porquê dela variar historicamente. Nessa explanação, Marx expõe dois mecanismos que ele atribui de mais-valia absoluta e mais-valia relativa. A primeira constitui o mecanismo geral do modo de produção capitalista e serve como ponto inicial para a segunda. A mais-valia absoluta pode ser obtida pelo incremento da jornada de trabalho ou diminuição do valor da força de trabalho. Sabe-se que a ampliação da jornada de trabalho pelo capitalista dispõe de limites claros, podendo até colocar em risco a capacidade humana. Nesse caso, os mecanismos da mais-valia relativa, de acordo com as palavras de Marx (1984, p.106) “revolucionam de alto a baixo os processos técnicos do trabalho e os agrupamentos sociais”. Isso porque, esse mecanismo ao garantir o aumento da produtividade, por meio de emprego de tecnologia, assegura que as mercadorias que fazem parte do consumo dos trabalhadores possam ser produzidas em tempo reduzido, demandando menor quantidade de trabalho socialmente necessária.

Importante destacar, nesse aspecto, o que Marques e Nakatani (2009) ressaltam a respeito da análise de Marx na relação entre a diminuição do valor da força de trabalho e o nível de exploração dos trabalhadores. Esses autores destacam que o fato de

¹⁶ Ver, especificamente, o capítulo XIV, do Livro I d'O Capital em Marx (1984).

existir redução do valor da força de trabalho não implica menor exploração dos trabalhadores. A problemática geral em Marx remete à ideia de que os trabalhadores recebem seu salário de forma equivalente ao valor de sua força de trabalho. Essa constitui a questão-chave para o capitalista.

Por sua vez, Harvey, a respeito dos dois mecanismos conceituais da mais-valia, absoluta e relativa, observa que Marx, ao estabelecer essa “bifurcação” conceitual, invariavelmente retorna com essa dualidade para uma posição de unidade; e diz: “finalmente, há somente uma mais-valia, e suas duas formas são condicionais a cada uma. Seria impossível obter mais-valia absoluta sem uma adequada base tecnológica e organizacional” (2010, p. 237, tradução nossa). Nesse sentido, cabe lembrar essa passagem em Marx (1984, p.107):

De certo ponto de vista, toda diferença entre mais-valia absoluta e mais-valia relativa parece ilusória. A mais-valia relativa é absoluta, pois condiciona um prolongamento absoluto da jornada de trabalho além do tempo de trabalho necessário à existência do próprio trabalhador. A mais-valia absoluta é relativa, pois condiciona um desenvolvimento da produtividade do trabalho, o qual permite limitar o tempo de trabalho necessário a parte da jornada de trabalho. Observando-se, porém, o movimento da mais valia, desfaz-se essa aparência de identidade. Assim que o modo de produção capitalista esteja estabelecido e se tenha tornado modo geral de produção, a diferença entre mais-valia absoluta e relativa torna-se sensível tão logo se trate de aumentar a taxa de mais-valia em geral.

Logo, consideramos a ressalva de Harvey (2010) sobre esses dois mecanismos da mais-valia extremamente importante, na medida em que a mais-valia relativa não terá nenhum sentido sem o prolongamento de um dia de trabalho que permitiu a apropriação da mais-valia absoluta. O autor nos adverte, de forma apropriada, que a diferença entre esses dois mecanismos dependerá da própria estratégia do capitalista, apoiada sempre em como incrementar a taxa da mais-valia.

Depois da exposição de como o dinheiro se transforma em capital, desvendando o conceito de valor-capital e de que forma a mais-valia pode ser incrementada, Marx expõe as formas funcionais assumidas pelo capital, ou até, as formas autônomas do capital, isto é as formas que $D - M - D'$ pode assumir: o capital industrial, o capital comercial e o capital portador de juros.

Em se tratando de capital industrial, o capital comercial e o capital portador de juros, a exposição de Marx sobre o conceito de capital industrial aparece como se fosse

igual ao de capital, especialmente quando ele analisa a circulação completa do capital e as funções que acaba cumprindo¹⁷. Tais funções são cumpridas pelas formas em que o valor vai se transformando durante seu ciclo completo, valendo-se da fórmula geral do capital: $D - M \dots (p) \dots M' - D'$, sendo que (p) expressa o processo de produção¹⁸.

Trata-se de esclarecer que tais formas de transformação do valor dizem respeito a: capital-dinheiro (D), capital-produtivo (M) e capital-mercadoria (M'). Não se pode perder de vista que o capital-produtivo constitui-se de meios de produção e força de trabalho. Para se valer de uma explicação sintética de Carcanholo e Nakatani (1999), temos o seguinte ciclo: O valor-capital assume a forma de capital-dinheiro, para assegurar as funções do dinheiro – meio geral de compra e meio de pagamento. Após a compra, altera-se nos elementos materiais do capital-produtivo. Dessa forma, a expressão $D - M$ indica a transformação do capital de sua forma capital-dinheiro para capital produtivo. Sem dúvida, esse capital produtivo sob a forma de meios de produção e força de trabalho, cumpre suas funções, assegurando a criação do valor e da mais-valia. Somente depois, o valor-capital assume a forma de capital-mercadoria para cumprir suas funções como mercadoria, isto é, os produtos que o constituem devem ser vendidos. Assim, a simples mercadoria se transforma em capital-mercadoria, assumindo a forma funcional que contém o valor-capital. Tais formas funcionais asseguram a realização das funções específicas no ciclo do capital.

Nessa linha de raciocínio, Marx define o capital industrial. Para ele, o capital que durante o seu ciclo incorpora e descarta suas sucessivas formas funcionais, expressas por capital-dinheiro, capital-produtivo e capital-mercadoria, deve ser denominado por capital industrial. Certamente, para Marx, esse conceito de capital industrial se opõe a capital comercial e a capital a juros. Sendo assim, cabe destacar que o capital industrial é o único tipo de capital que efetua o circuito completo. Por isso, o capital industrial possui uma posição significativa, na medida em que é o único em que o capital passa pela forma (p), o lugar de criação da mais-valia.

¹⁷ Ver Marx (1987a).

¹⁸ Para descrever esse movimento do valor fora do mercado – no processo produtivo –, Marx utiliza o sinal "...", sendo que o capital permanece na empresa apenas nesse momento. Duménil *et al* (2011) contribui para essa análise de Marx, explicitando que esse momento tem duração variável, acrescentando que ele "[...] sai materializado no corpo de um produto acabado, que se torna mercadoria desde o instante que esse produto é apresentado para a venda, mais uma vez no mercado. Vendendo-se, a mercadoria devolve ao capital sua forma de dinheiro" (DUMÉNIL *et al.*, 2011, p. 255).

No capítulo 1, do Livro II *d'O Capital*, Marx explica que:

O capital industrial é a única forma de existência do capital em que é função dele não somente a apropriação da mais-valia ou do produto excedente, mas também uma função de criação do valor. Este capital condiciona, portanto, o caráter capitalista da produção. Sua existência supõe a contradição de classe entre capitalistas e assalariados. Quanto mais o capital industrial domina a produção social, mais a técnica e a organização social do processo de trabalho são alteradas e, o tipo econômico-histórico de sociedade. As outras modalidades de capital, que surgiram antes dele, em situações de produção social já superadas ou em via de desaparecer, vêem seu modo de funcionamento modificado à medida que se encontram subordinadas a ele, como também se movem sobre a base dele, e portanto vivem e morrem, se mantêm e desaparecem com este sistema que lhes servem de base. (MARX, 1987a, p.51, tradução nossa).

Nessa passagem, Marx expõe a natureza do capital industrial. De forma resumida, pode-se dizer que o capital industrial é produtor de mais-valia; apresenta sua relação com as transformações técnico-organizacionais, já consideradas no Livro I, e ainda, ele serve de base para as outras modalidades de capital. Marx aqui se refere, especialmente, às modalidades do capital comercial e do capital portador de juros. Isso porque, historicamente, esses tipos de capitais ocuparam presença anterior à indústria, ou seja, ao processo produtivo, porém subordinam-se ao capital industrial quando de sua realização no movimento do capital¹⁹.

Em um primeiro momento, Marx se refere ao conceito de capital industrial como se todas as funções fossem cumpridas pelo mesmo capitalista, empresário. Logo, em seguida, comenta que as diferentes formas funcionais criam autonomia, em virtude da divisão social das tarefas entre os capitalistas. Pode-se, aqui entender, que as funções do capital-dinheiro, do capital-produtivo e do capital-mercadoria podem ser realizadas por empresas distintas, especializadas. É nesse sentido que Marx argumenta que quando uma forma funcional do capital industrial ganha autonomia, ela se transforma de forma funcional para uma forma autônoma, isto é, capital autônomo. Assim, tem-se que o

¹⁹ Como se sabe, tanto o capital comercial como o capital portador de juros precedem historicamente o capital industrial, mas com a dinâmica histórica ocorre um processo para sua subordinação dos dois primeiros capitais ao último. O capital comercial foi presente na época do mercantilismo, no entanto, deve-se considerar que, com o advento do modo de produção capitalista, não se deixou de encontrar capitalistas que além de se ocuparem com a produção, também se dedicavam, por exemplo, à sua comercialização diante do consumidor final e com a realização de investimentos, a fim de se prepararem para a expansão de sua capacidade produtiva. O capital portador de juros também existia antes do modo de produção capitalista tornar-se dominante, a partir do século XVII. Cabe considerar que nesse modo de produção, esse capital também passa a ser desenvolvido pelos capitalistas, adequando-se ao interesse mais geral do movimento do capital (MARQUES; NAKATANI, 2009). Para o conhecimento de algumas passagens que explicitam historicamente as formas, o capital comercial, o capital portador de juros, e sua subordinação ao capital industrial, ver Marx (1987a e 1987b, Livros II e III).

capital-mercadoria transforma-se em capital comercial; o capital-dinheiro em capital portador de juros; e o capital-produtivo em capital produtivo²⁰.

Para uma precisão do movimento dessas formas autônomas de capital, Carcanholo e Nakatani (1999) observam que é importante reconhecer que elas são constitutivas do capital industrial, o qual expressa sua síntese global e abstrata da circulação dessas formas. Nesse caso, não se deve deixar de entender que o capital industrial refere-se ao conceito de capital, em termos de um patamar mais concreto de análise. Contudo, ele não pode responder por todo o movimento complexo da realidade.

Considera-se que uma unidade de capital, sob o comando de um empresário ou de uma empresa ou corporação, não consegue responder de forma exclusiva à função autônoma de capital produtivo, ou individualmente à de capital comercial, ou mesmo à de capital portador de juros. Muitas vezes, pode cumprir distintas funções e não especificamente de um único capital industrial. Dessa forma, Carcanholo e Nakatani (1999) compreendem, à luz de Marx, que a operação de um capital individual realiza-se de forma parcial ou completa diferentes funções e funciona como entrelaçamento da circulação de mais de um capital industrial.

Como já mencionado, o capital industrial é o único capaz de produzir a mais-valia, devendo compartilhá-la com as outras duas formas autônomas de capital, isto é, o capital comercial e o capital portador de juros. Isso é possível, desde que essas duas formas de capital cumpram funções necessárias para a circulação do capital industrial. Nesse sentido, cabe considerar que sem essas formas de capital, a magnitude de valor constituída pelo capital produtivo não teria condições de produzir a mais-valia no mesmo nível.

Como indicado por Marx, o capital comercial não produz mais-valia. Tal capital é o responsável pela comercialização do produto (capital-mercadoria) para o capital produtivo. A rigor, o capital comercial somente troca, não agrega valor, trocando o bem de uma mão para outra. Ele precisa se apoderar de parte da mais valia do capital produtivo para gerar seu lucro. Marques e Nakatani (2009), ao comentarem o papel do capital comercial, denominando-o no termo contemporâneo – os atacadistas –, e diferenciando-o do capital produtivo, que o intitulam como capital produtor de mercadorias, apresentam a seguinte observação:

²⁰ Para um detalhamento mais aprofundado da complexidade da circulação capitalista, ver Marx (1987a), capítulos 1 a 4.

[...] para que os atacadistas recebam taxa de lucro igual a dos capitalistas produtores de mercadorias é necessário que a mais-valia, produzida durante a atividade desses últimos, seja distribuída entre todos os capitalistas, produtores de mercadorias e atacadistas, o que somente é possível se as mercadorias são vendidas abaixo do preço de produção. Dessa forma, o capitalista produtor de mercadorias tem sua taxa de lucro diminuída em relação àquela que ele ganharia se não precisasse partilhar a mais-valia com os atacadistas. Contudo, essa redução é mais do que compensada pelo aumento da rotatividade do capital, isto é, do tempo necessário para que a mercadoria volte a sua forma dinheiro. (MARQUES; NAKATANI, 2009, p. 27)

O capital portador de juros também se apropria de parte da mais-valia sem produzi-la diretamente. Nesse caso, não se pode atribuir a ele o papel de um capital parasitário. A rigor, como esse capital exerce o papel de adiantar capital-dinheiro para que o capital produtivo possa viabilizar sua produção, esse último acaba realizando a mais-valia. Merece destacar que enquanto dinheiro acumulado sob a forma de entesouramento, o capital portador de juros não é capital, porém no momento em que pode ser emprestado ao capital produtivo e ao capital comercial, ele se torna potente para transformar-se em capital. Trata-se de reconhecer que o capital-dinheiro adquire outro valor de uso, o de assegurar lucro, na medida em que passa a ser transformado em capital. Assim, o dinheiro é capital pelo fato de estar associado ao movimento mais geral do capital. Segundo os termos precisos de Marx (1987b, p.326, tradução nossa):

Dinheiro – considerado aqui como expressão autônoma de certa soma de valor, exista ela em dinheiro ou em mercadorias – pode, na produção capitalista, transformar-se em capital, quando esse valor determinado se transforma em valor que cresce, que se expande. É dinheiro produzindo lucro, isto é, capacitando o capitalista a extrair dos trabalhadores determinada quantidade de trabalho não-pago – produto excedente e mais-valia – e dela apropriar-se. Por isso, além do valor de uso que possui como dinheiro, passa a ter outro valor de uso, isto é, o de funcionar como capital. Seu valor de uso consiste agora justamente no lucro que produz, uma vez transformado em capital. Nessa qualidade de capital potencial, de meio de produzir lucro, torna-se mercadoria, mas mercadoria de gênero peculiar. Vale dizer – o capital como capital se torna mercadoria.

Importante considerar que é na forma dinheiro que o processo capitalista de produção se inicia, principalmente quando o empresário / capitalista compra máquinas, equipamentos, matéria-prima e emprega força de trabalho para assegurar o seu ciclo de produção de mercadorias (MARQUES; NAKATANI, 2009).

Nessas circunstâncias, em que o dinheiro desempenha a sua função de capital-dinheiro, e ao mesmo tempo sua forma capital, não se origina do ato de compra, da real

função do dinheiro aí exercida, mas sim da associação desse ato com o movimento total do capital. Isso porque, esse ato que desempenha na qualidade de dinheiro inicia o processo capitalista de produção.

É no capítulo XXI, do Livro III *d'O Capital* que Marx introduz essa sua análise sobre o capital portador de juros²¹. De acordo com ele, merece destacar a particularidade desse capital produtor de juros, ao que argumenta:

A coisa é diferente com o capital produtor de juros, o que justamente marca seu caráter específico. O dono do dinheiro, para valorizar seu dinheiro como capital, cede-o a terceiro, lança-o na circulação, faz dele a mercadoria capital; capital não só para si, mas também para outros; é capital para quem o cede e *a priori* para o cessionário, é valor que possui o valor de uso de obter mais-valia, lucro; valor que se conserva no processo e volta, concluído seu papel, para quem o desembolsou primeiro, no caso, o proprietário do dinheiro. O dinheiro, portanto, se afasta do dono por algum tempo, passando de suas mãos para as do capitalista ativo; não é dado em pagamento nem vendido, mas apenas emprestado; só é cedido sob a condição de voltar, após determinado prazo, ao ponto de partida, e ainda de retornar como capital realizado, positivando seu valor de uso de produzir mais-valia. (MARX, 1987b, p. 331, tradução nossa)²²

Na realidade, no momento em que o proprietário do capital-dinheiro empresta seu capital ao capital produtivo ou ao capital comercial, não se configura a realização de parte do ciclo pelo qual o capital passa no processo produtivo. Isso porque não ocorre, nessa oportunidade, a transformação de quando o capital produtivo contrata o trabalhador assalariado e o coloca para trabalhar no seu processo de produção, de um lado, e de outro, não se perfaz a compra e a venda da mercadoria – no caso do capital comercial quando adquire a compra da mercadoria do capital produtivo. Ao retornar o dinheiro emprestado ao seu proprietário, tem-se o fim do ato por ele empreendido, vale dizer, o empréstimo do dinheiro por um período determinado.

É nesse contexto que o dinheiro adquire outro valor de uso, isto é, o seu lucro, que passou a ser convertido em capital. É nessa expressão de capital potencial, pelo fato de produzir lucro, que se constitui numa mercadoria específica. De forma sintética, a posse do capital-dinheiro concede a seu proprietário, na ocasião do empréstimo, direito ao lucro alcançado pelo capital comercial ou industrial, o que se torna substantivo sob a

²¹ A rigor, toda a quinta seção do Livro III *d'O Capital* (1987b) trata do estudo do capital portador de juros, embora se intitule “Divisão do lucro em juro e lucro de empresário. O capital portador de juros”. A análise dessa seção amplia a discussão dos livros I e II, que conectam empresa, capitalista e trabalhadores produtivos.

²² Esta passagem também é citada por Marques e Nakatani (2009).

forma de juros. Assim, os juros referem-se à dedução de lucro, originando-se na mais-valia (MARQUES; NAKATANI, 2009).

Sob o ponto de vista de quem empresta o dinheiro, a simples posse do mesmo permite o poder de exigir juros, independentemente do resultado de sua aplicação pelo capital industrial ou comercial. Já no capítulo XXIV, do Livro III *d'O Capital* (1987b) Marx, de início, comenta que é no capital produtor de juros que se alcança a forma mais reificada, mais fetichista da relação capitalista. Trata-se, aqui, de reconhecer a forma do capital produtor de juros, $D - D'$, em que “dinheiro que gera dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo sem o processo intermediário que liga os dois extremos”, isto é, sem passar pelo processo de produção. Referindo-se ainda a esse aspecto, Marx assinala:

[...] Consumam-se então a figura de fetiche e a concepção fetichista do capital. Em $D - D'$ temos a forma vazia do capital, a perversão, no mais alto grau, das relações de produção, reduzidas a coisa: a figura que rende juros, a figura simples do capital, na qual ele se constitui condição prévia de seu próprio processo de reprodução; capacidade do dinheiro, ou da mercadoria, de aumentar o próprio valor, sem depender da produção – a mistificação do capital na forma mais contundente. (MARX, 1987b, p.374, tradução nossa)

A partir do estudo a respeito do capital portador de juros, Marx analisa algumas possibilidades de sua evolução e de suas formas assumidas, levando esse capital a desempenhar o papel de capital fictício. De modo pouco trabalhado, em termos de conceito, a noção do capital fictício está desenvolvida no livro III, especialmente nos capítulos XXV, XXIX e XXX²³. A leitura atenta realizada por Chesnais desses capítulos o leva a argumentar que, “a noção de capital fictício concretiza a análise do caráter fetichista concebido ao capital portador de juros, de forma tão geral” (2006, p. 82, tradução nossa). A formação do capital portador de juros resulta de formas específicas de centralização que Marx denomina “acumulação de capital-dinheiro”. Essa acumulação conduz em seguida a uma acumulação de capital fictício, que acaba adquirindo o significado, em certas passagens, como uma “acumulação financeira” (CHESNAIS, 2006, p. 70, tradução nossa). Para a análise do capitalismo contemporâneo, Chesnais contribui de forma significativa, buscando explicitar os aspectos que envolvem a compreensão do capital fictício, enquanto formas assumidas do capital portador de juros.

²³ Esses capítulos são denominados por: XXI - O Crédito e o Capital Fictício; XXIX – As partes integrantes do capital bancário; XXX – Capital-dinheiro e capital efetivo I (Cf MARX, 1987b).

Marx destaca essa ideia em relação ao capital fictício quando elabora as seguintes indagações: “A acumulação de capital-dinheiro propriamente dito. Até onde é indicadora de verdadeira acumulação de capital, isto é, de reprodução ampliada?” (1987b, cap. XXX, p. 448, tradução nossa). Carcanholo e Nakatani (1999) sinalizam a resposta de Marx, indicando o conceito de capital portador de juros apresentada no capítulo XXIX, do Livro III. Para esses autores, Marx é bastante preciso ao dizer:

[...] a forma do capital portador de juros leva implícita a ideia de que toda a renda monetária determinada e regular apareça como juro de um capital, derive ela ou não de um capital. Primeiro se converte em juros a renda em dinheiro e decorrente do juros se encontra logo o capital, de onde se origina. O capital a juros faz também que toda a soma de valor apareça como capital a juros, sempre e quando que não seja invertido como renda; é dizer como soma matriz (principal) por oposição ao juros possível ou real que é suscetível de render. A coisa é muito sensível. Suponhamos que o tipo médio de juros seja 5%. Segundo esse percentual, a soma de 500 libras esterlinas convertida em capital a juros produziria 25 libras ao ano. Cada incremento fixo anual de 25 libras se considera, pois como juros de um capital de 500 libras. Todavia, essa ideia (a de ser capital) é puramente ilusória, excetuando o caso em que a fonte das 25 libras, seja tratar de um simples título de propriedade ou de um crédito ou de um elemento real de produção, uma terra, por exemplo, seja diretamente transferível ou assuma uma forma em que se torne transferível. (MARX, 1987b, cap. XXIX, p. 437-438, tradução nossa)²⁴

O que Marx expõe sinteticamente é a especificidade do capital portador de juros, suas formas assumidas. A expansão e a existência generalizada do capital a juros no capitalismo transforma toda modalidade de rendimento regular em receita que decorre de um capital a juros. Bem, é possível verificar em Marx, nessa aproximação com as formas particulares do capital portador de juros, três principais expressões as quais denomina como capital fictício: a dívida pública, o capital acionário e o capital bancário²⁵.

Sabe-se que os Estados, desde a constituição dos Estados Nacionais até a atualidade, se endividam, seja para financiarem seus gastos correntes, seja para assegurarem seus investimentos. Marx, ao se referir à dívida pública expõe que:

O Estado tem que pagar a seus credores, todos os anos, uma determinada quantidade de juros pelo capital que lhe emprestam. O credor, neste caso, não pode reclamar ao seu devedor a devolução do

²⁴ Essa passagem é citada sinteticamente por Carcanholo e Nakatani (1999).

²⁵ No mundo do capitalismo contemporâneo, deve-se acrescentar à exposição de Marx sobre capital fictício, o mercado de derivativos. A partir dos anos 1980, principalmente, o mundo vem contando com o crescimento do mercado de derivativos que se desenvolveu por meio do processo de desregulamentação financeira. Esse tema será retomado na seção seguinte.

dinheiro emprestado, sem simplesmente vender a outro o crédito, seu título ou seus títulos da dívida. O capital mesmo foi consumido, investido pelo Estado. Deixou de existir. O que o credor do Estado possui é: 1º um título de dívida contra ele, por 100 libras esterlinas, suponhamos; 2º o direito, que este título de dívida o confere, a participar em uma determinada soma, digamos em 5 libras, ou seja, em 5%, da rendas anuais do Estado, isto é, do produto anual dos impostos públicos; 3º a possibilidade de vender a outros, se assim desejar, esse título de dívida de 100 libras esterlinas. Se o juro é 5%, avalizado pelo Estado, que o possui A poderá vender a B o título da dívida, normalmente, por 100 libras esterlinas, pois a B tanto lhe importa emprestar 100 libras a 5% anual como desembolsar 100 libras que lhe assegure um tributo de 5 libras anuais por parte do Estado. Mas, o capital cujo fruto (juros) se considera o pagamento do Estado é, em todos os casos, um capital ilusório, fictício. Não somente porque a soma emprestada ao Estado já não existe, como também porque jamais ele se destinou a gastá-lo, investi-lo como capital, e somente seu investimento como capital poderia ter sido convertido em um capital que se conserva em si mesmo. Para o credor primitivo A a parte dos impostos anuais que a ele lhe corresponde representa o juro de seu capital, o mesmo que para o usurário a parte da fortuna do pródigo correspondente aos seus réditos, ainda que em nenhum desses dois casos se invista como capital a soma do dinheiro emprestada [...] Não obstante, conforme logo veremos, esse capital fictício possui movimento próprio. (MARX, 1987b, cap.XXIX, p. 438, tradução e grifo nossos).

Os empréstimos fornecidos ao Estado para a manutenção de seus gastos correntes²⁶, convertendo sua dívida em títulos da dívida pública constituem uma criação evidente de capital fictício. Isso porque, após a efetivação do gasto corrente pelo Estado permanece a dívida pública, com rendimento dos juros. Esses títulos representam um direito de apropriação sobre parte da receita pública decorrente, em grande parte, dos impostos a serem cobrados. Ainda, deve-se salientar que esses títulos da dívida pública, que são emitidos em troca de capital emprestado, servem de capital para os que os detêm, na medida em que constituem mercadorias que podem ser vendidas e, portanto, reconvertidas em capital. Como ressalta Marx, na passagem anterior, trata-se, então, de um capital criado, com características de “ilusório”, “fictício”. Contudo, essa ideia ilusória passa a não existir se o direito de apropriação da receita ou rendimento regular for transferível, seja por um título de propriedade, seja comercialmente. O que vale mencionar é que, para Marx, esse capital criado dessa forma não constitui capital para a sociedade como um todo (portanto é ilusório, de um capital fictício), embora apareça na

²⁶ Para o entendimento do mundo contemporâneo, os gastos correntes referem-se às despesas de pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, isto é, todos os gastos voltados para a manutenção dos serviços de prestação pública.

posse de seu detentor como seu verdadeiro capital. Esse capital dispõe de movimento próprio e com relativa independência do capital real.

Sem embargo, Carcanholo e Nakatani (1999) destacam que o capital fictício dispõe de existência real e sua lógica acaba interferindo no movimento e nas circunstâncias da valorização e da acumulação. Neste sentido, esses autores observam que esse capital tem movimento próprio, sendo real de certa forma e, ao mesmo tempo não sendo. Ainda, esses estudiosos da obra de Marx, chamam a atenção para o fato que mesmo, inicialmente, os títulos da dívida pudessem se referir a capital-dinheiro “real”, de capital a juros, “ao comprar títulos da dívida pública, transforma-se em capital fictício, sempre e quando se converta, no setor público, em gastos correntes” (CARCANHOLO E NAKATANI, 1999, p. 11).

Já no caso do endividamento dos Estados para financiar gastos com investimentos, merece mencionar que a disposição de capital real, resultante do investimento, ao lado da dívida, faz com que os títulos da dívida ainda permaneçam na forma de capital portador de juros. Porém, é claro que a negociação desses títulos no mercado acionário levará a que suas cotações se afastem de seus valores iniciais, convertendo-os, então, em capital fictício.

Outra parcela significativa do capital fictício, tratado por Marx, diz respeito ao capital acionário. Com a expansão do movimento do capital, no século XIX, e, sobretudo, a partir da sua segunda metade, observa-se a necessidade uma maior magnitude de recursos para a acumulação de capital, possibilitando o surgimento de empresas intituladas sociedades anônimas (S/A). Seu capital é constituído por ações e cada um dos sócios – acionistas – compra uma parte das ações. Em busca do objetivo pela ampliação na captação de recursos, essas instituições emitem suas ações para serem negociadas nas bolsas de valores. Tal possibilidade decorre do fato que a constituição da S.A. permite que seu capital seja duplicado como capital real, físico e como acionário, em títulos de propriedades. Com os rendimentos das ações nas bolsas de valores o capital total das ações da empresa se expande. A esse incremento, se atribui a ideia de capital fictício²⁷.

²⁷ Para uma visão mais sintética das características e do funcionamento do mercado da bolsa de valores, ver: Marques e Nakatani (2009) e Nakatani e Sabadini (2010).

Nesse período de expansão do movimento do capital, prolifera-se uma parcela significativa do capital fictício, por meio de títulos privados enquanto ações, debêntures e letras de câmbio. No capítulo XXX, do Livro III *d'O Capital*, Marx (1984b) expõe a ideia de associação desses títulos às formas do capital fictício. Carcanholo e Nakatani (1999) nos auxiliam como uma síntese dessa passagem, destacando seus pontos cruciais:

Os títulos de propriedade sobre sociedades mercantis, ferrovias, minas etc. são [...] direitos sobre capital real. Entretanto, não permitem que se disponha desse capital, que não pode ser extraído de onde está. Apenas dão direito à parte da mais-valia a ser obtida. Mas, constituem também duplicação em papel do capital real [...] Tornam-se representantes nominais de capitais inexistentes. [...] A acumulação desses papéis [...] expressa ampliação do processo real de reprodução [...] Mas, como duplicatas negociáveis por si mesmas como se fossem mercadorias, e circulando por isso como capital como valor-capital, são ilusórios, e o valor pode variar sem depender por nada do movimento do valor do capital real que representam como títulos jurídicos. Seu valor, isto é, a cotação em bolsa, tem necessariamente a tendência a subir, ao baixar a taxa de juro [...] consequência da tendência a cair da taxa de lucro. Já, por essa razão, essa riqueza imaginária [...] expande-se com o desenvolvimento da produção capitalista. (MARX, 1987, Livro III, p.449 *apud* CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p.11-12).

Como bem demonstra Marx, esses títulos referem-se, até certa medida, a um capital real, demonstrando que seu valor tem uma correspondência real, e nesse caso podem ser associados ao capital produtor de juros. Sabe-se, que em alguns momentos, seu valor pode ser inferior ao do capital real que representam. Desse modo, pelo menos uma parte do capital fictício, se equivale ao capital real. Porém, como ressalta Marx, seu valor pode variar, crescendo ou diminuindo, por motivos alheios à sua vontade, expressando assim o seu caráter ilusório. Verifica-se também que esse capital pode ser incrementado, de maneira a se expandir exponencialmente e aparece existindo ao lado do capital real como outro capital que se incorpora a ele. Desvenda-se, assim, a sua natureza de capital fictício.

Ainda de acordo com Marx, cabe mencionar também como capital fictício, o papel do capital bancário. Os bancos surgem com o desenvolvimento do comércio do dinheiro, em resposta à necessidade de produtores e comerciantes financiarem suas atividades. Os comerciantes de dinheiro emprestavam a mercadoria dinheiro por um determinado período, mediante a cobrança de juros. Conforme essas transações se

desenvolveram, já no modo de produção capitalista, todos os capitais nacionais e internacionais acrescidos a todas poupanças acumuladas pelas famílias e empresas, constituem uma enorme massa de capital monetário à busca de valorização. Só que nesse momento, essa valorização ocorre, principalmente, sob o domínio de normas, regras e objetivos de reprodução do ciclo $D - D'$, enquanto capital portador de juros no interior do sistema de crédito.

É possível observar que o capital bancário, composto pelas reservas ou por encaixes, títulos, ações e outros instrumentos financeiros modernos, desenvolveu-se associado principalmente aos ativos financeiros que fazem parte daquilo que Marx (1987b) denomina como “mundo dos papéis” ao comentar o processo de capitalização ou de formação do capital fictício.

Para Marx (1987b), o sistema de crédito executa diversas funções, dentre elas, destacam-se três: 1) reduzir as taxas de circulação do dinheiro em virtude da concessão do crédito, tanto decorrente da ausência de dinheiro na maior parte das transações, como da aceleração do movimento dos meios de circulação; 2) incrementar o ritmo do processo de reprodução ou assegurar o crescimento da especulação, separando as compras e vendas; e 3) diminuir os custos e as barreiras ao tempo de produção e circulação capitalista. Nessa perspectiva, o sistema de crédito bancário assumiu um importante papel para o capitalismo, na medida em que a circulação do capital acaba por impor pressões sobre o sistema monetário, dificultando a execução das operações financeiras.

O sistema de crédito no capitalismo contemporâneo dispõe de uma massa de capital por meio de suas instituições, que são formadas pelo sistema bancário, pelas seguradoras, pelos fundos de investimentos e de pensão. De certa forma, esse sistema não somente transfere esse capital para a esfera real, convertendo-o em capital produtivo, como também multiplica-o sob diversas formas e o transforma em capital fictício (NAKATANI; SABADINI, 2010).

Com a estabilidade monetária no Brasil, por exemplo, a partir do Plano Real em 1995, a classe dominante, em especial, passou a acumular poupanças reunidas no sistema bancário, utilizando depósitos a prazo e aplicações em fundos de renda fixa ou variável. Toda essa magnitude de recursos foi transformada em capital monetário,

portador de juros, e orientado para a esfera financeira da economia, expandindo-se significativamente esse capital na forma de capital fictício, isto é, capitalizando-se²⁸.

É importante lembrar que no mundo contemporâneo, são utilizados cartões de débito e crédito bancário por parte da população no ato de suas compras. É quase nulo o transporte de dinheiro que, a rigor, pode aparentar maior flexibilidade nas compras e vendas, diante da facilidade de ser decomposto em quantias fracionadas. Mas, com os cartões, essa situação não constitui problema, na medida em que o comerciante não precisa dispor de uma quantia de moeda para devolver na forma de troco na compra da sua mercadoria. Além disso, os cartões, por possuírem seguro, dispensam preocupações frente ao roubo ou compras indevidas. Contudo, toda essa “facilidade” não está isenta de custos pelo sistema bancário. Trata-se de mais uma forma de expansão do capital fictício, valendo-se da cobrança de tarifas pelos serviços prestados pelo sistema bancário e da cobrança de juros extorsivos nas compras efetuadas pelos cartões e nos empréstimos com recursos livres²⁹. Assim, pode-se dizer que o capital bancário é um dos maiores beneficiários da massa de remuneração na forma do circuito D – D’, seja pela apropriação de uma parte da mais-valia como pela geração de lucros fictícios (NAKATANI; SABADINI, 2010).

Por sua vez, merece agregar às formas de capital fictício o atual mercado de derivativos. Este, acrescido às outras formas, completa o conjunto de capitais que comanda o processo de acumulação em geral e as formas das unidades individuais de capital, no mundo contemporâneo, particularmente a partir de 1980. Os derivativos correspondem a títulos derivados de outros títulos, por meio de um processo que encadeia uma dívida de alguém que tomou dinheiro emprestado, a partir da emissão de um título no mercado financeiro. Os derivativos integram o mercado secundário, que apenas transferem a propriedade dos títulos e valores mobiliários. A grande parte das operações no mercado secundário é especulativa e seus negócios são direcionados especialmente para a obtenção dos ganhos de capital oriundos das variações nos preços dos títulos ou variações nas taxas de juros (NAKATANI; SABADINI, 2010).

²⁸ Para uma análise do sistema financeiro e mercado de capitais no Brasil, entre os governos Collor a Lula, ver Nakatani e Sabadini (2010).

²⁹ Por essas receitas de serviços, o sistema bancário brasileiro tem obtido taxas de lucros exorbitantes no período mais recente. Para se ter uma ideia, em termos de lucro líquido em bilhões de reais, por exemplo, o Banco do Brasil passou de R\$ 5,05, em 2007, para R\$ 10,15, em 2009; o Itaú (incluindo o Unibanco), passou de R\$ 9,11 para 10,06, respectivamente; e a Caixa Econômica Federal, de R\$ 2,50 para R\$ 2,90, no mesmo período (BOSCHETTI, 2010).

O tratamento dado por Carcanholo e Nakatani (1999) a essa questão destaca que esses negócios com derivativos, constituem por excelência, o que intitulam como capital especulativo parasitário³⁰, além de também considerarem como parte desse capital os negócios com ações e moedas.

Ainda que de maneira resumida, pode-se dizer que há duas formas de derivativos, o *hedge* e *swap*. O primeiro se refere a um mecanismo financeiro que reduz o risco do produtor em relação ao ganho que ele poderá obter por um produto que demanda um largo prazo para a sua produção. Portanto, a mercadoria é vendida hoje por um determinado preço e a entrega no futuro. Um exemplo pode ser evidenciado na produção da soja, em que o agricultor, na tentativa de não perder com a diminuição do seu valor, quando do resultado de sua colheita, utiliza esse mecanismo para assegurar sua remuneração pela venda antecipada. Por um lado, se o preço subir, o comprador da soja ganha, pois na época em que o agricultor entregar a colheita, este a venderá por um valor maior, por outro lado, se o preço cair, o agricultor terá lucrado também, uma vez que antecipou a venda por um valor maior e não teve a desvalorização do seu produto no ato da colheita. Pode-se ainda derivar outros contratos a partir destes na tentativa de diluição e transferência de riscos. O mesmo comprador da soja, precavendo-se a respeito de instabilidades no comportamento do preço, pode transferir o seu risco a outros, buscando amenizar possíveis perdas.

O *swap*, enquanto mecanismo do mercado financeiro de antecipação dos riscos, funciona de forma similar ao *hedge*, no entanto, há algumas diferenças. Neste caso,

³⁰ Essa denominação é formulada por Carcanholo e Nakatani (1999) em um trabalho de precisão teórica sobre o conceito de capital de Marx, passando pelos conceitos de capital industrial, formas funcionais, autonomização das formas funcionais e capital fictício, chegando ao que entendem por capital especulativo parasitário. Para esses autores, esse capital especulativo parasitário decorreria da conversão da forma autonomizada do capital portador de juros, ou mais precisamente do capital fictício, quando este ultrapassa os limites do que é necessário para o funcionamento normal do capital industrial. Aqui especificam a natureza do capital fictício: “sua lógica especulativa própria chega a contaminar inclusive as empresas ou corporações dedicadas especialmente a funções produtivas, e, assim, o que constituía *capital industrial* converte-se em *capital especulativo*. Este, como síntese dialética do movimento de suas formas funcionais, tem o *capital especulativo parasitário* como polo dominante” (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p. 2, grifo dos autores). Carcanholo e Nakatani insistem que o capital especulativo parasitário é, na realidade, “o próprio *capital fictício*, na medida em que supera em magnitude os limites suportados normalmente pela reprodução do *capital industrial*. 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 de excedente e o exige em magnitude crescente. Sua lógica é a apropriação desenfreada da mais-valia, ou melhor, do lucro (o lucro especulativo); realiza assim, ou pelo menos pretende fazê-lo, os anseios derivados da própria natureza íntima do capital: o não compromisso com o valor-de-uso e, apesar disso, a autovalorização” (IBID, p. 15, grifo dos autores).

temos dois devedores em moedas distintas, por exemplo, o dólar e o real. Com esse mecanismo do mercado de derivativos, o que estes devedores podem realizar é a troca de suas dívidas que tem o mesmo valor total quando convertidas cambialmente. A finalidade dessa operação se destina a não perderem recursos com a variação do câmbio. Neste mecanismo, podemos ter um intermediário que irá atuar comprando as duas dívidas e ganhando a partir da variação que for verificada no câmbio. Trata-se de um “jogo” de apostas, em que os apostadores, a partir de suas análises de variação para o preço futuro da mercadoria, farão suas escolhas. Sem dúvida, o mercado de derivativos é influenciado pelos detentores de grandes quantias de capital, com ampla influência no comportamento de alta ou baixa dos ativos financeiros. Não é possível imaginar que esses detentores acreditem nas forças impessoais e livres do mercado, assumindo, assim, posturas firmes no mercado de balcão nas datas de fechamento dos contratos, pressionando para a desvalorização da moeda (MARQUES; NAKATANI, 2009).

Ao se retomar a ideia mais geral sobre a noção de capital fictício, torna-se fundamental salientar que parte de sua remuneração seja constituída por juros, não se pode confundi-lo com a descrição que Marx faz de capital portador de juros. Esse último constitui uma das formas funcionais e autônomas do capital industrial, como tratado anteriormente, ao lado do capital comercial. Contudo, enquanto o capital portador de juros desempenha uma função útil e indispensável à circulação do capital industrial, ainda que seja improdutivo, não pode ser considerado parasitário, “o capital fictício é total e absolutamente parasitário” (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p. 14).

Parece lícito, então, concluir, ainda que de forma sintética e talvez repetitiva, que o capital fictício constitui uma evolução do capital portador de juros, ou mesmo, das formas que podem ser assumidas por esse capital portador de juros. Portanto, o que deve ser priorizado para o entendimento do movimento do capital diz respeito à compreensão de sua lógica geral, isto é, do entrelaçamento de suas formas funcionais e autonomizadas do capital industrial e do resultado decorrente do capital portador de juros, na forma adquirida de capital fictício, ainda que este último não integre essas funções do capital produtivo.

Face ao exposto até o momento, foram identificadas por Marx, na 5ª seção do Livro III *d'O Capital* (1987b), três grandes formas de capital fictício, isto é, a dívida pública, o capital acionário e o capital bancário. Contudo, ressaltou-se também o atual

mercado de derivativos, que obviamente, extemporâneo a seu tempo, deve ser incluído na noção de capital fictício. De qualquer modo, todas essas formas do capital fictício vêm impulsionando a acumulação de capital e formam o conjunto de capitais que comandam o processo de acumulação em geral e as formas particulares de gestão de unidades produtivas individuais na atual fase do capitalismo financeirizado³¹.

Carcanholo e Nakatani (1999) observam, de forma importante, que a explosão no volume do capital fictício pode ocorrer em diversas conjunturas de modo a provocar uma alteração do capital industrial. Como exemplos dessa explosão podem ser mencionados: o resultado do crescimento acelerado da dívida pública de diferentes Estados nacionais; a elevação de déficits da balança comercial ou do saldo das transações correntes no balanço de pagamentos; as circunstâncias que exigem aumento substantivos das taxas de juros ou produzam instabilidade nos mercados de câmbio diante de dificuldades no padrão monetário. Sem embargo, essa questão da explosão do capital fictício constitui sério problema para o capitalismo.

Na argumentação de Carcanholo e Nakatani (1999, p.15), o capital fictício, “por realizar os anseios mais íntimos, mas não confessáveis, do capital”, tal como a apropriação galopante da mais-valia (embora não a produza, nem contribua para a sua produção), ou mais ainda, do lucro especulativo, não realizando o compromisso com o valor de uso, embora mantendo a autovalorização, e não dependendo da lógica do capital industrial, acaba por contaminar todo o capital existente que se relacione. Desse modo, o capital produtivo torna-se dominado e os capitais individuais que embora possam cumprir as funções autonomizadas de capital produtivo, passam a se subordinar de maneira crescente à lógica parasitária e operar mais intensamente de forma especulativa.

³¹ Harvey, ao comentar as diversas formas de capital fictício, observa que: “os direitos de propriedade apresentam muitas formas. Em princípio, títulos de qualquer tipo podem ser comprados e vendidos. Os governos podem vender direitos de apropriação sobre parcelas de sua receita com impostos futuros. Os títulos de propriedade sobre mercadorias podem ser vendidos sem que elas mudem realmente de mãos ou, como acontece nos mercados futuros, antes mesmo da produção real delas. Os títulos de propriedade sobre a terra, sobre os edifícios e sobre os recursos naturais (direito de perfuração de campos petrolíferos, de exploração de minerais etc.) também podem ser vendidos e comprados. Sob o capitalismo, existem, segundo parece, tantos tipos de mercados de capital fictício, quanto diferentes formas de propriedade” (HARVEY, 1982 *apud* CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p.12).

Assim, consideramos fundamental a exposição dos autores sobre a problemática da potência do capital fictício quando a sintetizam no seguinte trecho:

O que antes era capital industrial, síntese das formas autonomizadas de capital produtivo, capital comercial e capital portador de juros, hegemônico pelo primeiro (o capital produtivo) e dominante sobre o capital fictício, converte-se em capital especulativo, síntese das mesmas formas funcionais, mas antinômico e dominado pelo capital especulativo parasitário [...]. O capital industrial, cuja lógica é a apropriação baseada na produção de mais-valia, converte-se, não em capital parasitário, mas em capital especulativo, por haver se tomado aspecto dominado da contração. Na verdade, enquanto este último é a síntese, o capital especulativo parasitário, fora dele é a dimensão que se remunera parasitariamente; é portanto, aspecto parasitário e passa a dominar toda a lógica da sociedade capitalista. (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p.16).

Diante da crise econômica e financeira instalada a partir de 2008, tal observação dos autores torna-se extremamente interessante e pode contribuir para uma reflexão mais precisa sobre a atualidade.

Na realidade, cabe lembrar que toda essa argumentação é apoiada na contribuição da análise de Marx sobre a lógica do movimento do capital. Nesse sentido, Chesnais (2006) argumenta que Marx foi um dos estudiosos que bem compreendeu a natureza do capital fictício. Sua análise permite que se aprofunde o conhecimento da fragilidade sistêmica da finança no mercado capitalista, sobretudo para um conhecimento mais aprimorado a respeito de sua força nesse momento contemporâneo da finança mundializada. Chesnais ainda reforça a importância da originalidade da teoria marxista do capital portador de juros para a compreensão do capitalismo contemporâneo; e a esse respeito diz:

[...] Ela se situa notavelmente na análise que, é próprio de Marx, sobre a natureza dos ativos financeiros e da potência social das classes sociais que estão se beneficiando deles. Bem que fictícios, estes ativos podem ter um peso muito negativo sobre a sociedade, visto que constituem 'uma acumulação de direitos, de títulos jurídicos sobre uma produção que está por acontecer'. É sobre esse plano que Marx desenvolve as ideias, que pouco a pouco, as pessoas serão capazes de aceitar como herança teórica de sua parte, a saber, elementos de uma teoria do poder da finança, entendida como a forma mais feiticizada, mas, ainda mais feroz da 'potência autônoma do valor' (CHESNAIS, 2006, p. 89, tradução nossa).

Por sua vez, para que se possa compreender como o capital portador de juros e suas formas assumidas como o capital fictício tornou-se hegemônico no movimento do capital contemporâneo, provocando, inclusive, tensões às formas de desenvolvimento

das políticas sociais, particularmente, da saúde, é que passaremos para a discussão da próxima seção.

1.2 O domínio do capital portador de juros e os constrangimentos à saúde universal³²

A universalização de direitos sociais, consagrados na Constituição de 1988, teve como princípio fundador a adoção da cidadania como critério de acesso, modificando os pilares básicos do sistema anterior de proteção social, baseado no caráter meritocrático³³. Nesse sentido, foram assegurados direitos básicos e universais de cidadania, estabelecidos à saúde, à assistência social e à previdência, integrantes do nosso particular sistema, a seguridade social. De uma situação em que o serviço público era voltado apenas aos trabalhadores contribuintes do mercado formal, passou-se à garantia do direito para todos.

Para o entendimento do que está em disputa quando se discute a saúde, merece ressaltar que esse padrão de proteção social, que assegurou o direito de universalização da saúde pública no Brasil, desenvolveu-se, em relação aos países desenvolvidos, de forma “tardia”, não somente em relação ao tempo, mas, sobretudo em referência ao momento histórico que se inseriu.

De forma bem diferenciada do que foi realizado no período em que a proteção social do Estado de Bem-estar Social europeu e norte-americano se desenvolveu, não era mais o capital industrial que liderava o movimento do capital. Principalmente, a partir dos anos 1980, percebe-se o ressurgimento do capital produtor de juros, de forma duradoura, e ele passa a determinar as relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. “O capital portador de juros”, com o seu desdobramento na forma de capital fictício, acrescenta Chesnais (2005, p.35), “busca fazer dinheiro sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos a título da posse de ações e de lucros nascidos da especulação bem-sucedida”.

³² Esta seção se beneficia de Mendes e Marques (2009) e de Marques e Nakatani (2011).

³³ Para essa discussão, ver Draibe (1999).

Na realidade, o capital fictício, ao se constituir na forma mais acabada do capital portador de juros, propicia à relação capitalista atingir a forma mais reificada e fetichizada, como mencionado por Marx na seção 1.1 deste trabalho. É importante retomar o que Marx (1987a, p. 373) esclarece sobre a força desse capital. Diz ele: “temos nessa forma $D - D'$, o dinheiro que gera mais dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo sem o processo intermediário que liga os dois extremos”, quando se refere à expressão geral do movimento do capital ($D - M - D'$).

É interessante, agora, retomar a argumentação de Carcanho e Nakatani (1999), também mencionada na seção 1.1 deste trabalho. O poder dominante do capital portador de juros, na sua forma particular assumida, o capital fictício, não pode ser entendido como uma distorção, mas sim como parte do desenvolvimento da lógica pela busca de valorização desse capital, ainda que essa valorização seja fictícia, sem a contrapartida da produção de mais-valia, operando pela forma especulativa e parasitária. A valorização fictícia constitui um bem real para os que dela se utilizam, buscando sempre sua expansão.

Se na história do capitalismo o poder dominante do capital portador de juros não foi uma expressão constante, é porque foram colocados obstáculos para o seu desenvolvimento, resultado de circunstâncias históricas e econômicas específicas. Trata-se dos famosos trinta anos gloriosos do capitalismo, entre o final da Segunda Guerra Mundial e a primeira metade dos anos 1970, conhecido como um momento de exceção na história do capitalismo³⁴. Após esse período, a nova fase do capitalismo sob a dominância do capital portador de juros emergiu com base nas políticas econômicas de liberalização e de desregulamentação originárias dos governos Reagan, nos Estados Unidos e Thatcher, na Inglaterra (CHESNAIS, 2005).

Neste sentido, Chesnais enfatiza o caráter inédito e protagonista que a propriedade e o rentismo marcam a fase do capitalismo após o final dos anos 1970, assim como a permanência do papel exterior do capital portador de juros à produção no âmago da própria produção. A rigor, a consequência mais importante dessa centralidade do capital portador de juros (também chamado de capital financeiro) é que esse caráter de exterioridade que o caracteriza esse tipo de capital vai ser remetida ao próprio âmbito

³⁴ Segundo Hobsbawm (1995), esse período foi caracterizado como exceção na história do capitalismo porque nunca as economias dos países centrais atingiram um crescimento tão significativo, cerca de uma taxa média de 7% do PIB, entre 1945 e 1975.

da acumulação produtiva³⁵. Nessa perspectiva, as novas formas de organização capitalista, conhecidas como “investidores institucionais”, que se especializaram na acumulação pela via do capital fictício (fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos, fundos de *hedge*) tornaram-se, por meio dos mercados das bolsas de valores, proprietárias dos grupos empresariais mais significativos mundialmente e impuseram à própria acumulação de capital produtivo uma dinâmica orientada pela maximização do “valor” acionário.

Chesnais (2005) esclarece que, nesse movimento geral percebido por essa nova configuração da valorização financeira, os detentores das ações e de volumes importantes de títulos de dívida pública são os proprietários situados num posicionamento exterior à produção, deixando de lado sua situação como “credores”³⁶. Para o autor, o termo “credor” se aproxima da ideia de “empréstimo” e a um papel das finanças que direcione as poupanças para quem pretende investir. Contudo, ressalta que esse não é o papel das finanças nesse período de dominância financeira, ou seja, aquela que é conduzida pelas necessidades da produção e da criação de riqueza. Diferentemente, sua instituição central refere-se ao mercado secundário de títulos, negociando ativos já emitidos. Tais mercados de obrigações fazem com que os tais aplicadores de recursos não conheçam seus devedores. Suas preocupações não estão voltadas para “[...] saber ‘quem pagará o mico’, mas, a saber se os mercados permanecerão líquidos” (CHESNAIS, 2005, p.48). Chesnais, então, pensa que o fundamental reside no protagonismo que a propriedade e o rentismo assumiram, assim como a ocupação dessa posição de exterioridade à produção no seio da própria produção.

³⁵ Sabadini (2008 *apud* NAKATANI; SABADINI, 2010, p.78) especifica esse movimento. Segundo esse autor, a esfera financeira do capital tem a capacidade de se autogovernar, com um grau de liberdade e de independência em relação ao capital produtivo e, também, em relação às instituições reguladoras como os Bancos Centrais. Mas, ao mesmo tempo essa autonomia é relativa, pois absorve uma parte do valor gerado na produção, estando subordinada, assim à esfera produtiva. Desse modo, sua “independência” não é absoluta nem “descolada” totalmente do trabalho, tornando o processo de desmaterialização do dinheiro ainda mais complexo.

³⁶ Chesnais (2005) chama a atenção para a configuração específica da propriedade capitalista nessa nova dinâmica de dominação financeira, que segundo ele, toma a forma de propriedade patrimonial. Trata-se de uma propriedade dominada pelo proprietário-acionista e, mais especificamente, pelo acionista institucional possuidor de títulos de empresas.

Quando se atribui ao momento contemporâneo do capitalismo, a ideia principal de dominância da valorização financeira (do capital portador de juros, no seu desdobramento como capital fictício), não significa que essa valorização financeira seja mais importante que a valorização produtiva, do ponto de vista quantitativo, ainda que a riqueza financeira venha crescendo de forma exorbitante nas últimas três décadas³⁷. Paulani (2010) destaca que, entre 1980 e 2006, o Produto Interno Bruto (PIB) mundial cresceu 364%, ou seja, 4,6 vezes, enquanto que a riqueza financeira mundial cresceu, no mesmo período, 1.525%, ou 16,2 vezes, conforme indica a tabela 1, a seguir.

Tabela 1: Riqueza fictícia e renda real no Mundo, 1980 – 2010

Ano	Estoque mundial de ativos financeiros * (US\$ trilhões)	PNB mundial (US\$ trilhões)	Relação estoque ativos financeiros / PNB
1980	12	11,8	1,02
1993	53	24,9	2,13
1996	69	30,3	2,28
1999	96	31,1	3,09
2003	118	37,1	3,18
2006	167	48,8	3,42
2007	200	54,8	3,65
2010 ***	209	55,9	3,74

Fontes: McKinseys Globa Institute (Ativos) e FMI (PNB) *apud* Paulani (2010)

(*) Inclui ações e debêntures, títulos de dívida privados e públicos e aplicações bancárias; não inclui derivativos

(**) Estimativa

(***) Projeções

Trata-se de frisar que a predominância da valorização financeira é mais qualitativa do que quantitativa. O movimento do capital, nesse período, priorizou diferentes estratégias para refazer a sua taxa de lucro utilizando-se de vários mecanismos como: precarização do trabalho, diminuição dos salários, transferência de

³⁷ A ideia de que o capitalismo contemporâneo é caracterizado pela “financeirização” tem sido aceita no campo dos economistas políticos marxistas nas últimas décadas. Contudo, é importante distinguir suas diferentes visões, ainda que de forma bem resumida. A nossa visão apoia-se, principalmente nos trabalhos de Chesnais, como apresentado. Para tanto, utilizamos o trabalho de Callinicos (2010), professor do King’s College de Londres, que expõe três diferentes interpretações. 1) A primeira visão entende que a “finança”, mais especificamente as instituições financeiras, é economicamente dominante. Três economistas marxistas franceses são destacados: Gerard Duménil, Dominique Lévy e François Chesnais. Os dois primeiros interpretam o neoliberalismo como “a restauração da hegemonia da finança”. O terceiro defende a tese de que, desde 1980, o capitalismo vive sob um regime de acumulação com dominância da valorização financeira; 2) a segunda visão enfatiza a crescente autonomia do setor financeiro, praticamente defendida por Costa Lapavistas, professor da SOAS-Universidade de Londres; 3) a terceira assinala a integração de uma ampla gama de agentes nos mercados financeiros, os bancos, os investidores financeiros, capitalistas industriais e financeiros e também a classe trabalhadora comum proprietária de imóveis nas economias avançadas. Os autores principais são: Itoh e Costas Lapavistas. Para um maior detalhamento dessa discussão, ver Callinicos (2010), capítulo 1.

plantas para locais onde os salários sejam menos elevados, entre outras (MARQUES; NAKATANI, 2011)³⁸.

Assim, é possível deixar claro que o momento histórico da mudança do regime de acumulação capitalista em direção a um regime com dominância da valorização financeira inicia-se, principalmente, a partir dos anos 1980. Isso significa insistir que essa fase contemporânea do capitalismo ganha mais força após anos de crescimento mundial vigoroso, produzido pelas políticas de caráter keynesiano, com controle de demanda efetiva³⁹ e Estado de Bem-estar Social. Assiste-se ao processo de reversão cíclica e o crescimento econômico desacelera-se.

O domínio do capital portador de juros teve grande impacto sobre o arranjo da proteção social conhecido como Estado de Bem-estar Social e sobre a relação capital/trabalho. Mesa-Lago (2000) salienta que desde o início da crise, os ataques e os questionamentos ao Estado de Bem-estar Social tornaram-se mais intensos, não sendo poucos os países que introduziram dispositivos que aumentaram a participação do usuário no custeio das ações e serviços de saúde e limitaram a lista de medicamentos gratuitos, entre outros.

Nesse mesmo período, o capital produtivo, sufocado pela dominação financeira, foi levado a constranger os trabalhadores. A diminuição do custo da força de trabalho passou a ser fundamental, tendo em vista a força do capital portador de juros ao retirar o excedente criado na produção. De acordo com Husson (2003), o capital produtivo impôs diminuição dos níveis salariais e defendeu a eliminação dos encargos sociais e a redução substantiva dos impostos, elementos constitutivos do financiamento da proteção social de diversos países.

³⁸ Além disso, é importante ressaltar que a força do movimento do capital em promover tais mudanças, contou com derrotas significativas no mundo do trabalho. Marques e Nakatani (2011) chamam a atenção para a derrota das greves dos aeroviários nos Estados Unidos e dos mineiros, na Inglaterra, no início dos anos 1980. Acrescentam, ainda, os seguintes embates: “mais tarde, essa correlação de forças se aprofundou com a queda do Muro de Berlim e com a dissolução da União Soviética. Para completar esse quadro, que colocou os trabalhadores pela primeira vez em verdadeira concorrência mundial, a China entrou na Organização Mundial do Comércio em 2001” (IBID., p.3).

³⁹ O conceito de demanda efetiva aqui mencionado, refere-se a um conceito desenvolvido por Keynes em sua principal obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936) para representar as forças determinantes nas mudanças da escala de produção e do emprego tomados globalmente. Isso porque, de forma sintética, o investimento do Estado, por meio do gasto público, em setores de infraestrutura, da indústria pesada e social, exerce papel preponderante, poupando o investimento privado para operações diferentes dessas de longo prazo, contribuindo para a formação da renda agregada e essa para a ampliação do consumo e da poupança (Cf. SANDRONI, 2001).

Já o mercado de trabalho apresentava alterações significativas com relação a sua realidade anterior. O desemprego, antes restrito a problemas decorrentes do sistema imperfeito de informações entre a demanda e a oferta (o chamado desemprego friccional), passou a registrar elevadas taxas no mundo desenvolvido. Por outro lado, o trabalho foi se tornando cada vez mais precário e instável, com suas relações salariais largamente modificadas, por meio da eliminação dos salários indiretos⁴⁰.

As consequências deste impasse sobre as condições sociais são alarmantes. Segundo Castel (2005), a insegurança social faz da vida de muitos desses trabalhadores um combate pela sobrevivência a cada dia, em que o enfrentamento é cada vez mais incerto. Esse autor afirma que a esse tipo de situação poderia ser empregado o termo de *desassociação social*, típico do desmanche da sociedade salarial, sustentada pelo Estado de Bem-estar no pós-1945. Os “ex-trabalhadores” estariam condenados a uma precariedade permanente, que também revela uma insegurança permanente, sem controle sobre o que lhes acontece. A esse quadro, Castel expõe importantes indagações que contribuem para refletir sobre a reconfiguração que o Estado, por meio de sua proteção social, deve assumir a partir desses efeitos provocados pelas intensas transformações na economia e na sociedade: Como assegurar uma proteção social para todos os membros de uma sociedade? Como garantir a segurança de todos os indivíduos no quadro da nação? O direito passa a ser apenas formal, na medida em que existe um desnível entre sujeitos de direito/sujeitos de não-direito?⁴¹

A rigor, no momento em que os constituintes brasileiros redigiam a Constituição Cidadã de 1988, o País sentia intensamente os efeitos dos problemáticos conflitos decorrentes dessa nova situação mundial já há algum tempo.

Sabe-se que, a partir de 1982, quando o País recorreu formalmente ao Fundo Monetário Internacional (FMI), subordinando-se ao cumprimento das condicionalidades deste organismo, passando ainda pelas várias tentativas de controlar o processo

⁴⁰ Para uma análise sobre as transformações do mundo do trabalho nessa fase atual do capitalismo financeirizado, ver cap. 8 de Castel (1998).

⁴¹ Em seu livro mais recente, Castel (2009) continua sua linha de pesquisa sobre a “grande transformação” do mundo contemporâneo, sob a sua ideia central a respeito do “aumento das incertezas”, na medida em que o caráter da proteção social já não pode se pautar pelo período anterior. As condições sociais e econômicas, citadas por ele, já não estão presentes nessa fase contemporânea do capitalismo. Trata-se de um novo mundo, marcado por: desregulação do trabalho; reconfiguração da proteção; e caminhos da desafiliação.

inflacionário galopante, pelas privatizações das empresas estatais e pelo estímulo à entrada de capitais externos mediante a manutenção de elevada taxa de juros, o que entre outros motivos, tornou a dívida interna um problema, assistiu-se à modificação do Estado brasileiro. Esse Estado desenvolvimentista, que havia sido elemento-chave do processo de industrialização, investindo em infraestrutura e criando estatais produtoras de matérias-primas essenciais e que também tinha se preocupado em desenvolver o sistema público de proteção social, estava reduzido a poucas funções. A contenção do gasto público, primeira orientação do Consenso de Washington de 1990⁴², dirigida tanto ao combate à inflação como à criação de um superávit primário fiscal, afastou o Estado de suas antigas funções, associadas ao período de desenvolvimentismo, entre 1930 a 1979.

É nesse cenário de novos constrangimentos para a economia brasileira e de um Estado manietado que a Constituição de 1988 introduziu o conceito de seguridade social, e definiu a saúde pública como um direito de todos e um dever do Estado. Ao contrário do que ocorreu quando da universalização da saúde nos países desenvolvidos europeus, o Brasil não mais crescia de forma duradoura, seu Estado estava encolhido em relação a seu passado. Nesse quadro, a trajetória de implementação do SUS, ao longo dos anos 1990 e 2000, realiza-se de forma contraditória, entre avanços e retrocessos, com redução nas bases das receitas que o fundamentam, como se verá no capítulo 2 deste trabalho.

A história da mudança do período da acumulação capitalista em que o capital industrial liderava o movimento em direção a fase com dominância do capital portador de juros começa desde meados dos anos 1960. Passemos, então, a essa exposição.

1.2.1 Trajetória histórica da predominância do capital portador de juros⁴³

As primeiras evidências da acumulação capitalista contemporânea, sob o poder dominante do capital portador de juros, aparecem nos final dos anos 1950, mesmo quando o mundo ainda passava pelo primeiro período dos “anos gloriosos do

⁴² O Consenso de Washington ficou conhecido como o acerto entre os países centrais, sob a hegemonia dos Estados Unidos, que o mundo capitalista e, sobretudo os países devedores do FMI, deveriam organizar as suas políticas econômicas respeitando o seguinte trinômio: abertura comercial e financeira, liberalização e privatização (Cf. FIORI, 1997).

⁴³ A análise aqui apresentada apoia-se, em linhas mais gerais, no célebre trabalho de Chesnais (2005).

capitalismo” ou “consenso keynesiano”⁴⁴. Ainda que nesse momento predominasse uma espécie de “repressão financeira”⁴⁵, estabelecida no arranjo de *Bretton Woods*, no pós-Segunda Guerra, começaram a surgir sinais de “autonomia” desse capital-dinheiro.

Para ser preciso, Chesnais (2005) se refere a esse novo período, que se inicia em meados dos anos 1950, como a segunda grande fase de acumulação financeira, uma vez que a primeira ocorreu desde a última década do século XIX até 1914⁴⁶. Na realidade, esse autor localiza nos EUA, na década de 1950, os movimentos iniciais – uma primeira etapa – para o ressurgimento da centralização do capital sob a forma financeira e na Europa em meados dos anos 1960. Os motivos estão associados ao fato de as famílias de alta renda começarem a aplicar suas poupanças financeiras em títulos de seguro de vida, estimulados pelos incentivos fiscais adotados pelos governos dos países, resultantes do subproduto da acumulação industrial dos “anos gloriosos”. Por outro lado, torna-se cada vez mais presente uma massa elevada de dinheiro líquido que começa a se direcionar aos bancos em virtude das mudanças na periodicidade dos pagamentos aos assalariados, que se tornou mensal, acompanhadas das modificações na legislação que passou a estabelecer a obrigatoriedade da abertura de contas bancárias para recebimento dos salários (CHESNAIS, 2005, p. 37). Com esse movimento, assistiu-se a um incremento das operações de crédito bancárias, assim como de suas aplicações a curtíssimo prazo com alta remuneração, podendo ser resgatadas no momento em que a desregulamentação foi adotada enquanto medida.

Nesse contexto, as multinacionais americanas, instaladas na Europa, passam a optar por não reinvestir a grande parte de seus lucros na produção, uma vez que as possibilidades de ganho não pareciam ser satisfatórias e, ao mesmo tempo, não enviam o excedente não reinvestido aos Estados Unidos, diante da restrita legislação tributária e das baixas taxas de lucro naquele país. Dessa forma, esses recursos, conhecidos como eurodólares, são acumulados na *city* de Londres – *locus* histórico do capital portador de

⁴⁴ A explicação do termo “os anos gloriosos”, elaborada por Hobsbawn (1995), já foi descrita na nota de rodapé 34. O segundo termo “consenso keynesiano” é utilizado por diversos autores, cujo significado diz respeito às políticas macroeconômicas orientadas por Keynes que foram compromissadas entre os países das economias capitalistas centrais, logo após a Segunda Guerra Mundial, para assegurar o enfrentamento das condições econômicas adversas. Essas políticas eram anticíclicas com o compromisso do investimento público funcionar como “alavanca” para o crescimento privado, criando demanda efetiva.

⁴⁵ As medidas de repressão financeira, naquela época, diziam respeito, principalmente ao crédito sobre a emissão de títulos; a separação entre bancos comerciais e outros intermediários financeiros; a existência de estabelecimento de tetos para as taxas de juros e restrições à mobilidade de capitais (BELLUZZO, 2005).

⁴⁶ Por sua vez, Duménil e Lévy (2005) consideram que a primeira fase da acumulação financeira se estendeu até a crise de 1929.

juros –, formando o espaço *offshore*⁴⁷, também denominado como *euromarket*, estabelecido em 1958 (FIORI, 1997; PAULANI, 2010).

Com o choque do petróleo de 1973, devido à aceleração inflacionária e à baixa taxa de juros nos Estados Unidos, além da possibilidade cada vez maior de criar crédito do próprio mercado de eurodólares, o mundo inicia um período recessivo. Com esse cenário adverso para as expectativas de lucro, os capitais se direcionam de forma mais intensa à *city* londrina, levados nesse momento pelos petrodólares – altas somas decorrentes do aumento temporário do preço do petróleo aplicados pelos países do golfo Pérsico. Toda essa massa de riqueza à busca de valorização, que não passa pelo circuito da produção, impulsiona as medidas de desregulamentação e abertura financeira dos mercados, que vão encontrar espaços nas políticas econômicas de Thatcher e Reagan⁴⁸. Segundo Duménil e Levy (2005) é nos países desses líderes, Inglaterra e Estados Unidos, respectivamente, que a ideologia neoliberal das classes rentistas, em defesa por vangloriar os espaços do mercado livre para o ganho fácil da finança especulativa – o neoliberalismo –, começa a se consolidar⁴⁹.

A partir de 1976, com a reciclagem dos petrodólares, Chesnais (2005) afirma que se inicia a segunda etapa da acumulação financeira. Essa reciclagem diz respeito aos empréstimos e a abertura de linhas de crédito dos bancos internacionais aos países da América Latina, principalmente. Nesse momento, esses países, afetados pelo choque de petróleo, desejavam recursos para que pudessem apoiar seus planos de crescimento, encontrando nesses capitais o suporte necessário. Com a alteração brusca da política monetária norte-americana em 1979, por meio da elevação significativa da taxa de juros interna do País, a fim de recuperar a ameaçada hegemonia mundial da moeda americana⁵⁰, produziu-se a primeira crise do capitalismo dominado pelo capital portador de juros, iniciada com as dívidas latino-americanas, começando pela quebra do México, em 1982.

⁴⁷ *OffShore* refere-se ao mercado interbancário, com estatuto próximo a um paraíso fiscal, formado a partir de capitais líquidos registrado em dólares (MARQUES; NAKATANI, 2009, p.51).

⁴⁸ Para uma visão descritiva e analítica da transformação da economia política do capitalismo do final do século XX, ver Harvey (1992), parte 2.

⁴⁹ Para uma abordagem dos traços gerais do neoliberalismo nos Estados Unidos e na Europa, ver Duménil e Levy (2005). Callinicos (2010) expõe que o conceito de neoliberalismo entre os críticos de esquerda, principalmente marxistas, é frequentemente conceituado de forma homogênea e coerente do que realmente ele aparenta ser. Ainda, que estejamos interessados na sua concepção decorrente do processo de acumulação financeira, há autores que o tratam de maneira mais ampla. (Cf. HARVEY, 2009; HARMAN, 2008).

⁵⁰ Tal elevação da taxa de juros interna da economia norte-americana é tratada na literatura como a “diplomacia do dólar”. (Cf. TAVARES, 1997; TAVARES e MELIN, 1997; BELLUZZO, 2004, cap.1).

A esse respeito, Chesnais (2005, p.39) faz uma observação importante para a fragilidade da capacidade financeira dos Estados para assegurar os seus investimentos:

A dívida se recria sem cessar. Por pouco que o nível das taxas de juros seja superior ao dos preços e às taxas de crescimento da produção e do Produto Interno Bruto (PIB), ela pode aumentar muito rápido. É isso que se se chama de efeito 'bola-de-neve da dívida'. Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo.

As consequências desse inchaço da dívida externa intensificam a subordinação dos Estados latino-americanos às políticas norte-americanas liberalizantes. Ademais, deve ser acrescido à situação da década econômica perdida, dos anos 1980, desses países, a desregulamentação do movimento do capital especulativo e o crescimento do mercado secundário, possibilitado pela estratégia dos países endividados de "trocar" sua dívida externa por uma dívida interna, por meio da expansão da emissão de títulos públicos (titularização). Sabe-se que essa fase da acumulação financeira é marcada ainda por uma tendência forte dos Estados que começam a privatizar parte dos serviços públicos e a implementar políticas econômicas restritivas que acabam por beneficiar a retroalimentação do capital portador de juros⁵¹.

Nesse problemático contexto econômico, Leda Paulani (2010) faz menção à fragilidade dos países devedores latino-americanos em direcionarem parte dessa riqueza, já nesse ambiente desregulado, ao mercado de bolsas norte-americano, deflagrando o *crash* de *Wall Street* de 1987 e, na sequência, a crise imobiliária de 1990. Essa autora adverte que apesar dessas crises provocarem a destruição de parte da riqueza financeira que as provocou, o estoque mundial de ativos financeiros não parou de crescer, como pode ser identificado na Tabela 1, apresentada anteriormente.

A terceira fase da acumulação financeira, segundo Chesnais (2005), é marcada pelo agigantamento da esfera financeira a partir dos anos 1990. É certo que essa fase se estende até o advento dos primeiros sinais da crise econômica e financeira em 2007, como será descrito a seguir. Nessa fase, identifica-se, de forma geral, que o mercado secundário é tomado pelo controle dos investidores institucionais (fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram

⁵¹ Para essa discussão sobre como a dívida pública alimenta continuamente a acumulação financeira por intermédio das finanças públicas, ver Oliveira (2010). Para uma discussão de como o Estado se constitui agente fundamental da dinâmica do capitalismo, principalmente na fase financeirizada, ver o capítulo 3 de Harvey (2003).

sociedades de investimentos, fundos de *hedge*), possibilitados pelas políticas macroeconômicas caracterizadas por desregulamentação, descompartimentalização e desintermediação³², iniciadas na segunda metade dos anos 1980 e aqui nesse período altamente incentivadas. É nessa fase que a valorização do capital portador de juros assume o seu caráter de exterioridade à produção, comandando-a, produzindo ainda mais desigualdade à sociedade capitalista.

Paulani (2010) contribui, significativamente, para os registros dessa terceira etapa da acumulação financeira, relatando os principais eventos ao longo dos anos 1990 e 2000. Passemos a sua descrição, ainda que de forma sintética.

Com o crescimento do poder dos fundos de *hedge* e de todos os investidores institucionais, começam a surgir as crises, produzidas até de forma intencional, como a crise em 1992, fruto do colapso da libra em motivo do fundo de *hedge* do megainvestidor George Soros. A partir daí, despontam outras crises em série, cujas principais vítimas foram as moedas asiáticas em meados da década de 1990 com impacto mundial. Em seguida, depois da derrocada das ações e imóveis no mercado americano e do colapso da moeda mexicana em 1994, grande parte desses capitais deslocou-se às economias emergentes do sudeste asiático, os conhecidos na literatura como “tigres asiáticos”. Dessa forma, o aumento dos afluxos de capitais nesses países possibilitou a enorme expansão do crédito, viabilizando maior volume de investimentos e, por consequência, atraindo maior volume de capitais, de forma potencial.

Em 1995, o Japão desvaloriza sua moeda, como decorrência do chamado “Acordo do Plaza invertido”³³ e tal situação combina ao crescimento das importações na Tailândia, piorando de forma veloz suas contas externas. Com o crescimento da desconfiança em relação ao valor da moeda tailandesa e diante do mundo interligado

³² Chesnais (2005, p.46) explica que há um encadeamento profundo entre essas três políticas. A desregulamentação refere-se à liberalização monetária e financeira, impulsionada pela flexibilidade das regras ao capital financeiro; a descompartimentalização diz respeito à interligação dos mercados financeiros nacionais, que no período dos “anos gloriosos”, era compartimentado; e, a desintermediação se ocupa da abertura das operações de empréstimos, antes reservadas aos bancos, a todo tipo de investidor financeiro institucional.

³³ Essa desvalorização do iene finalmente ocorre após ter sido um objetivo das autoridades monetárias japonesas em 1985, por isso “Acordo do Plaza invertido”. Em 1985, ficou conhecido como o ano do “Acordo do Plaza” – hotel de Nova York, em que foi realizada a reunião dos países centrais – cujo resultado foi contrário ao pretendido pelos japoneses: o dólar foi desvalorizado e não o iene. Os Estados Unidos promoveram uma desvalorização forçada do dólar, com o intuito de manter a sua hegemonia monetária, na medida em que os japoneses detinham, àquela época, um volume de ativos financeiros em dólar significativos, decorrente da massa de capitais que deslocaram para a “praça” norte-americana, em virtude da elevação brusca da taxa de juros interna norte-americana em 1979. (Cf. TAVARES, 1997; TAVARES E MERLIN, 1997; e BELLUZZO, 2004, cap.1).

financeiramente, graças às políticas de descompartimentalização, inicia-se o processo de reversão das bolhas de ativos financeiros que estavam em crescimento desde 1994.

Em 1997, a moeda *baht* tailandesa sofre uma derrocada e deflagra uma crise em cadeia que acaba por forçar a desvalorização de todas as moedas asiáticas, atingindo a Coreia do Sul, considerada a economia mais poderosa da região. Além disso, esse processo foi acrescido, de forma negativa, à desvalorização do iene que contribui para piora das condições externas dos países asiáticos. Em todo esse contexto, a atuação dos investidores institucionais, particularmente dos fundos de *hedge*, contribui para que esse movimento se torne mais profundo, tanto de valorização, como de desvalorização.

Nesse ambiente econômico turbulento, Paulani (2010, p.7) salienta um aspecto fundamental para o crescimento das crises do final dos anos 1990 e início dos anos 2000:

Contrariamente ao mundo das finanças intermediadas (constituídas basicamente por empréstimos bancários), que estava por trás da crise das dívidas latino-americanas pouco mais de uma década antes, o mundo das finanças diretas já então dominante (operado pelos investidores institucionais e marcado pela existência de mercados secundários e forte poder dos ativos derivativos) agudizou as consequências do processo de formação e estouro de bolhas, mundializando o impacto das crises.

A partir desse contorno da mundialização financeira, despontam as crises sucessivas à crise asiática. Registre-se: na Rússia, em 1998, no Brasil, em 1999, e na Argentina, em 2001. Todos esses países, ao passarem por pesadas turbulências, impuseram pesadas desvalorizações à suas moedas.

Com a crise asiática em curso e devido ao seu impacto em todos os mercados financeiros do mundo interligados, parecia que seus efeitos iriam provocar um alongado período de desaceleração da economia mundial. Entretanto, a economia norte-americana permitiu que os investidores institucionais, assustados com a Ásia, encontrassem nela um refúgio seguro para os seus capitais. Isso porque, ambos os eventos, tanto a difusão do uso da Internet, como do crescimento significativo do consumo, apoiado no endividamento e no efeito-riqueza, contribuíram para a confiança da economia norte-americana.

Nessa perspectiva, inicia-se nesse País, uma grande bolha de ativos, agora no mercado acionário, que levará à crise das bolsas americanas de 2000 e 2001. A resposta dada pelo governo para evitar que o estouro da bolha tivesse consequências mais graves

no tocante ao crescimento da economia foi, mais uma vez, apelar para a liquidez. O *Federal Reserve* (FED), sob a direção de Alan Greenspan, reduziu os juros americanos, em apenas 12 meses, no decorrer de 2001, passando de 6% para 1,75% ao ano. A estratégia foi bem-sucedida para a economia norte-americana, na medida em que depois de ter crescido 0,8% em 2001, passou para 2,4%, em 2002, e atingiu 3,6%, em 2004⁵⁴.

Por sua vez, o crescimento da economia norte-americana levou ao enfrentamento de outra situação complicada, isto é, a formação de uma bolha em outro tipo de ativo, agora no mercado acionário. Desta vez, o impacto foi mais profundo diante da importância crescente dos fundos de *hedge*, dos derivativos financeiros e da “securitização”⁵⁵. Essa configuração permitiu tanto uma enorme liquidez a esse mercado financeiro, como também impediu que o crescente nível de risco das operações ganhasse visibilidade, uma vez que os *collateralized debt obligations* (CDOs) contavam com “cotas privilegiadas”, tendo preferência no recebimento, caso houvesse qualquer problema, sendo assim muito bem avaliados pelas agências de classificação de risco, com AAA⁵⁶. Cabe ressaltar que até os Fundos de Pensão que somente investem em papéis mais bem avaliados (AAA), mostraram-se dispostos a carregar esses ativos.

No início de 2005, o governo norte-americano, incomodado pela inflação e buscando conter a febre especulativa, resolve elevar os juros. Para se ter uma ideia do rápido crescimento, as autoridades monetárias passaram a taxa de juros de -2,5%, em janeiro de 2005, para 5,25%, em janeiro de 2007. Apesar dessa medida, o efeito-riqueza no consumo, a euforia das bolsas e o próprio valor inflado dos ativos mantiveram o ritmo de crescimento da economia.

Dessa forma, a crise somente vai entrar numa fase aguda em 2007, quando se percebem irreversíveis os primeiros sinais de inadimplência, principalmente do mercado imobiliário hipotecado, expondo de maneira clara a fragilidade do sistema, particularmente do denominado sistema bancário paralelo (*shadow banking system*). É importante dizer que esse sistema agia produzindo crédito e moeda que escapasse a qualquer tipo de regulação.

⁵⁴ A esse respeito, confira também Belluzzo (2009).

⁵⁵ A securitização diz respeito à emissão de títulos lastreados em dívidas hipotecárias. Para um aprofundamento do termo econômico, confira Sandroni (2001).

⁵⁶ Callinicos (2010, p.28) assinala que: “as hipotecas de diferentes naturezas eram reunidas em um pacote conjunto nos CDOs e vendidas o mais rápido possível pelos bancos que elaboravam os empréstimos das residências originais. Para aprofundamento nessa discussão, ver o seu cap.1.

Como foi até aqui descrito, percebe-se que o movimento do capital sobre o domínio do capital portador de juros forçou a formação de crises, provocadas pela recorrente geração de bolhas de ativos, sendo esta a característica-chave da terceira etapa da acumulação financeira, a partir de 1990, assinalada por Chesnais (2005) e descrita, aqui, de forma mais detalhada, por Paulani (2010).

É certo que no decorrer de 30 anos, especialmente a partir de 1980, o poder exercido pelo capital portador de juros acabou moldando e subordinando as instituições, de modo que não fosse criado algum tipo de regulação que pudesse prejudicar o processo de valorização do capital, sob a sua direção. Trata-se de compreender que a crise econômica e financeira que iniciou em 2007, acentuando-se em 2008, constitui uma crise totalmente distinta das anteriores. Isso porque o ambiente econômico encontra-se totalmente desregulado e com alto nível de ligação entre todos os mercados financeiros do mundo. Tudo indica que a solução para essa crise não se apoia em simples mecanismos de socorro aos bancos, de instrumentos de regulação que possam vir a ser implementados e de recursos injetados internamente nas economias. Essas medidas vêm sendo adotadas pelas economias capitalistas centrais desde 2008 e a crise parece longe de ser enfrentada.

Há várias evidências que o Brasil sentiu e vem sentindo fortemente o impacto da crise. Se analisarmos a instabilidade do comportamento do PIB que em 2008, foi de 5,1% e, em 2009, decresceu para 0,2% negativos, observa-se que o País está fortemente conectado a todo esse processo histórico em que o capital portador de juros reinou soberano. Sabe-se que o Brasil atuou ativamente na história da acumulação financeira desde o seu início. Logo nesse momento, o País fez parte significativa da demanda por crédito, o que contribuiu para a primeira bolha global de ativos do capitalismo financeirizado, estabelecida na crise das dívidas dos países da América Latina em meados dos anos 1980.

Já na década posterior, após a segunda metade dos anos 1990, o Brasil ascendeu ao papel de potência financeira emergente, em decorrência das políticas macroeconômicas restritivas adotadas com o Plano Real, e a partir dele, por meio de elevadas taxas de juros, manutenção de superávits primários e taxa de câmbio sobrevalorizada. Para assegurar esse quadro econômico, em consenso com os arautos do capital financeiro, foram realizadas as reformas estruturais fundamentais, da estabilização monetária à abertura financeira incondicional, da reforma da previdência

às mudanças na lei de falências⁵⁷. Por sua vez, os conflitos para garantir recursos para o financiamento do SUS ocuparam centralidade na agenda de implementação desse sistema universal de saúde.

Paulani (2010, p.9), a respeito do movimento de constrangimentos à economia e sociedade brasileira, faz uma observação importante sobre o papel que o País desempenhou: “posicionou-se assim como plataforma internacional de valorização financeira, ou seja economia emergente na qual era possível obter elevadíssimos ganhos em moeda forte, muitas vezes os mais elevados do mundo”. No período em vigor do câmbio fixo, esse posicionamento foi possível devido às altas taxas de juros e, depois da crise de 1999, de forma mais específica após 2003, em virtude do processo recorrente e autorreferenciado de valorização da moeda brasileira, aumentado pelas apostas com derivativos (PAULANI, 2008).

Tal forma de inserção da economia brasileira na economia mundial propiciou o fortalecimento dos setores rentistas nacionais e acabou impondo a lógica financeira ao processo interno de acumulação. Vários indicadores permitem perceber a visibilidade desse processo. A taxa de acumulação de capital fixo produtivo reduz aproximadamente 40% no começo dos anos 1980 e permanece nesse nível por quase 25 anos, sendo que a taxa de lucro se recupera após 1994, assegurando o seu crescimento a partir de então. Por outro lado, a relação entre o estoque de ativos financeiros e o estoque de ativos produtivos aumenta significativamente, passando de 15%, em 1992, para aproximadamente 75%, em 2008 (BRUNO *et al*, 2009)⁵⁸.

Os reflexos desse processo da dominação financeira no Brasil, especialmente no financiamento do SUS, é um dos temas discutidos no capítulo 2 deste trabalho. No momento, importa analisar melhor a natureza da crise econômica e financeira, construída no interior desse cenário de domínio do capital portador de juros, ao longo dos últimos trinta anos e quais os seus impactos para as políticas públicas, especialmente, para as políticas sociais, e a saúde em particular. Essa discussão será objeto da próxima seção.

⁵⁷ Para conhecimento geral dessas reformas, ver Garagorry (2007). Particularmente, sobre a reforma da previdência, ver Marques *et al.* (2003) e Marques e Mendes (2004).

⁵⁸ Para mais indicadores sobre a dominação do capital financeiro no Brasil, ver Gonçalves (2006).

Mas, antes, de forma a contribuir a essa reflexão mais geral que será realizada, Chesnais (2005, p.62) nos brinda com o sentido do capital portador de juros insaciável pelo terreno fértil dos “negócios” do Estado, e aponta que:

Para o capital portador de juros em busca de fluxos estáveis de rendimentos, não há melhor investimento que as indústrias de serviços públicos privatizadas. Os domicílios que estão habituados à gás, à eletricidade e ao telefone são ‘consumidores cativos’ e ‘vacas de leite’, fontes de ganhos regulares e absolutamente seguros. As antigas empresas públicas são ativos tanto mais atrativos quanto mais o Estado tenha nelas realizado, com os impostos da coletividade, elevados investimentos que assegurarão rendimentos sem a necessidade de renovação durante longos anos. A outra exigência importante é o desmantelamento dos sistemas de previdência por repartição, de forma que as elevadas somas que escapam dos mercados financeiros deixem de assim fazê-lo.

Isto nos diz a respeito da natureza dessa fase contemporânea de dominância do capital portador de juros, em que esse capital, passa a penetrar o Estado por meio do fundo público. O famoso Estado desenvolvimentista, que havia sido o elemento-chave do longo período excepcional de crescimento no Brasil (entre 1930 a 1979), já não existe mais nesse período da acumulação financeira. Os capitais dos mercados financeiros, em busca de caminhos de valorização, acabam ancorando em territórios antes não tão permissíveis à mercantilização, a exemplo da previdência na Europa mostrado por Chesnais (2005), e também no Brasil, assim como na saúde, conforme se pode verificar no próximo capítulo. Certamente, com a crise como a atual, de abundância de capitais, esses espaços das políticas sociais de direitos passam a ser mais intensamente buscados.

1.3 A crise do capital e a saúde

Se há algo que marca o momento atual, é a manifestação problemática da crise estrutural do capitalismo, no seu modo de funcionamento sob a dominância do capital portador de juros. Várias visões, principalmente na mídia, em algumas lideranças dos países capitalistas e alguns economistas, vêm afirmando que a crise atual é de natureza financeira, em que fica patente a sua contaminação na economia real, sendo que as dívidas europeias podem ser resolvidas por meio de reduções drásticas no gasto público, especialmente no gasto das políticas sociais. Parece-nos importante se contrapor a essas abordagens, assinalando que elas não compreendem a natureza do processo experimentado pela acumulação financeira nos últimos trinta anos, como descritos no

item 1.2.1 deste trabalho. Pensamos que a visão fundamental reside no lugar que o capital portador de juros, especificamente o capital fictício, ocupou nesse período enquanto elemento central nas relações econômicas e sociais do mundo, principalmente depois de 1980 (CHESNAIS, 2005).

Desse modo, o poder dominante desse capital, em especial a sua forma assumida, o capital fictício, não pode ser tomado como um descontrolado ou distorção, mas, sobretudo como o sentido desse capital em buscar insaciavelmente sua valorização, mesmo ela sendo fictícia, sem produzir mais-valor e funcionando de maneira especulativa e parasitária (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999). Trata-se de uma evolução da própria lógica do movimento do capital, como mencionado na seção 1.2. Esse desenvolvimento lógico do capital da valorização fictícia não esteve sempre na história do capitalismo, em virtude dos controles impostos a ele, como resultado das circunstâncias históricas e específicas, como o período dos “trinta anos gloriosos”.

Se passarmos a raciocinar (como tratado nas seções 1.1 e 1.2) dinamicamente, a respeito da valorização do capital, como em Marx, a crise atual se refere a uma crise do capital e não uma crise provocada por uma distorção qualquer, seja ela ausência de regulamentação dos mercados financeiros, seja pela busca dos lucros exorbitantes dos bancos nas últimas décadas. O fato de a crise ter começado no sistema financeiro não significa que ela foi gerada por ele.

Como destaca Callinicos, a respeito de suas causas:

[...] o que nós nos confrontamos é com uma crise que expõe as profundezas das contradições que foram operadas no processo de acumulação de capital como um todo e não simplesmente, como Keynes e Minsky poderiam sustentar, as disfunções dos mercados financeiros. (CALLINICOS, 2010, p.50, tradução nossa)

A visão keynesiana se apoia na ideia geral que as crises financeiras não são apenas resultados dos comportamentos irracionais dos agentes, mas são decorrentes da própria forma de operação dos mercados financeiros globais liberalizados e sem um sistema de regulação estruturado (FERRARI FILHO; DE PAULA, 2008)³⁹. Segundo a abordagem keynesiana, ainda de acordo com os autores, a internacionalização do sistema financeiro, em que os mercados financeiros são interligados, estabelecendo um único mercado mundial de dinheiro e crédito, resulta numa configuração econômica em

³⁹ Fernando Ferrari Filho e Luiz Fernando De Paula são presidente e vice-presidente, respectivamente, da Associação Keynesiana Brasileira. Para um conhecimento da abordagem keynesiana sobre a crise, ver os trabalhos disponíveis no site oficial da Associação: <http://www.ppge.ufmg.br/akb/>.

que são inexistentes regras monetário-financeiras e cambiais estabilizantes. Nesse ambiente, os instrumentos tradicionais de política macroeconômica são frágeis para barrar os colapsos financeiros e cambiais no mundo, acarretando crises de demanda efetiva⁶⁰.

Cabe salientar também, que a perspectiva keynesiana mais influente no mundo contemporâneo sobre crises financeiras refere-se ao trabalho de Minsky (1994), em seu livro *Stabilizing an Unstable Economy*⁶¹. Um dos seus argumentos principais é que a estabilidade cria a própria instabilidade, pois o desequilíbrio faz parte do capitalismo, uma vez, descontentes com os lucros moderados, os investidores, nos momentos de crescimento, se permitem enfrentar maiores riscos, comprometendo a estabilidade do sistema. Para esse autor, o aspecto-chave das incertezas do capitalismo deve ser atribuído à ideia de que a instabilidade é uma herança e um elemento inescapável do fluxo de recursos do capitalismo. Desse modo, para Minsky, apenas uma regulação financeira pode limitar a especulação e prolongar o crescimento de forma estável⁶².

A partir da explicitação desses argumentos, detenhamo-nos na análise contrária a essas visões da crise como originária da órbita financeira. Para tanto, Harvey (2011) sugere uma visão mais aprofundada sobre o que o fluxo do capital representa, priorizando o entendimento integrado das relações entre o fenômeno financeiro e a dinâmica da produção capitalista. Uma análise mais completa da atual crise exige a distinção de três dimensões: a) uma crise de longo prazo de superprodução e de lucratividade; b) um sistema financeiro global que é ao mesmo tempo instável cronicamente e desbalanceado estruturalmente; e, c) uma crescente confiança nas bolhas de crédito para manter a expansão econômica⁶³. O detalhamento dessas dimensões foge ao escopo desse trabalho. A simples menção desses três aspectos já é suficiente para o nosso objetivo nesse momento, na medida em que contribuem para refutar o tratamento dado à crise pelos keynesianos e colocam o patamar da análise num plano mais

⁶⁰ Ferrari Filho e De Paula (2008) lembram que Keynes, em sua obra *A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda* (1936), mencionava que, em economias monetárias da produção, a organização dos mercados financeiros enfrenta um *trade-off* entre liquidez e investimento. De um lado, eles estimulam o desenvolvimento das atividades produtivas ao tornar os ativos mais líquidos, liberando o investidor da irreversibilidade do investimento, por outro lado, aumentam as possibilidades de ganhos especulativos.

⁶¹ Esse livro é do final da década de 1950, mas recentemente, em 2008, ele foi reeditado, principalmente, pelo fato da visão keynesiana ter regressado aos circuitos dos economistas oficiais, isto é, daqueles que entendem que a crise atual é de natureza financeira.

⁶² Para um trabalho interessante sobre as discussões de Keynes e Minsky na relação com a crise atual, ver Crotty (2008). A respeito de um conhecimento, mais aprofundado sobre as teses de Minsky, publicado em português em revista brasileira, ver Minsky (1994).

⁶³ Para uma análise sintética dessas três dimensões da crise atual, ver Callinicos (2010).

integrado ao próprio processo de acumulação do capitalismo financerizado, mencionado nas seções anteriores.

Como Callinicos (2011a) comenta, os economistas políticos marxistas, de forma geral, estão divididos em três amplos grupos sobre a questão das causas da crise. O primeiro grupo pode ser identificado pelos franceses Gerard Duménil e Dominique Lévy, por um lado, e por outro, com formas diferenciadas na análise, os professores da SOAS-Universidade de Londres, Ben Fine e Costas Lapavistas. Para eles, a financeirização tem dominado o processo de acumulação do capital produtivo, e as causas das crises estão localizadas nas disfunções das finanças. O segundo grupo integra Robert Brenner, Chris Harman e o próprio Callinicos. Eles defendem que a fonte da crise deve ser localizada no processo de acumulação de capital e mais especificamente nos problemas crônicos de lucratividade, com o qual as economias dos países centrais capitalistas têm se enfrentado desde o final dos anos 1960. Eles também incluem nessa abordagem o papel destabilizador dos mercados financeiros. O terceiro grupo formado, principalmente por David Harvey e David MacNally, se coloca cético a respeito da ideia de uma crise de lucratividade de longo prazo, mas esses autores reconhecem que o problema seja mais profundo que as finanças⁶⁴.

Isto posto, parece-nos que a chave para entender a crise está, como já mencionado, na visão integrada entre a acumulação financeira dos últimos trinta anos, sob a dominância do capital portador de juros e a dinâmica da produção do capital. Essa visão mais abrangente inclui todas as específicas análises marxistas da crise. Ainda que possamos admitir as diferenças específicas entre elas, sendo que o seu tratamento foge ao escopo desse trabalho, o aspecto principal reside no entendimento que procura captar a interação entre a “financeirização” e o processo de acumulação de capital.

Não há dúvida que as condições do capitalismo contemporâneo são extremamente sérias. Os dados mais recentes sobre a crise no tocante ao desemprego, queda das vendas, comportamento dos PIBs dos países, têm demonstrado que os dois principais centros do capitalismo avançado, os Estados Unidos e a União Europeia,

⁶⁴ Para um conhecimento dos textos específicos dos autores mencionados nesse parágrafo, ver as notas de rodapé de Callinicos (2011). Para uma exposição mais específica das visões dos economistas marxistas sobre a relação entre financeirização e acumulação capitalista acerca da crise de 2007-2009, ver Lapavistas (2010). Para uma análise específica da crise a partir de alguns marxistas franceses, ver Marques (2011) e para um trabalho que articula uma leitura marxista da crise a partir da exposição do estatuto teórico de Marx e de autores do século XX, ver Andrade (2010).

estão ainda em largo declínio econômico, com sinais de piora⁶⁵. Nesse contexto, parece-nos importante agregar a essa discussão da crise a observação de Callinicos (2011b), quando salienta o argumento mais geral de Marx sobre as crises capitalistas, enquanto resultado da dinâmica contraditória do modo de produção capitalista. Dentre as causas mais determinantes das crises, Marx ressalta a tendência decrescente da taxa de lucro⁶⁶, e Callinicos (2011b, p.5), por sua vez, comenta que:

[...] entre essas causas da crise, também está o que Marx denominou como a tendência à queda da taxa de lucro. De forma mais precisa, apesar da reestruturação massiva e do agudo crescimento da taxa de exploração, as economias capitalistas avançadas falharam ao tentar resolver a crise de longo prazo de superprodução e lucratividade que se desenvolveu ao longo dos anos 1960. [...] o que tornou crescente no período da era neoliberal, logo após o final de 1970, foi a enchente do crédito barato. Foi o estouro desse tipo de crédito nas bolhas financeiras, localizado no mercado imobiliário norte-americano, que acabou precipitando a crise atual. (tradução nossa)⁶⁷

Ao ficar identificada a crise nos Estados Unidos em 2008, manifestou-se a real natureza do capital atualmente dominante. Percebe-se que o capital assegura altas taxas de rentabilidade e garantias, mas como as bases que o fundamentam, referem-se a títulos públicos ou privados, que na sua grande maioria não dispõem de relação com sua origem; tais taxas são direcionadas ao desmoronamento da relação de cobertura criada a partir dos anos 1980, configurando uma crise de superprodução. A indústria automobilística nos EUA apresentava capacidade de produção de 18,3 milhões de unidades em 2008; já em 2009 conseguiu produzir somente 11 milhões. O quadro não era distinto na capacidade de produção no mundo, em que se dispunha de uma capacidade de 90 milhões de automóveis, viabilizando uma produção de apenas 66 milhões (GOLDESTEN, 2011 *apud* MARQUES; NAKATANI, 2011). Contudo, essa crise não ficava restrita apenas ao problema da capacidade ociosa industrial. Criavam-se

⁶⁵ Para esses dados, ver Chesnais (2011).

⁶⁶ A abordagem de Marx sobre a tendência decrescente da taxa de lucro e crises encontra-se no seu Livro III de O Capital (1987b), principalmente nos capítulos XIII, XIV e XV. Para uma leitura didática sobre essa temática, ver também o capítulo 6 de Netto e Braz (2006).

⁶⁷ Carcanholo também, ao apresentar sua interpretação sobre a crise, assinala a importância em analisá-la à luz das contradições presentes na atual etapa especulativa e parasitária, a partir da dialética do capital fictício e seus lucros. Destaca a contradição principal que explica o desenvolvimento dessa etapa. Segundo ele, não há como deixar de lado a teoria dialética do valor de Marx, e ainda não considerar o enfrentamento desse movimento do capital para enfrentar a tendência decrescente da taxa de lucro ao final de 1970. Esse autor observa que: “em resumo poderíamos dizer que ela surge como consequência da aguda manifestação da lei tendencial da queda da taxa geral de lucro, manifestação essa observada especialmente nos principais países capitalistas do mundo a partir dos últimos anos da década de 60, tendo perdurado durante todos os anos 70 e até 1982 mais ou menos. Fugindo da baixa rentabilidade, os grandes capitais privilegiaram, nas suas novas aplicações, o setor financeiro” (CARCANHOLO, 2011, p.6).

milhões de desempregados, ao mesmo tempo, que o capital excedente, na expressão do capital fictício, acumulava-se na esfera financeira por meio do crescimento do valor acionário, da dívida pública e dos derivativos. Trata-se do crescimento exponencial das dívidas dos bancos e de governos de alguns países na Europa – Grécia, Portugal, Irlanda e Espanha⁶⁸.

Restam por explicitar outras abordagens heterodoxas da história recente do capitalismo que, a rigor, completam a análise da ascensão das finanças, nesses últimos trinta anos, e de sua crise. Trata-se de explicitar que essa fase do capitalismo financeirizado evidencia uma crise mais ampla, que para ser mais bem analisada, necessita contemplar a dimensão do “estado de emergência permanente” em que a sociedade capitalista atual se insere. Tal abordagem se aplica aos argumentos de Žižek (2008). Esse autor, ao comentar a problemática da crise atual, como um estado de urgência permanente, apoia-se em Marx e chama atenção para a “eternização” da circulação do capital, em que o seu movimento não tem limites. Esse entendimento, que deve ser resgatado de forma significativa na fase contemporânea do capitalismo, leva a uma mudança da postura de consumo em direção a uma postura tipicamente capitalista de circulação autoimpulsionada, permitindo-se assim que se localize a relação entre desejo e pulsão em relação ao capitalismo. Nas palavras carregadas de intenso conteúdo, Žižek (2008, p.29) expõe uma passagem importante de sua densa obra *A visão em paralaxe*:

[...] o desejo se baseia em sua falta constitutiva, enquanto a pulsão circula em torno de um buraco, de um uma lacuna na ordem do ser. Em outras palavras, o movimento circular da pulsão obedece à estranha lógica do espaço curvo, em que a menor distância entre dois pontos não é uma reta, mas uma curva: a pulsão ‘sabe’ que o caminho mais curto para atingir seu alvo é circular em volta do objeto-meta. No nível imediato em que se dirige aos indivíduos, é claro que o capitalismo os interpela como consumidores, como objetos de desejo, provocando neles desejos perversos, excessivos e sempre novos (para cuja satisfação oferece produtos); além disso, é óbvio que também manipula o ‘desejo de desejar’ louvando o próprio desejo de desejar objetos e modos de prazer sempre novos. Entretanto, mesmo que já manipule o desejo levando em conta o fato de que o desejo mais elementar é o desejo de se reproduzir como desejo (e não de encontrar satisfação), ainda não alcançamos a pulsão nesse nível. A pulsão é inerente ao capitalismo em nível mais fundamental e *sistêmico*: é ela que impede toda a máquina capitalista, é ela a compulsão impessoal

⁶⁸ Para um detalhamento do endividamento e do confronto das economias europeias, no período recente, à perspectiva de uma longa recessão, ver Chesnais (2011).

de se empenhar no movimento circular interminável de autorreprodução expandida.

Assim, esclarece o autor (2008, p.89):

[...] entramos no modo de pulsão no momento em que a circulação de dinheiro como capital se torna 'um fim em si, pois a expansão de valor só ocorre dentro desse movimento constantemente renovado. A circulação de capital, portanto, não tem limite'. (Não podemos nos esquecer aqui da bem conhecida distinção que faz Lacan entre o alvo e a meta de pulsão: enquanto a meta é o objeto em torno do qual a pulsão circula, seu [verdadeiro] alvo é a continuação sem fim dessa circulação como tal). Portanto, a pulsão capitalista não pertence a nenhum indivíduo definido – são antes os indivíduos que atuam como 'agentes' diretos do capital (os próprios capitalistas, os altos executivos) que têm de exibi-la.

Quando fala em “pulsão”, Žižek se refere à pulsão de morte, na medida em que toda pulsão é virtualmente pulsão de morte, a qual o autor adverte que não deve ser confundida com nenhum impulso à autodestruição ou autoaniquilação, ao contrário, ela é o oposto da morte, é o “nome da própria vida eterna ‘não-morta’”, insaciável como o capital, em seu “terrível destino de permanecer preso no ciclo repetitivo e interminável”, sua eternização, “de perambular com culpa e dor” (ŽIŽEK, 2008, p.90).

A “pulsão de morte” caracteriza esse estado de emergência permanente a que Žižek se refere ao analisar a atual fase do capitalismo contemporâneo. Nessa fase, o verdadeiro princípio da vida social, nesse movimento especulativo do dinheiro que gera mais dinheiro ($D - D'$), de um sistema que só é permitido sobreviver revolucionando constantemente suas próprias condições, somente sobrevive com “o seu próprio excesso, excedendo constantemente suas próprias restrições ‘normais’” (ŽIŽEK, 2008, p.393).

Para ele, trata-se de refletir sobre o caráter desse capitalismo, em que a política é cada vez mais uma política da *jouissance* (entendida como de prazer, de um gozo), ou mais preciso ela é em si ilimitada. Dessa forma, parece claro quando Žižek comenta de que se trata de um caráter propriamente sem mundo. Nessa linha de reflexão, chama atenção para o argumento do filósofo Badiou que afirma que a nossa era é desprovida de mundo, e a esse respeito, observa:

Talvez seja aí que devemos localizar o ‘perigo’ do capitalismo: apesar de global, de englobar todos os mundos, ele sustenta uma constelação ideológica ‘sem mundo’ *stricto sensu*, privando a grande maioria do povo de todo e qualquer ‘mapeamento cognitivo que tem sentido. A universalidade do capitalismo reside no fato de que o capitalismo não

é o nome de uma ‘civilização’, de um mundo simbólico-cultural particular, mas o nome de uma máquina simbólico-econômica neutra que opera tanto com valores asiáticos quanto com outros, de modo que o triunfo mundial da Europa é a sua derrota, a sua autoaniquilação, o fim do vínculo umbilical com a Europa, (ŽIŽEK, 2008, p.90)

Fica claro, portanto, a perversidade do capitalismo nessa fase contemporânea sob o poder dominante do capital portador de juros. Essa compreensão de Žižek acerca do “não mundo” atual, revela um outro lado da dimensão que consideramos ser fundamental para analisar a crise. Parece-nos correto admitir que a crise não pode ser compreendida apenas por uma leitura sobre os aspectos econômicos e financeiros, ainda que extremamente importantes⁶⁹.

Como já mencionado, de maneira mais específica, essa crise tem repercussões avassaladoras sobre a economia mundial, atingindo a todos os países. O Brasil não escapa à exceção, como mencionado na seção 1.2.1. Depois de ter apresentado um PIB de 6,1%, em 2007, registrou em 2008, um crescimento inferior de 5,1%, devido à acentuada desaceleração (-3,4%) no último trimestre. Em 2009, o PIB se retraiu significativamente, tendo seu resultado final negativo (-0,2%). Ocorre, nesse ano, uma diminuição da produção industrial de 5,5% e do setor agropecuário de 5,2%, sendo que as exportações diminuíram em 10,3% (MARQUES; NAKATANI, 2011). Em que pese a recuperação da economia brasileira em 2010, em função das medidas realizadas pelo governo para enfrentar a crise não se deixou de presenciar uma queda de arrecadação das receitas do governo federal, decorrentes desse cenário, assistindo-se também a alguns cortes considerados nos valores do orçamento de todas as áreas⁷⁰, sem exceção para as políticas sociais, em geral e para a saúde em particular.

⁶⁹ Há vários autores que remetem a discussão da crise a um entendimento mais amplo. Chesnais (2011), por exemplo, comenta que há uma nova dimensão da crise que é ambiental, começando com as mudanças climáticas provocadas pelo próprio movimento destrutivo do capital, que desenvolvem em paralelo à força das finanças e de sua crise. Esse autor chama a atenção que entramos nas piores condições possíveis, numa era em que a civilização está patinando. Por sua vez, Borón (2009) argumenta nessa linha e, ainda, amplia a natureza da crise. Segundo ele, “[...] estamos na presença de uma crise que é muito mais que econômico ou financeira. Trata-se de uma crise integral de um modelo civilizatório que é insustentável economicamente, pelos estragos que está causando; politicamente, porque requer apelar cada vez mais à violência contra os povos; insustentável também ecologicamente, dada a destruição, em alguns casos irreversíveis, do meio ambiente; e insustentável socialmente, porque degrada a condição humana até limites inimagináveis e destrói a trama da vida social e a convivência civilizada (BORÓN, 2009, p.37, tradução nossa)

⁷⁰ No dia 19 de março de 2009, o governo federal anunciou cortes de R\$ 21 bilhões no orçamento. A justificativa do governo foi a forte queda da arrecadação, causada pela diminuição da atividade econômica em razão da crise. Ao mesmo tempo, mantém intocado o pagamento da dívida ao contrário de auditá-la, conforme prevê a Constituição Federal de 1988. Disponível em: www.divida-auditoria.org.br.

Mesmo com as medidas anticíclicas realizadas pelo governo Lula para enfrentar a crise econômica em 2009, não foi possível vislumbrar mudanças significativas na condução da política econômica, buscando diminuir a fragilidade da economia do País. Dois exemplos dessa situação são lembrados por Marques e Nakatani (2011). Em primeiro lugar, percebe-se que ao final de 2008 e 2009, o quadro de extrema vulnerabilidade ao capital, tanto na forma de investimento estrangeiro direto (IDE), como na forma de capital especulativo e parasitário de curto prazo, não foi alterado. Para se ter uma ideia dessa situação, identifica-se o aumento da participação dos investimentos diretos e em carteira na composição do passivo externo brasileiro, crescendo as remessas relativas a lucros e dividendos para o exterior (conta renda e serviços do balanço de pagamentos).

Entre 2006 e 2010, a conta investimento direto passou de US\$ 18,88 bilhões para 48,88 bilhões, enquanto que o investimento em carteira (capital a curto prazo) saltou de US\$ 9,08 bilhões para US\$ 67,8, respectivamente. Em segundo lugar, outro dado que qualifica a fragilidade da economia brasileira frente a uma piora das condições da economia internacional diz respeito ao comportamento dos componentes da exportação no País. Nota-se que, entre 2006 a 2010, a participação dos produtos básicos no total das exportações cresceu significativamente, passando de 29,23%, no primeiro ano, para 44,58%, no último ano. Por sua vez, na composição dos produtos industrializados, os manufaturados diminuem sua participação de 54,44% para 37,42%, no mesmo período, tornando-se evidente a fragilidade da economia brasileira (MARQUES; NAKATANI, 2011).

Assim, diante desse ambiente de dominância do capital portador de juros e da crise atual, não é difícil compreender a crise do financiamento do SUS durante as últimas décadas. As razões para o entendimento dos problemas do financiamento, além de decorrerem dos efeitos desse cenário mais geral, também devem ser buscadas nas políticas econômicas restritivas adotadas internamente, especialmente ao longo dos governos FHC e Lula. Tais políticas foram voltadas para o cumprimento de metas de inflação e de superávit primário, resultando em montantes insuficientes e indefinidos para os gastos sociais, em geral, como mencionado nessa seção. Além disso, manifestam-se tentativas de diminuição dos gastos na saúde e de reduzida participação dos recursos fiscais no financiamento da saúde, em contraposição à destacada participação da fonte de contribuições sociais — mais de dois terços do financiamento

total. Não é de estranhar, portanto, que esse esquema do financiamento vem dificultando a efetivação dos princípios do SUS, a universalidade. E, com os desdobramentos da crise dessa fase do capitalismo contemporâneo, o quadro que se vislumbra ao financiamento da saúde universal não parece prometer um futuro promissor.

1.4 O fundo público, o capitalismo financeirizado e a política social

Com a fase atual do capitalismo contemporâneo sob a dominância financeira, os interesses do capital portador de juros intensificam-se pelas disputas de recursos do fundo público, forçando de forma mais específica o incremento das despesas com juros da dívida pública no orçamento federal, como mencionado na seção 1.2. Nessas circunstâncias, em geral, o capital portador de juros, por meio de suas formas assumidas, ao se utilizar do fundo público, o faz sob a apropriação de parte da receita pública, remunerando os títulos públicos emitidos pelo governo federal e negociados no sistema financeiro brasileiro. Tais títulos compõem destacada fonte de rendimentos para os investidores institucionais, isto é, os rentistas, na medida em que constituem mercadorias que podem ser vendidas e, portanto, reconvertidas em capital-dinheiro, contribuindo para o processo de valorização do capital.

A esse movimento de apropriação não escapam os recursos das políticas sociais de direitos, especialmente as da seguridade social (previdência, saúde e assistência social) no País, na medida em que compõem um fundo público específico de recursos federais, conforme a Constituição de 1988 e o Orçamento da Seguridade Social (OSS). O mecanismo típico dessa apropriação ficou conhecido como a Desvinculação das Receitas da União (DRU), criado em 1994 sob outro nome e que ainda está em vigor, que retira 20% dos recursos desse orçamento para servir de recursos para a manutenção do superávit primário, assegurando o pagamento dos juros da dívida pública⁷¹.

No desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais do capitalismo, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o fundo público desempenhou um papel fundamental nas políticas macroeconômicas, tornando-se um mecanismo-chave no processo de acumulação capitalista, assegurando, inclusive, o fortalecimento de uma política anticíclica, por meio do reforço da capacidade de

⁷¹ Esse tema será retomado e aprofundado no capítulo 2 desse trabalho, quando se discute a respeito dos conflitos para o financiamento da seguridade social e para a saúde.

financiamento das políticas sociais. A rigor, até hoje, o fundo público tem exercido importante função para a manutenção da expansão do capitalismo e na garantia de seu contrato social.

No Brasil, o fundo público assumiu configuração limitada, seja no padrão de financiamento do Estado em geral, seja na contribuição de ampliação dos gastos das políticas sociais. O padrão de dominação, acumulação e distribuição capitalista brasileiro ao longo do século XX, difere totalmente daquele dos países capitalistas centrais, realizando-se por meio de uma trajetória histórica de concentração de renda. Conforme Oliveira (1989) a intervenção econômica do Estado, financiando a reprodução do capital não se fez presente da mesma forma na reprodução da força de trabalho, mantendo um quadro de ausência de direitos sociais⁷². Para esse autor, não se trata de excluir a forte imbricação entre os fundos públicos e os capitais privados no padrão de desenvolvimento econômico brasileiro, mas somente que ele ocorreu de maneira diferenciada daquelas dinâmicas capitalistas dos países avançados. Contudo, apenas em 1988, com a nova Constituição Federal, evidencia-se a possibilidade de uma alteração significativa desse padrão de financiamento, particularmente na área social, com a criação do fundo público, materializado no Orçamento da Seguridade Social (OSS). Nessa oportunidade, Oliveira (1998b) publica um artigo, inspirado nas mudanças instituídas na Constituição pela garantia de direitos sociais, em que destaca a importância do fundo público no financiamento da reprodução da força de trabalho, articulado com as políticas sociais, enquanto um aspecto estrutural do capitalismo⁷³. Tal fundo público é levado a comportar-se como um anticapital, isto é, um antivalor, não que o sistema capitalista deixe de produzir valor, mas no sentido que a produção do excedente social assume novas formas necessárias à sua lógica de expansão.

Bem, no contexto do capitalismo financeiro mundializado e da crise estrutural do capitalismo, a intensa apropriação do capital portador de juros sobre os recursos do fundo público, particularmente sobre o OSS, parece fazer com que esse orçamento vá perdendo grande parte de sua característica de “antivalor”, conforme tratada por

⁷² Nessa obra de Oliveira (1989), intitulada *A Economia da Dependência Imperfeita* e no livro *Crítica à Razão Dualista* de 1975, relançado em 2003, acrescido de “O Ornitorrinco”, esse autor constrói uma interpretação, utilizando-se de conceitos marxistas, bastante original da dinâmica econômica brasileira, entre o início da República até o começo da segunda metade dos anos 1970. Para uma visão sintética do pensamento de Francisco de Oliveira sobre a especificidade do capitalismo brasileiro, ver Bello (2006).

⁷³ Na realidade, esse artigo denominado *O Surgimento do Antivalor* de Oliveira (1998b) foi publicado primeiramente em 1988, em *Novos Estudos Cebap*, n. 22 e posteriormente reeditado como primeiro capítulo no seu livro *Os direitos do antivalor* de 1998. Para a nossa análise nesta seção, utilizaremos sempre a referência Oliveira (1998b).

Oliveira (1998b). Neste sentido, julgamos importante revisitar essa sistematização teórica sobre o fundo público do referido autor, a fim de contribuir para uma análise mais aprofundada sobre os impasses do financiamento da seguridade social e da saúde que será realizada no capítulo 2 deste trabalho. Para tanto, discute-se os conceitos do Fundo Público e sua relação com o financiamento das políticas sociais, identificando a visão do autor a respeito do fundo público como antivalor, bem como é acrescentada a crítica mais presente na literatura recente sobre a sua abordagem, da autora Behring (2009). Além disso, com base nessa análise, indaga-se, no contexto do capitalismo contemporâneo financeirizado e na atual crise do capital, sobre as fragilidades que o conceito de antivalor do fundo público para as políticas de direitos sociais – o OSS – vem enfrentando.

O fundo público exerce uma importante responsabilidade para a concretização das políticas sociais, especialmente com o advento do Estado de Bem-Estar Social – *Welfare State (WS)* – nos países do capitalismo central e para a sua relação com o padrão de acumulação capitalista, assumido após a Segunda Guerra Mundial e mantido até meados dos anos 1970. É claro que o mundo nesse período, conhecido como dos famosos trinta anos gloriosos do capitalismo, propiciou alta capacidade de financiamento aos Estados e suas políticas públicas sociais em geral, e a saúde, em particular. Dessa forma, observa-se que durante o período de consolidação do *WS*, foi concertada uma relação peculiar entre capital e trabalho. Na empresa, o acordo estabelecido contava, de um lado, com a garantia de emprego e aumentos reais de salário e, de outro, com a produção a altas taxas de produtividade, viabilizadas pela implantação da organização científica do trabalho. No plano social, faziam parte desse concerto a generalização e o aprofundamento da cobertura da proteção social universal por parte do fundo público do Estado⁷⁴.

A presença significativa do *WS*, a partir das políticas anticíclicas da matriz keynesiana, marcou um novo padrão de financiamento público da economia capitalista, fazendo com que a esfera pública passasse a utilizar o fundo público, conforme observação de Oliveira (1998b, p.19-20), como “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”.

⁷⁴ Para um melhor conhecimento da articulação entre o *Welfare State* e o padrão de acumulação capitalista, ver Marques e Mendes (2007) e Behring; Boschetti (2006).

Segundo a interpretação mais geral de Oliveira (1998b), o surgimento do capitalismo não poderia ter sido possível sem o apoio incondicional dos recursos do Estado, assegurando o processo de acumulação primitiva do capital⁷⁵. Já no período do capitalismo concorrencial⁷⁶, percebe-se, de forma considerada, que o fundo público exerce sua função de *ex-post* das condições de reprodução de cada capital particular. Contudo, Oliveira alerta que é justamente com o período do capitalismo monopolista de Estado – pós Segunda Guerra Mundial –, que tem como mecanismo-chave de acumulação o WS, direcionando a formação da taxa de lucro para o interior do fundo público, que esse assume uma força *ex-ante* no financiamento da reprodução do capital e da força de trabalho.

De maneira mais geral, nesse novo contexto, Oliveira (1998b) afirma que o fundo público “implodiu” o valor enquanto regra geral da reprodução ampliada do capital, retirando-o como fonte da atividade econômica e das condições de vida social capitalista. Desse modo, esse autor tenta enfatizar o novo caráter que assume o fundo público, mesmo que fazendo parte essencial do processo de valorização do capital, assume uma característica contraditória, a de um anticapital. Nas palavras do autor tem-se uma nova situação do fundo público:

[...] 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 auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. O valor, não somente enquanto categoria central, mas *práxis* do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que necessariamente reportar-se a outros componentes; no caso, o fundo público, sem o que ele perde a capacidade de proceder à sua própria valorização (OLIVEIRA, 1998b, p.29, grifo do autor)

O que se pode depreender desse momento é que a configuração do fundo público no período de consolidação do WS impõe novos elementos à natureza do padrão de financiamento público, com uma particularidade distinta que não é somente a de valorização da reprodução do capital, mas também da reprodução da força de trabalho.

⁷⁵ Ver Nota de Rodapé 12, que se refere ao período da acumulação primitiva na história do capitalismo tratado por Marx (1985).

⁷⁶ A fase do capitalismo concorrencial diz respeito ao período da história do capitalismo, entre 1830 a 1890, em que a dinâmica capitalista foi marcada pela posição hegemônica do capital industrial inglês, estabelecendo o regime de livre-concorrência. Para um conhecimento sintético das principais características dessa fase, ver o capítulo 5 do livro de Carlos Alonso Barbosa de Oliveira. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado* (2003).

Segundo o citado autor, nesse período de forte intervenção estatal na economia capitalista, o conceito de fundo público deve ser concebido muito mais como um mecanismo que assume a frente do período anterior do capitalismo autorregulatório. Nessa linha, Oliveira (1998a, p.53) assinala, mais claramente, a dimensão contraditória desse conceito:

[...] Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se *per se*, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor.

Nessa forma de conceituação, Oliveira (1998a) trata de forma precisa a particularidade que nesse novo padrão de financiamento público assume enquanto fundo público na produção de valor, no processo de reprodução do capital. Trata-se de um papel contraditório em que se desenvolve como agente do antivalor, ao mesmo tempo em que mantém sua forma valor. Parece, sim, inovadora, essa forma de apresentação acerca do conceito de fundo público na fase de acumulação capitalista em articulação com o *WS*. Melhor ainda, entendemos que o autor busca uma precisão teórica para a nova configuração do fundo público, sua especificidade naquele período. A forma de ação do fundo público como um antivalor acaba por se constituir “antimercadorias sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração da mais-valia” (OLIVEIRA, 1998b, p.29). Essa função dialética do fundo público evidencia uma tendência à *des-mercantilização* da força de trabalho, na medida em que os fatores para sua reprodução, representados pela ampliação do salário indireto, são antimercadorias sociais, de acordo com o autor. Ao promover a indexação dos benefícios sociais ao salário, conduz para que esse, então, assuma a função de parâmetro básico da produção de bens e serviços sociais, num processo oposto da extração da mais-valia.

É importante ressaltar que o raciocínio de Oliveira (1998b), em nenhum momento, desconsidera a ideia de que o fundo público no capitalismo monopolista de Estado, com as transformações operadas pelo *Welfare State*, deixa de exercer a função

de articulador para a produção do valor, necessário à acumulação capitalista, e assim da mais-valia. A produção de mercadoria é fundamentalmente produção de mais-valia, lembrando que o trabalhador produz não para si, mas para o capital, servindo à sua autovalorização. O que na realidade torna-se diferente é o peso que o salário indireto do trabalhador, constituído por benefícios sociais, assume nessa fase da acumulação capitalista, fazendo com que o fundo público funcione como pressuposto geral de cada capital em particular, convertendo a fórmula do capital em *anti-D – D – M – D'(-D)*, uma vez que o último dado da expressão volta a se colocar no início da mesma como anti-D, ou seja, uma quantidade de moeda que não se põe como valor. Trata-se de reconhecer que a taxa de mais-valia diminui pela presença das “antimercadorias sociais” que passam a funcionar como substitutos do capital variável na composição da mercadoria, transformando a sua equação $c + v + m$, em: $-c + c + v (-v) + m$.

Nas palavras de Oliveira (1998b, p. 35), a característica sintética e contraditória do fundo público torna-se evidente:

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

Oliveira vai mais adiante na sua reflexão sobre a força contraditória do fundo público como antivalor, chegando ao limite de questionar o caráter, inclusive, de seu desdobramento enquanto mecanismo de anulação do fetiche da mercadoria. Isso porque a remuneração da força de trabalho é evidentemente priorizada por itens sociais, enquanto resultado de uma tensão política entre o capital e o trabalho abertamente exposta. É com esse sentido que Oliveira expõe a sua ideia geral de que o trabalho não pago, peça-chave da mais-valia, diminui socialmente. Porém, com tudo isso, o autor admite que seria uma ironia dizer que o mundo contemporâneo do trinta anos gloriosos fosse totalmente desfeticizado, uma vez que a sociedade de massas, e nós acrescentaríamos, na linha dos adeptos da teoria social crítica – a Escola de Frankfurt –, a sociedade da razão instrumental, pudesse ser concebida sem a sua excessiva feticização.

Oliveira (1998b, p. 35-36), ainda a respeito dessa indagação sobre a potência do fetiche da mercadoria, observa que:

Pode-se, apenas, sugerir que no lugar do fetiche da mercadoria colocou-se um fetiche do Estado, que é finalmente o lugar onde se opera a viabilidade da continuação da exploração da força de trabalho, por um lado, e de sua des-mercantilização, por outro, escondendo agora o fato de que o capital é completamente social.

A partir da perspectiva a respeito do caráter transformador que o fundo público assume no desenvolvimento do *Welfare State*, comentado por Oliveira, não se pode afirmar categoricamente que a mercadoria não tenha inclusive valor e até perdido sua fetichização. Em certo modo, na perspectiva dialética de Marx, em que Oliveira apoia-se fielmente, torna-se importante sublinhar o movimento contraditório dessa mercadoria, na medida em que, por meio do fundo público, “revolucionam-se” as condições de distribuição e consumo, pelo lado da força de trabalho, e das condições de circulação, pelo lado do capital. Nesse sentido, pode-se interrogar sobre o caráter da mercadoria nesse período, a ponto de entendermos que o fundo público abre a possibilidade de declarar que a mercadoria sendo valor não é, e que não sendo valor, é.

Interessante aqui é reconhecer, de caráter mais geral, que Oliveira desenvolve essa análise como um pano de fundo mais amplo para o entendimento da particularidade do novo quadro institucional brasileiro, sob a égide da Constituição Brasileira de 1998. Essa Constituição fez avançar na consagração de novos direitos sociais e princípios de organização da política social, os quais pelo menos quanto às suas definições, modificaram alguns pilares básicos do sistema anterior de proteção social. A Constituição procurou garantir direitos básicos e universais de cidadania, estabelecendo o direito à saúde, assistência social e previdência em um capítulo específico, o da seguridade social. Além disso, ficou assegurado que essas políticas sociais universais fossem financiadas por um fundo público específico, o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Ainda que Oliveira (1998b) não se refira, no seu artigo, à situação brasileira, restringindo-se especialmente apenas ao novo momento de desenvolvimento do WS e à sua economia política sob o domínio da social-democracia, contribui significativamente para o entendimento do novo período de acumulação capitalista no País, em que também se reforça o fundo público com esse sentido de “antivalor”, por meio da instituição do OSS.

Behring (2009) também insiste na fecundidade do pensamento de Oliveira sobre o fundo público, principalmente sobre a importância que este possui enquanto mecanismo de financiamento para a reprodução do capitalismo. Essa autora, inclusive, destaca a ideia mais geral de Oliveira (1998b) em que há uma incompatibilidade entre o padrão de financiamento público e a internacionalização produtiva e financeira, rompendo com o círculo virtuoso do período do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que os recursos públicos – antes direcionados a investimentos nacionais – passam a ser orientados a outros países, no mesmo momento em que cada Estado-nação continua mantendo os gastos públicos para a sua reprodução da força de trabalho e do capital.

Contudo, Behring (2009) critica a tese de Oliveira (1998b) no tocante à ideia de antivalor, ou mais especificamente, a relação entre antivalor e não extração da mais-valia⁷⁷. A questão colocada pela autora é que a tese de Oliveira é polêmica, especialmente em termos do raciocínio desenvolvido por ele no sentido mais amplo da função do fundo público. A autora argumenta que essa sua visão passa a ser contraditória com aquilo que ele sustenta, na medida em que o fundo público constitui mecanismo estrutural para a geração de valor, de um lado, e de outro, que o capital não dele se utiliza para a reprodução. Isso porque, não se pode desconsiderar que o papel que o fundo público fornece para a reprodução geral do capital, por meio de subsídios, negociação de títulos públicos, de garantias de financiamento e reprodução da força de trabalho, acaba por centralizar sua responsabilidade na fonte de criação de valor. Ainda que o fundo público não gere diretamente mais-valia, Behring permanece com o argumento que quando o Estado participa diretamente como produtor isso já acontece. A autora reconhece que essa situação não é a mais defendida pelo capital, configurando-se como exceção, na medida em que há infraestrutura produtiva, preços subsidiados de matérias-primas e energia, e outras situações conjunturais. Por sua vez, assinala que é inadmissível pensar o fundo público desvincilhado de sua atuação na produção da mais-valia, uma vez que participa do ciclo da produção. Segundo suas palavras:

⁷⁷ Destacamos aqui a análise crítica de Behring (2009) a respeito do trabalho de Oliveira (1998b) sobre o fundo público. Isso porque a autora, por meio de um texto específico, fornece uma sistematização dos argumentos principais de Oliveira e evidencia as principais críticas que muitos outros autores acabam por concordar. Dentre esses autores, ver principalmente os trabalhos de Behring e Boschetti (2006) e Salvador (2010). Esse último apresenta, ainda, outras abordagens críticas ao trabalho de Oliveira.

[...] o fundo público, tencionado pela contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto do trabalho social, atua realizando uma punção de parcela da mais-valia socialmente produzida para sustentar, num processo dialético, a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valia, base da taxa de lucros. Talvez aqui tenhamos a necessidade, não da revisão da lei do valor em Marx, como sugere Oliveira, mas de analisar detidamente os mecanismos de transformação da mais-valia em salários, juros, lucros e renda da terra, e o lugar do fundo público no capitalismo contemporâneo que opera transferências de valor, transmutando-as nessas formas e favorecendo forças hegemônicas quanto à apropriação privada da mais-valia socialmente produzida, ou participando diretamente da reprodução do capital e do trabalho por meio das mais variadas configurações da intervenção estatal, ainda que em tempos de suposta retomada do liberalismo. (BEHRING, 2009, p.55, grifo nosso).

As palavras de Behring são importantes, principalmente, com relação a reforçar o papel do fundo público em uma economia capitalista, fortalecendo seu caráter contraditório, enquanto um mecanismo constituído de tensões. Porém, em nenhum momento parece, como essa autora apresenta, que Oliveira descarta o elemento da “contraditoriedade” do fundo público no caminho desenvolvido pelo sistema capitalista, mesmo com as transformações produzidas pelo *Welfare State*. Ele inclusive reconhece o caráter desse tipo de Estado, quando comenta (1998b, p.38): “o Estado de Bem-estar não deixou, por isso, de ser um Estado classista, isto é, um instrumento poderoso para a dominação de classe”, sendo assim um Estado que se coloca a serviço do grande capital. O autor ressalta, sim, o caráter conflitivo do fundo público nesse contexto, na medida em que faz um *mix* na mesma unidade, da forma valor que busca a mais-valia e o lucro e, da outra fração antivalor, que não busca valorizar-se, porque não é capital. Mas, é claro diz ele, que ao “juntar-se ao capital”, apoia o processo de valorização (OLIVEIRA, 1998b, p. 53).

O que na realidade torna-se interessante na análise de Behring (2009) é a segunda parte de sua crítica, na citação anterior mencionada, isto é, quando a autora se refere ao “lugar do fundo público no capitalismo contemporâneo”. Os aspectos levantados por Behring nessa fase do atual do capitalismo, de domínio do poder da finança, indicam uma análise mais criteriosa da manutenção do fundo público enquanto antivalor. Isso porque esse domínio do capital financeiro vem implicando, como tratado na seção 1.2, pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, no caso do Brasil.

É certo reconhecer que, mesmo após a Constituição de 1998, isto é, ao longo de vigência do novo período da finança mundializada, intensificam-se os ataques aos recursos do fundo público, por meio de manter presente a apropriação privada do capital portador de juros sobre o orçamento estatal. Nesse sentido aponta Salvador (2010b) quando ressalta que no capitalismo contemporâneo, o fundo público se faz presente, num plano mais geral, na forma de subsídios, de desonerações tributárias, de incentivos fiscais, de diminuição da base tributária da renda do capital como suporte de financiamento dos meios de produção, assegurando a reprodução do capital. É certo que grande parte dos recursos dos Estados tem sido direcionada para manter a lógica de valorização desse capital portador de juros.

No momento em que a crise do capital se manifestou firmemente em 2008, e não foi interrompida nesses anos posteriores, esse comportamento do fundo público vem ganhando proporções mais acentuadas de apropriação por parte daquele capital privado rentista. Na União Europeia, por exemplo, tem havido um contínuo fluxo de recursos públicos orientado para salvamento dos bancos de suas situações de crise dramáticas. Isso tem sido acoplado a políticas de austeridade por parte dos Estados, de caráter muito drástico em alguns países, significando cortes no orçamento estatal, em especial reduzindo os direitos sociais.

Chesnais (2011), ao analisar a situação das dívidas públicas europeias, identifica que uma engrenagem de um mecanismo acumulativo de redução dos salários, de queda da demanda e, por consequência, de rebaixamento da produção e do emprego, está em processo acentuado naqueles países. E, nessa perspectiva, o agravamento do peso da dívida em relação ao PIB e aos orçamentos dos Estados. Para uma noção da dimensão do novo papel dos fundos públicos europeus, Chesnais (2011) chama a atenção para algumas informações nos casos da Grécia e Espanha. Em 2011, o governo Grego “negociou” algumas medidas com a União Europeia (UE), o Banco Central Europeu (BCE) e o FMI, dentre elas: congelamento dos salários e das aposentadorias da função pública durante cinco anos e a supressão do equivalente a dois meses de salário dos servidores; aumento da idade legal da aposentadoria; o número de contribuições para ter direito à aposentadoria plena foi ampliado de 37 anos para 40 anos em 2015 e seu montante calculado sobre o salário médio da totalidade dos anos trabalhados; corte de 1,5 bilhão de euros das despesas de funcionamento do Estado, especialmente a saúde e a educação.

Na Espanha, em 2010, foram reduzidos os salários dos funcionários públicos em 5%, diminuídas as aposentadorias e impostos, por decreto, e adotada uma reforma do direito de trabalho que comporta, como na Grécia, a ampliação da flexibilidade do trabalho e uma forte redução das indenizações decorrentes de demissão (CHESNAIS, 2011).

Como mencionado na seção anterior e enfatizado pelas informações de Chesnais (2011), essa crise estrutural do capital, entendida como uma crise de superacumulação, vem provocando situações em que significativos volumes de capitais não conseguem encontrar caminhos de valorização, ainda que o tentem de forma descontrolada, direcionando-se, então a outros espaços. Tais locais, antes não tão mercantilizados, referem-se aos fundos públicos das áreas de políticas sociais, como a educação e saúde⁷⁸.

No Brasil, o impacto da crise sobre o fundo público também pode ser percebido, como já mencionado na seção 1.3 deste trabalho. Algumas outras informações merecem destaque. No pior ano da crise, em 2009, o fundo público por meio da política monetária, liberou recursos para as instituições financeiras, sem contrapartidas de manutenção ou ampliação de postos de trabalhos e de políticas de direitos sociais. No âmbito da política fiscal, fizeram-se presentes as medidas de desonerações tributárias, afetando inclusive o financiamento da seguridade social. Dados da Secretaria da Receita Federal (*apud* SALVADOR, 2010a) evidenciam que, durante 2009, o comportamento da arrecadação tributária diminuiu em 3,05%, sendo que os tributos que contribuíram para essa diminuição foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social para o PIS/Pasep – sendo a primeira fonte importante no financiamento da seguridade social e a segunda no seguro desemprego. Ao mesmo tempo, outros fatores prejudicaram o desempenho da arrecadação tributária, a saber: o fraco desempenho da produção industrial, do lucro das empresas e a diminuição do volume geral de vendas no varejo (SALVADOR, 2010a).

Além disso, várias medidas provisórias de desoneração tributárias, reduzindo a arrecadação de fontes do financiamento da seguridade social, em especial a Cofins, foram adotadas pelo governo federal, ainda que tenham se convertido em leis. Tais

⁷⁸ Para um detalhamento maior da apropriação dos fundos públicos europeus e das reformas que vêm facilitando sua utilização para os objetivos da reprodução do capital, nesse período recente de crise econômica, ver Chesnais (2011) e Lesfre e Sauviat (2010).

medidas abrangem desde concessão de subvenção econômica ao BNDES para estimular linhas de crédito ao setor produtor de bens de capital, passando por tratamentos tributários especiais para empresas construtoras associadas ao programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, até o afrouxamento de regularidade fiscal nas operações de crédito com instituições financeiras (SALVADOR, 2010a).

Numa dimensão mais específica, o fundo público tem sido responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros, encargos e amortização da dívida pública para os rentistas. Cabe mencionar que o comprometimento do orçamento federal com o pagamento de juros da dívida foi crescente, entre 2009 a 2010, atingindo cerca de um quarto do seu total, reforçando o movimento de ampliação do capital portador de juros. Neste sentido, os efeitos da necessidade de pagamento de juros da dívida têm levado à constante manutenção de superávit primário, tendo como fonte principal a Desvinculação das Receitas da União (DRU), obtida por meio dos recursos do Orçamento da Seguridade Social. Vale mencionar que entre 2005 e 2010, foi retirado da Seguridade Social cerca de R\$ 230 bilhões (ANFIP, 2011).

Por sua vez, é importante também que se diga que, principalmente a partir de 1995, o País tem passado por uma tensão no âmbito da implementação das políticas sociais, em respeito à manutenção dos elevados superávits primários. No âmbito da previdência, da seguridade e da saúde, responsáveis por grandes despesas, a orientação dos governos tem sido a de reduzir os direitos, de forma a diminuir o peso do Estado na gestão da aposentadoria e nos cuidados com a saúde, e a assegurar o florescimento dos fundos de pensão e dos planos de saúde⁷⁹. Esse movimento que se desenvolve ao longo desse período vem se tornando mais agudo a partir da crise de 2008.

Retomemos a reflexão de Behring sobre o lugar do fundo público na atual fase do capitalismo contemporâneo. Essa autora, em artigo mais recente sobre a crise do capital e fundo público, volta a afirmar que fundo público se forma a partir de uma punção compulsória da mais-valia socialmente produzida, por meio de impostos, contribuições e taxas. Trata-se, então, de parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desenvolvimento da reprodução do capital e da força de trabalho (BEHRING, 2010).

⁷⁹ Para conhecimento dessas contrarreformas, ver Marques e Mendes (2010) e Marques; Mendes; Ugino (2010).

Desse modo, a autora assinala que o principal instrumento de punção refere-se ao sistema tributário, sendo que boa parte do fundo público, a depender da correlação de forças entre as classes, é apoiada pelos salários⁸⁰. Nessa linha, então, Behring ressalta que o fundo público não decorre apenas do trabalho excedente convertido em mais-valia, mas também com o trabalho necessário.

Nessas circunstâncias, Behring (2010) contribui para o entendimento sintético dos efeitos da crise sobre o fundo público. De um lado, essa autora destaca a sua utilização por meio de ajustes tributários regressivos, com instrumentos de renúncia fiscal, uma vez que o fundo público passa a desempenhar mecanismo de política anticíclica para enfrentar a crise. De outro lado, assinala o aspecto de sua destinação. O fundo público passa a adquirir ativos das empresas prejudicadas pela crise, de forma a proteger o emprego, apropriando-se de recursos de reprodução do trabalho. Dessa forma, o fundo público interfere diretamente nos processos de movimentação do capital, propiciando a sua valorização. Sem dúvida, a partir desses movimentos, concordamos com Behring quando enfatiza que o fundo público tem um papel estrutural na produção do valor, evitando enfrentar a tendência à queda das taxas de lucro do movimento do capital em crise.

Na realidade, essa interpretação integra as preocupações de Oliveira. Lembremos que para ele o fundo público busca apoiar a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, assegurando a forma valor apoiada na mais-valia e no lucro (OLIVEIRA, 1998a, p. 53). Por outro lado, essa sua ideia sobre o papel do fundo público no período de vigência do Estado de Bem-Estar Social também admite o processo contraditório. Isso porque o fundo público também busca introduzir na mesma medida a forma antivalor, em que a produção do excedente social adquire formas específicas, sem desviá-las do sistema capitalista, integradas à lógica interna de sua expansão (OLIVEIRA, 1998b, p. 35). A título de ressalva, admitamos que o fundo público social, por meio do Orçamento da Seguridade Social, mesmo com parte de seus recursos comprometidos com a manutenção de superávits primários para

⁸⁰ No Brasil, a tributação pesa mais significativamente sobre o trabalho, mais de 50%. Isso porque os trabalhadores e mais pobres são os que mais pagam impostos, comparados com os 1%, ou 5% mais ricos. Segundo dados de 2008, a carga tributária atingiu 34% do PIB, sendo distribuída com maior intensidade nos tributos indiretos regressivos, a saber: Imposto sobre a renda, 7,1%; Imposto sobre salários (na fonte), 8,3%; Imposto sobre a propriedade, 1,0%; Sobre bens e serviços, 16,8%; Sobre Transações Financeiras, 0,7%; Outros encargos, 0,4%. Para uma discussão sobre a regressividade da tributação brasileira (Cf. OLIVEIRA, 2010) (especialmente o cap.4).

pagamento de juros da dívida, não foi completamente abandonado nos seus objetivos de financiar as políticas de previdência, saúde e assistência social. Certamente, o financiamento da seguridade social foi reduzido, mas não eliminado, ao longo de seus vinte e dois anos de implementação. O próprio capital não foi categórico no seu desaparecimento, ainda que tenha tentado esse feito quando da reforma tributária do governo Lula de 2008, paralisada no Congresso⁸¹.

É interessante, agora, sintetizar a nossa argumentação. Não resta dúvida que concordamos com Behring e, na realidade com o próprio Oliveira, que o fundo público participa, de forma indireta, da reprodução geral do capital, fazendo-se presente em subsídios, negociação de títulos e contribuições em forma de financiamento dos investimentos do capital e também como instrumento importante na reprodução da força de trabalho. Compreendamos a questão. A abordagem de Oliveira, em nenhum momento, nega a teoria do valor de Marx, na medida em que esse autor enfatiza que o fundo público assume um papel mais ativo de provedor de direitos sociais, na noção mencionada “antimercadorias sociais”, assegurando a forma de valorização do capital em momento específico da história do capitalismo, a sua fase monopolista de Estado – pós-Segunda Grande Guerra. De certo modo, o fundo público gera valor e ao mesmo tempo colabora com medidas de ordem social, constituindo-se mecanismo-chave, importantíssimo, para a acumulação capitalista nessa fase. Não há qualquer margem de dúvida. O fundo público passa a ser antivalor, mas também não o é, sendo valor. Daí, o seu caráter conflitivo.

Por tudo apresentado, pensamos ser correto falar a respeito do fundo público como um antivalor no período do WS e, principalmente, no seu papel desenhado institucionalmente na Constituição de 1988 e implementado, por meio da consagração dos direitos sociais, especialmente da seguridade social e seu orçamento específico. Distinto, evidentemente, é a situação que a nova fase do capitalismo com a dominação do capital portador de juros veio provocando ao fundo público e que, com a crise mais recente, foi se accentuando. Trata-se, sim, de assinalar que o comportamento do fundo público como antivalor vem perdendo muita força e, talvez mereça uma atualização de seu papel nesse mundo contemporâneo financeirizado.

⁸¹ Os efeitos perversos da Reforma Tributária de 2008 do Governo Lula será tema de discussão no cap.2, de forma específica, principalmente na ameaça dos recursos para a seguridade social e do SUS.

É possível pensar que o seu caráter de antivalor deva ser mais bem investigado numa análise de caráter mais estrutural, de longo período, em que possa examinar se os direitos sociais universais, introduzidos na Constituição Federal, vêm entrando em grande risco. Particularmente, interessa-nos a dimensão da saúde universal e seu financiamento. Sabe-se que não tem sido fácil, ao longo dos 22 anos de existência do SUS, a manutenção de recursos suficientes e definidos para a seguridade social, como um todo, e especificamente para o financiamento da política de saúde universal. Os embates têm proliferado. Essa análise é tema destacado do próximo capítulo.

2 OS EMBATES NO FINANCIAMENTO DO SUS NO MUNDO DO CAPITAL PORTADOR DE JUROS

Os embates por recursos financeiros para a implementação de uma política pública universal da saúde sempre estiveram muito presentes desde a criação do SUS, em 1988. A história de impasses no financiamento desse sistema não deixou de ser intensa durante os anos 1990 e 2000. E tudo indica que iniciamos a década de 2010 sem resolver os grandes conflitos: a insuficiência e a insegurança de recursos. Se no período anterior a crise fiscal e financeira do Estado Desenvolvimentista brasileiro constituía o grande constrangimento à saúde pública, a partir desses anos, as tensões decorrem da força do capital portador de juros em determinar as políticas governamentais, fazendo com que na área social existissem, com muita frequência, significativos cortes de recursos.

Nesse cenário, a política macroeconômica, com destaque para aquela adotada pelas gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luis Inácio Lula da Silva (Lula), fundamentada em metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante, vem determinando as condições turbulentas para o financiamento do SUS e da Seguridade Social.

Como analisado no capítulo 1 deste trabalho, não se deve perder de vista que a partir dos anos 1980 o capital portador de juros retornou com muito poder, após o largo período dos trinta anos gloriosos que ficou reprimido, determinando um “novo” papel ao Estado e assegurando o pleno crescimento de sua forma parasitária e fictícia. Para se ter uma ideia da potência soberana do capital portador de juros no Brasil, em 2010, foram gastos cerca de R\$ 185,0 bilhões, com o pagamento dos juros da dívida pública, o que significa cerca de três vezes o gasto do Ministério da Saúde com ações e serviços públicos de saúde, nesse mesmo ano⁸².

Torna-se claro, nessa relação, que a prioridade dada ao capital financeiro não só inviabiliza um crescimento econômico, como a garantia de um financiamento para as áreas sociais, principalmente da saúde pública brasileira. Daí, o sentido de dizer que a instituição da nossa saúde universal é “tardia”, em relação ao contexto histórico que foram implantados os Estados de Bem-Estar Social. Trata-se de uma nova fase, sob um

⁸² Dados disponíveis nos sites do Ministério da Saúde <www.saude.gov.br> e do SIAFI: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>>.

capitalismo dominado pelo poder da finança, com largos constrangimentos à efetivação de uma política pública universal. É da compreensão de que a dominação do capital portador de juros no Brasil sustenta a permanência de uma política econômica que subordina o social no país. Na realidade, a adoção de políticas macroeconômicas restritivas exige sempre superávits primários fiscais altos e tentativas de redução dos gastos públicos sociais e em contingenciamentos na saúde.

Qualquer que seja o diagnóstico, no entanto, é crescente a percepção de que a saúde universal enfrenta problemas no seu esquema das fontes de financiamento, inviabilizando a realização de uma política mais efetiva. Como veremos mais adiante, se há problemas na saúde universal, eles estão muito mais concentrados do lado das bases que fundamentam a receita do que na estrutura das despesas. O quadro deteriorado do financiamento do SUS, acrescido do agravamento das questões sociais no País, evidencia ainda mais a crise dessa saúde.

Diante deste cenário, o objetivo deste capítulo é analisar o fio condutor que dá origem ao problemático financiamento da saúde ao longo dos anos 1990 e 2000, buscando identificar os embates existentes entre o período pós-Constituição e a criação da Emenda Constitucional 29/2000 (EC29) – que estabeleceu recursos vinculados à saúde –, bem como no período posterior de sua regulamentação. Ressalta-se que, mesmo após a aprovação da regulamentação da EC29, em dezembro de 2011, as incertezas permanecem no financiamento da saúde universal, o SUS, isto é, não se conseguiu romper os constrangimentos de recursos insuficientes e inseguros.

Este capítulo é resultado de muitos anos de pesquisa e de acompanhamento do financiamento do SUS. Desta forma, conta-se com o conteúdo de vários textos nossos anteriores, certamente modificados e ampliados, na tentativa de tornar explícitos os embates que o financiamento vem sofrendo na fase do capitalismo contemporâneo de dominância financeira, colocando em risco o direito à saúde universal; e, assim, está estruturado em cinco partes.

A primeira parte caracteriza, de maneira breve, o esquema do financiamento da saúde pública brasileira, introduzido pela Constituição de 1988, identificando os seus primeiros problemas. A segunda parte analisa a trajetória dos conflitos existentes no financiamento do SUS, entre o período pós-Constituição e a aprovação da EC29, identificando que eles acabaram por intensificar as suas fragilidades. A terceira parte discute a permanência das tensões no financiamento do SUS ao longo de 8 anos de

embates para a regulamentação da EC29, até a sua aprovação, destacando, inclusive, nesse período, as ameaças da proposta de reforma tributária do governo Lula em relação aos princípios que caracterizam os financiamentos da Seguridade Social e do SUS. A quarta parte trata de explicitar a continuidade das incertezas do financiamento, mesmo com o projeto de regulamentação da EC29 aprovado, sob a Lei Complementar 141, de janeiro de 2012. Na quinta e última parte, são apresentadas algumas propostas de fontes alternativas de financiamento para fomentar o debate acerca da garantia e ampliação dos direitos sociais, especialmente a saúde universal.

2.1. O esquema do financiamento do SUS e da Seguridade Social

É importante destacarmos, de início, que para os novos direitos introduzidos na universalização da saúde e na arca da previdência, a Constituição de 1988 preocupou-se em ampliar os recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social – saúde, previdência e assistência social. Assim, além das fontes tradicionalmente utilizadas pelo sistema previdenciário, foi criada a Contribuição sobre o Lucro Líquido e incorporada à receita do Finsocial (atualmente Cofins) para seu único uso.

Com a finalidade de assegurar o financiamento das despesas de proteção social, ampliadas pela adoção da Seguridade Social, os constituintes definiram que o financiamento da Seguridade Social seria realizado “mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e das contribuições sociais dos empregadores (incidentes sobre a folha de salários, o faturamento – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – e o lucro – Contribuição sobre o Lucro Líquido – CSLL), dos trabalhadores e 50% da receita de concursos e prognósticos (loteria). Ficou definido, ainda, na Constituição, que esses recursos da Seguridade Social não integrariam o orçamento da União e sim da Seguridade Social, compondo um orçamento específico – o Orçamento da Seguridade Social (OSS) (artigo 195). A incorporação das novas fontes Cofins e CSLL também visava tornar o financiamento menos dependente das variações cíclicas da economia.

Ficou disposto, por meio de lei complementar, que 30% dos recursos do OSS deveriam ser destinados ao SUS. A esses recursos, de origem federal, deveriam ser acrescidas, segundo a Constituição, receitas provenientes dos Tesouros Estaduais e Municipais, que viabilizassem a implementação desse sistema. A Constituição de 1988

não definia, entretanto, como seria a participação dos entes federados no financiamento da Seguridade Social. Em 1997, foi criada a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), cujos recursos se somaram àqueles definidos na Constituição. Somente em 13 de setembro de 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional n.29, estipulando a forma da inserção da União, dos Estados e dos Municípios no financiamento do Sistema Único de Saúde.

Os constituintes também tiveram o cuidado de definir que as contribuições sociais e os recursos dos entes governamentais seriam de uso exclusivo da Seguridade Social. Porém, o que se presenciou foi que nenhum governo que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988 cumpriu esse dispositivo.

2.2 A trajetória histórica dos conflitos: dos embates pós-Constituição a EC29⁸³

Parece-nos, fundamental, para detalhar a trajetória do financiamento do SUS e seus embates, a partir da Constituição de 1988, identificarmos o contorno mais amplo de sua discussão, a partir da existência de um duplo movimento em seu caminho, resultado de ação permanente e contraditória de dois princípios que se imbricam, embora cada um deles aponte para objetivos específicos. Por um lado, destaca-se o “princípio da construção da universalidade”, que se expressa pelo direito de cidadania às ações e os serviços de saúde, viabilizando o acesso de todos, por meio da defesa permanente de recursos financeiros seguros. De outro lado, identifica-se o “princípio da contenção de gasto”, uma reação defensiva que se articula em torno da defesa da racionalidade econômica, na qual a diminuição das despesas públicas constitui-se instrumento-chave para combater o déficit público, propiciado por uma política fiscal contracionista, e a manutenção de alto superávit primário em todas as esferas de atuação estatal. É da compreensão que esse “princípio” está diretamente associado à política econômica desenvolvida pelo governo federal durante as décadas de 1990 e 2000. Entre os vários argumentos na defesa desse princípio, destaca-se aquele que atribui aos direitos introduzidos pela Constituição a forte causa dos desequilíbrios nas contas do governo, provocando o déficit público. Desse modo, decorre a ausência de prioridade ao SUS, com redução de seu gasto, em consequência, indaga-se sobre qual deveria ser a extensão da cobertura dos serviços realizados pelo SUS.

⁸³ Esta seção apoia-se em Mendes (2005), com seu conteúdo ampliado e atualizado.

Esse duplo movimento na trajetória do financiamento do SUS após a Constituição de 1988 não deve ser entendido como se fosse uma sequência no tempo ou um movimento pendular. Trata-se de um movimento dialético, pois os dois princípios convivem de forma permanente e contraditória, ao longo do processo de implementação do SUS. A defesa do princípio da construção da universalidade das ações e dos serviços de saúde, que acaba corrigindo a expansão da política econômica ortodoxa, manifesta-se, principalmente, no embate contra os ditames dessa política econômica, por meio da defesa da garantia de recursos financeiros.

A situação financeira da saúde universal, ao longo de todos os anos posteriores à Constituição, tem sido orientada por dois determinantes: a preocupação dada à Previdência no interior do orçamento da seguridade social e a política fiscal contracionista implementada pelo governo federal no campo social, decorrente de sua meta de reduzir despesas.

Na relação entre o SUS e orçamento da Seguridade Social, observa-se um conflito constante pela disputa de recursos ao longo de todos esses anos. O primeiro conflito foi verificado em 1989 e 1990, quando recursos do então Finsocial não foram totalmente destinados ao financiamento da Seguridade Social (saúde, previdência social e assistência social). Tais recursos contribuíram para o financiamento dos encargos previdenciários da União – despesa que não faz parte do orçamento da Seguridade Social. Ainda que a Constituição de 1988 tenha determinado, em seu Ato Constitucional das Disposições Transitórias (ADCT), que pelo menos 30% do total de recursos da Seguridade Social, com exceção da receita do PIS/PASEP, que é vinculada, deveriam ser destinados à área da saúde, com a aprovação da Lei Orgânica da Saúde, em fins de 1990, foi possível, ao então Ministério da Previdência Social, reduzir o volume desse repasse. A transferência para o Ministério da Saúde, que representava 33,1% da receita de contribuições, em 1991, passou para apenas 20,9%, em 1992.

Não se pode esquecer que para os orçamentos de 1990 e 1991, quando não se tinha ainda aprovado a Lei de Custeio da Seguridade Social, permanecia em vigor o ADCT. Entretanto, nesses anos se estabeleceu uma certa vinculação entre as principais fontes da Seguridade e suas áreas. Médici e Marques (1995) relatam que por meio de acordo entre as lideranças dos partidos, ficou convencionado que os recursos da Cofins seriam direcionados, prioritariamente, à saúde e que a receita da CSLL seria destinada, também prioritariamente, aos programas da área da assistência social. Quando a Lei de

Custeio da Seguridade Social foi aprovada, sob o n. 8.212, de julho de 1991, ficou reafirmado o disposto na Constituição, isto é, que o conjunto de receitas integrantes do OSS financiaria as ações da Seguridade social, sem vinculação entre contribuições e políticas.

O segundo momento de embate relevante aconteceu em 1993. Parece-nos, importante, ressaltar que esse conflito significa um ponto de inflexão significativo na história dos problemas do financiamento que serão evidenciados nessa seção. Isso porque, a partir dele, inicia-se um debate sobre propostas alternativas de financiamento ao esquema que foi estabelecido na Constituição. Passemos a sua descrição.

Nesse ano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estipulava que 15,5% do total arrecadado a título de contribuições deveriam ser repassados para a área da saúde. No entanto, apesar do disposto na LDO, não foi efetuado nenhum repasse para a saúde em maio de 1993. A justificativa para tanto foi que a Previdência Social estava apresentando problemas financeiros que, caso as transferências prosseguissem, acabaria por encerrar o ano com déficit. Com a deteriorada situação financeira estabelecida na saúde, socorreu-se aos empréstimos dos recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). A medida adotada pelo governo federal, cessando o repasse para a área da saúde, foi bastante criticada pelas entidades vinculadas ao SUS⁸⁴. De acordo com essas críticas, o governo perdeu a oportunidade de demonstrar para a sociedade que o conjunto da Seguridade Social tinha dificuldades de financiamento e que essas tinham sua origem na Previdência Social.

As dificuldades financeiras da Previdência Social não cessaram, aprofundando-se nos anos posteriores a 1993, tornando ainda cada vez mais complicado o financiamento da saúde. O fraco resultado da receita de contribuições de empregados e empregadores e o aumento da despesa com benefícios resultaram em modificação estratégica da previdência Social no interior da Seguridade Social. Além de, na prática, ficar definido que as contribuições de empregados e empregadores seriam de uso exclusivo da Previdência, esta passou a avançar sobre as demais fontes da Seguridade Social. Cumpre salientar que quando foi estabelecido o vínculo entre a área previdenciária e as contribuições de empregados e empregadores, nesse terrível ano para a saúde, foi rompido o conceito de seguridade social. A priorização de áreas internas da

⁸⁴ A esse respeito, ver Carvalho (1993).

Seguridade Social é uma ação que conceitualmente se opõe à compreensão do que historicamente se intitulou como proteção social.

É nesse episódio que as discussões de propostas de reordenamento do financiamento são levadas ao Congresso Nacional, e dentre alguns projetos, destaca-se a proposta dos deputados Waldir Pires e Eduardo Jorge, sob a denominação de Projeto de Emenda Constitucional 169/1993 – a PEC 169⁸⁵, que buscava vincular recursos financeiros específicos para a saúde. Propunha-se que os recursos destinados à Saúde corresponderem a pelo menos 30% do total dos recursos da Seguridade Social, acrescidas de mais 10% da receita de impostos compreendidas as transferências constitucionais, da União, dos Estados e Municípios. Cabe enfatizar que esse projeto de emenda constitucional foi discutido intensamente no Congresso durante 7 anos, e somente aprovada a vinculação em 2000, sob a denominação de Emenda Constitucional 29. Porém, a emenda aprovada se afastou completamente do conteúdo que havia sido estabelecido na PEC 169. Nada se conseguiu a respeito da vinculação dos recursos da seguridade, apenas dos impostos, como será discutido mais adiante.

Em suma, entre 1989 e 1993, as tensões já eram intensas. Houve, sim, uma certa especialização das fontes da Seguridade Social: os orçamentos destinaram a maior parte dos recursos da Cofins para a Saúde, da Contribuição sobre o Lucro para a Assistência e das contribuições de empregados e empregadores para a Previdência Social. Essa forma de utilizar as fontes de financiamento da Seguridade Social teve consequências problemáticas, especialmente para a saúde.

Uma terceira e importante tensão no financiamento do SUS e da Seguridade Social ocorreu em 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência, que posteriormente denomina-se Fundo de Estabilização Fiscal e, a partir de 2000, intitula-se Desvinculação das Receitas da União – DRU (denominação até o momento mantida). A rigor, ficou definido, entre outros aspectos, que 20% da arrecadação das contribuições sociais seriam desvinculadas de sua finalidade e estariam disponíveis para uso do governo federal, longe de seu objeto de vinculação: cooperação para implementação das políticas de direitos sociais.

⁸⁵ Para um conhecimento das diversas propostas alternativas para o financiamento do SUS, ver Marques e Mendes (1999).

A DRU transforma os recursos direcionados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para contribuir para o superávit primário, defendido pela política fiscal restritiva do governo federal, e por sua vez, a sua utilização em pagamento de juros da dívida pública. Trata-se de reconhecer, aqui, que o capital portador de juros, em busca de sua valorização, necessita da liberação de recursos do fundo público do OSS, como mencionado na seção 1.4 do capítulo I. A criação desse mecanismo significou, de um lado, o atendimento às exigências do capital financeiro, e de outro, o rompimento do estabelecido na Constituição Federal, permitindo que o governo federal pudesse contar com parte dos recursos da Seguridade Social, os quais, pela Constituição de 1988, seriam de uso exclusivo. Em outras palavras, possibilitou-se a flexibilização dos recursos do fundo público da seguridade social.

Não é difícil compreender que, a partir de 1995, a piora das contas da Previdência Social e seu impacto sobre a saúde e demais áreas da Seguridade Social foi resultado direto da política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso. Ao definir a estabilização econômica como único objetivo a ser perseguido, o governo colocou a economia refém de juros elevados e de uma moeda sobrevalorizada, inviabilizando o crescimento econômico.

Nesse quadro de deterioração da situação financeira da seguridade social, especialmente, da área da saúde, várias entidades continuavam a apresentar propostas para um debate mais amplo sobre soluções para o financiamento. Citemos algumas dessas entidades e suas propostas.

O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) assumia como sua a proposta dos deputados Waldir Pires e Eduardo Jorge. Além disso, propunha outras medidas mais gerais, dentre elas, destacamos: a incorporação nas receitas da Seguridade dos 40% da arrecadação do PIS/Pasep que era (e ainda é) destinado ao BNDES; a aplicação da CSLL às instituições financeiras; a redefinição do FAT, na medida em que a saúde passaria a ser um de seus objetivos; a sobretaxa do cigarro, das bebidas alcoólicas e de outros produtos prejudiciais à saúde; o fim das isenções de imposto de renda das empresas que prestavam assistência médica a seus funcionários; a extinção, no curto prazo, da dedução no imposto de renda da pessoa física a respeito dos pagamentos aos planos privados de previdência e saúde; a exigência do reembolso dos gastos efetuados por segurados de Planos de Saúde junto ao SUS; a exigência de a

União efetuar o pagamento, com recursos próprios, de seus encargos previdenciários, entre outras.

Diante do intenso debate que se fazia em torno do financiamento do SUS, nessa época, todos os candidatos à Presidência da República, nas eleições de 1994, incluíram essa temática em seus programas. Passemos a comentar apenas os dois partidos principais. O programa do PT, no item “Diretrizes de Governo”, apresenta alguns pontos, dentre eles indicamos: a) recuperar, já no primeiro orçamento, o nível histórico de recursos alocados em Saúde e aumentar progressivamente seu volume de modo a atingir 5% do PIB, o que equivaleria a 150 dólares *per capita* / ano; b) os recursos seriam compostos de 30% das receitas da Seguridade Social, da extinção gradativa da renúncia fiscal decorrente da dedução dos gastos com planos de saúde e similares no imposto de renda e de 10% das receitas dos Estados e Municípios, o que seria viabilizado mediante acordo.

O programa do PSDB insistia no comprometimento de “Aumentar e garantir a estabilidade dos recursos públicos para a saúde”, o que seria obtido a partir de algumas medidas: a) aplicação de, no mínimo, R\$ 80,00 *per capita* / ano; b) estímulo ao incremento dos gastos de Estados e Municípios, por meio de sistema de financiamento compartilhado; c) transferência global de recursos, sem vinculações predeterminadas, diretamente do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde.

Pode-se argumentar que as propostas até aqui relatadas incorporam uma discussão mais ampla acerca do financiamento do SUS. Muitos dos itens apresentados pelo Conass, pelos programas do PT e do PSDB ficaram restritos a esse momento do debate, perdendo sua permanência na discussão de fontes alternativas para o SUS, no período posterior. Entretanto, vale registrar que os conflitos no financiamento da saúde universal não cessaram, a rigor, intensificando-se a partir de 1994.

Por sua vez, o Conselho Nacional de Saúde e a Comissão de Seguridade Social da Câmara buscaram soluções transitórias. Defendeu-se a criação, em 1994, do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF), que somente veio a vigorar a partir de 1997, sob a denominação de Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF). Nesse ano, a participação da CPMF, em bilhões de reais correntes, foi de R\$ 6,7 bilhões, correspondendo a 27,8% do total das fontes do financiamento da saúde. Ao longo dos anos de sua existência, até 2007, sua participação em relação ao

total das fontes de financiamento corresponde a cerca de 30%. Contudo, o seu novo volume de recursos não significou o incremento esperado, uma vez que a Cofins e a CSLL foram reduzidas pelo governo federal, passando a ser transferidas crescentemente para a área previdenciária.

A crise provocada pelo não recebimento do repasse das contribuições, pela diminuição da presença de outras fontes da Seguridade e ainda pela desvinculação da CPMF, Cofins e CSLL teve repercussões no desempenho do gasto federal com saúde, a partir da segunda metade da década de 1990.

O gasto líquido com ações e serviços de saúde, excluindo os valores da dívida e de inativos e pensionistas, realizado pelo Ministério da Saúde, na proporção PIB, no período entre 1995 e 2010, manteve-se praticamente estabilizado (1,7%), indicando quase nenhum esforço do Ministério da Saúde, conforme indica a tabela 2.

Tabela 2: Despesas com Ações e Serviços de Saúde do Ministério da Saúde, em milhões de reais correntes e na proporção do PIB – 1995-2010

Anos	Empenhado R\$ milhões correntes	Despesa em % do PIB
1995	12.212	1,73
1996	12.407	1,47
1997	15.464	1,65
1998	15.245	1,56
1999	18.353	1,72
2000	20.352	1,73
2001	22.474	1,73
2002	24.737	1,67
2003	27.181	1,60
2004	32.703	1,68
2005	37.146	1,73
2006	40.778	1,76
2007	44.100	1,75
2008	48.670	1,74
2009	58.270	1,85
2010	61.965	1,69

Fonte: Adaptado de Cofin/Conselho Nacional de Saúde e MS

Para se ter uma ideia da dimensão importante do gasto federal com ações e serviços de saúde em relação ao conjunto do gasto nacional com saúde no País, a tabela 3 apresenta a composição do gasto público e gasto privado, segundo estimativas para 2009. Passemos, então, a uma incursão sobre o perfil desses gastos.

Tabela 3: Gasto Nacional com Saúde no Brasil, segundo gasto público e gasto privado – estimativas 2009, em bilhões de reais correntes

FONTES	R\$ BI	% Pub.Priv.	% Total Brasil	% PIB
Federal	58,0	46,0	22,0	1,9
Estadual	34,0	27,0	13,0	1,0
Municipal	35,0	27,0	13,0	1,1
Total Público	127,0	100,0	47,0	4,0
Planos e Seguros	64,0	45,0	24,0	2,0
Gasto Direto Famílias - "out of pocket"	24,0	17,0	9,0	0,8
Medicamentos	55,0	38,0	20,0	1,7
Total Privado	143,0	100,0	53,0	4,5
Total Brasil	270,0		100,0	8,5

Fonte: MS-SPO – MS-SIOPS – ANS – IBGE-POF-2008 – Estudos GC; Nota Explicativa: PIB 2009 R\$ 3,14 Trilhões *apud* Carvalho (2010)

Estimativas mais recentes sobre o gasto nacional com saúde indicam significativa responsabilidade do gasto público federal, participando com 46,0% em relação ao gasto público total e 22% em termos do gasto nacional. Esse gasto nacional com saúde, estimado em 2009, foi da ordem de R\$ 270,0 bilhões, sendo 47% público e 53% privado. O total dos gastos públicos e privados representam 8,5% do PIB, sendo 4,5% do gasto privado e 4,0% do gasto público. No caso do percentual total do gasto nacional, pode-se dizer que ele é baixo, ao compará-lo com o observado nos Estados Unidos (15%), mas é bem próximo ao de países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que dispõem de sistemas universais, como Inglaterra (8,4%), Espanha (8,5%), Canadá (10,15%) e Austrália (8,98%) (WHO, 2010).

Contudo, o grande problema do Brasil é dispor de um baixo gasto público para responder a um sistema também universal. Entre os países da OCDE, a participação dos recursos públicos no total da despesa para financiar seus sistemas vai desde 67%, na Austrália, passando a 87%, na Inglaterra, sendo na média dos países, o correspondente a 70%. Como pode ser observado na tabela 3, no Brasil, no entanto, a participação do gasto público no total do gasto nacional com saúde é de apenas 47%. É importante que se registre que o Brasil é o único país com sistema universal de saúde, em que o gasto privado é maior que o gasto público.

Ainda que o gasto privado corresponda à maior parte do gasto nacional com saúde, o gasto público no Brasil representa R\$ 127,0 bilhões, segundo a tabela 3. Dentre

os gastos públicos, a União participa com 46% e os Estados e Municípios com 27% cada um deles.

Isto posto, a responsabilidade do gasto federal (MS) é grande na composição do gasto destinado ao nosso sistema universal. Porém, como observado na tabela 2, ele não tem correspondido a esse papel, na medida em que ficou praticamente no mesmo patamar entre 1995 – 2010.

Além disso, esse reduzido esforço do gasto em “ações e serviços de saúde” na proporção do PIB, realizado pelo MS, pode ser verificado também pelo comprometimento mais significativo do governo federal com o pagamento de Juros e Encargos da Dívida também na proporção do PIB, conforme indica o gráfico 1.

Fonte: Adaptado de Cofin/Conselho Nacional de Saúde e MS; SIAFI.

Gráfico 1: Evolução das despesas com ações e serviços de saúde do Ministério da Saúde e dos Juros da Dívida, ambos na proporção do PIB, em % - 1995 – 2010

Observa-se que, em 1995, foram gastos em torno de 7,5% do PIB com juros da dívida, e 8,5%, em 2002 (período dos governos FHC); passando de 9,3%, em 2003, para 5,1%, em 2010 (período dos governos Lula). Nesse último ano, as despesas com juros e encargos da dívida, como mencionado na introdução desse capítulo, foram de R\$ 185 bilhões, valor correspondente a 3,0 vezes o gasto do MS. Tem-se, então, que a política econômica ortodoxa em vigor, no período, tende a sacrificar os gastos sociais, especialmente, os destinados à saúde universal, sem diminuir o ônus financeiro da dívida.

Vale ressaltar que, principalmente a partir de 1995, se tornou mais clara a adoção de um conjunto de iniciativas voltadas ao ajustamento das finanças públicas. Na maior parte das vezes, as medidas implementadas direcionaram-se para a intrínseca relação que a lógica financeira (capital portador de juros) passa a ter dentro do próprio

aparelho do Estado. Como mencionado no capítulo I desse trabalho, a financeirização torna-se parte do Estado e este um instrumento para sua difusão e valorização do capital portador de juros, reduzindo drasticamente os gastos na área da saúde.

Por sua vez, embora o País atravessasse um período de dificuldades econômicas, essa situação não tem provocado impacto negativo nas contas da Seguridade Social ao longo dos anos 2000.

Logo após o penoso quadro financeiro da década de 1990, caso fosse respeitado pelo governo federal o conceito de Seguridade Social definido na Constituição de 1988 e não fosse utilizado o mecanismo de desvinculação dos 20% da DRU, o orçamento da Seguridade contaria com superávits significativos, sendo R\$ 27,3 bilhões, em 2000, e R\$ 66,3 bilhões, em 2008 (tabela 4), todos em valores correntes.

Em 2009, o saldo superavitário foi de apenas R\$ 32,9 bilhões, em razão da crise econômica. Em 2010, o saldo voltou a crescer, alcançando R\$ 58,1 bilhões, conforme apresenta a tabela 4.

Esses resultados positivos não têm alterado a posição da mídia, de alguns economistas e até de parte do governo federal, que durante todos esses anos, mantiveram acesa a ideia de defesa do déficit da Previdência, desconsiderando assim a sua vinculação ao orçamento da Seguridade Social. Interessante observar que essa atitude contribuiu para a aprovação de reformas na Previdência, seja no governo FHC como no governo Lula (MENDES; MARQUES, 2009).

Tabela 4: Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2008 a 2010, em valores de milhões de reais correntes

	2008	2009	2010
Receitas realizadas			
1. Receita de contribuições sociais	359.840	375.887	441.266
Receita Previdenciária Líquida RGPS (1)	163.355	182.008	211.968
Cofins	120.094	116.759	140.023
CPMF (2)	1.004	0	0
CSLL	42.502	43.592	45.754
PIS / PASEP	30.830	31.030	40.373
Outras contribuições (3)	2.054	2.497	3.148
2. Receitas de entidades da Seguridade	15.191	14.923	15.224
Recursos próprios do MDS	161	219	361
Recursos próprios do MPS	1.686	580	314
Recursos próprios do MS	3.009	3.057	3.087
Recursos próprios do FAT (4)	10.008	10.683	11.017
Taxa de Órgãos e entidades	327	384	444
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	2.048	2.015	2.136
Receita Total (1 + 2 + 3)	377.079	392.826	458.626
Despesas Liquidadas			
1. Benefícios Previdenciários	199.562	225.096	254.859
Previdenciários urbanos	158.953	178.999	198.061
Previdenciários rurais	39.997	44.850	55.473
Compensação previdenciária (5)	612	1.246	1.325
2. Benefícios assistenciais	15.641	18.712	22.234
Assistenciais - LOAS	13.748	16.864	20.380
Assistenciais - RMV	1.893	1.848	1.854
3. Bolsa-família e outras Transferências de Renda	10.526	11.851	13.493
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.048	2.015	2.136
5. Saúde: despesas do MS (inclui pessoal) (6)	50.265	58.261	61.096
6. Assistência social: despesas do MDS (inclui pessoal) (6)	2.678	2.771	3.099
7. Previdência social: despesas do MPS (inclui pessoal) (6)	4.752	6.262	6.478
8. Outras ações da seguridade social	3.894	7.174	7.510
9. Benefícios FAT	20.690	27.077	29.195
10. Outras ações do FAT	724	666	417
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)	310.779	359.886	400.517
Saldo da Seguridade Social (RGPS)	66.300	32.940	58.109

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas.

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP, *apud* ANFIP (2011).

Notas:

(1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias do RGPS deduzidas as Transferências a Terceiros;

(2) A CPMF foi extinta a partir de 2008, o arrecadado posteriormente refere-se a fatos anteriores.

(3) Incluem contribuições sobre concursos de prognósticos, e outras contribuições.

O PPA 2008-2011 transferiu as programações relativas à complementação do FGTS para Orçamento Fiscal; por coerência, essas receitas e despesas não foram consideradas.

(4) A legislação considera que todos os recursos próprios do FAT, inclusive os financeiros integram o Orçamento da Seguridade.

(5) A compensação previdenciária foi criada pelo PPA 2008-2011 e representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPPS da União, estados e municípios).

(6) Para as despesas de pessoal, somente os ativos.

De acordo com a Anfip (2011), 2009 foi o único ano em que a DRU superou o saldo positivo da seguridade social (R\$ 32,9), correspondendo a R\$ 38,8 bilhões. Não resta dúvida que as áreas da seguridade social perdem muito com a DRU. Os dados publicados também apontam estimativas do total de recursos desvinculados entre 1995 e 2010 em torno de R\$ 467,0 bilhões⁸⁶.

É importante reconhecer que o Orçamento da Seguridade Social (OSS) é superavitário há anos. Contudo, os recursos excedentes foram alocados no pagamento de gastos fiscais ou contabilizados diretamente no cálculo do superávit primário (ANFIP, 2011). Na realidade, o OSS tem servido de suporte para o governo federal honrar seus compromissos com os defensores do capital portador de juros, na medida em que foi criada a DRU.

A Anfip (2011) também divulgou que o ano de 2009 foi o único em que a DRU superou o saldo positivo da seguridade social (R\$ 32,9), correspondendo a R\$ 38,8 bilhões, em virtude dos efeitos da crise econômica e financeira. Em 2010, o montante retirado pelo DRU volta a crescer para R\$ 45,9 bilhões, sendo que o superávit da seguridade social também aumenta (Tabela 5).

Tabela 5: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU – 2005 a 2010, em milhões de reais correntes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita de contribuições sociais	168.611	175.870	200.408	196.484	193.879	229.298
Cofins	89.597	90.341	101.835	120.094	116	140.023
CPMF	29.120	32.493	36.382	1.004	0	0
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754
PIS / PASEP	22.083	23.815	26.116	30.830	31.030	40.373
Outras contribuições	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148
Valores desvinculados	32.496	33.806	38.550	39.255	38.776	45.860

Fonte: dados da STN. Org. ANFIP *apud* ANFIP (2010).

Na prática, estamos falando do Orçamento da Seguridade Social (OSS) que abrange os recursos para as três áreas: saúde, assistência social e previdência. Há recursos suficientes no Fundo Público, o OSS. O problema é que grandes volumes de capitais não encontram caminhos de valorização, buscando esse espaço da seguridade social e a DRU é um grande exemplo. Além disso, se acrescentarmos a insaciabilidade do capital portador de juros, alimentada pela política econômica do governo federal, priorizando o pagamento de juros da dívida, parece lícito afirmar que se trata de um “assalto” aos direitos sociais.

⁸⁶ Ver: www.anfip.org.br.

Esse mecanismo que era para ser transitório e tornou-se permanente, já está em vigor há 18 anos, quase a mesma idade do SUS. Porém, como se conseguiu apresentar e aprovar outra emenda constitucional em dezembro de 2011, a vigência da DRU irá até 2015, completando, então, 23 anos. Cumpre ressaltar que a defesa do modelo constitucional de financiamento da Seguridade Social passa também pela discussão e pelo enfrentamento da incidência da DRU.

Pode-se, inclusive, assinalar que a DRU promove um “efeito cascata” em relação ao financiamento da saúde. Isso porque, com a sua manutenção, a perda dos recursos da Seguridade Social, em geral, e da saúde, em particular, faz com que a União não coloque os recursos condizentes para a saúde universal. Sendo assim, estados e municípios são obrigados a aplicar mais recursos, principalmente porque esses últimos entes são responsáveis pela execução das ações e serviços de saúde. O problema é que nesse recente período de crise econômica e financeira, os municípios e os estados já não dispõem mais de receitas extras, facilitando um possível quadro de desfinanciamento. A União acaba inibindo o seu papel de cooperação financeira, conforme indica a nossa Constituição. Sem dúvida, torna-se urgente a discussão de uma Reforma Tributária que trate da abrangência da saúde universal.

O quadro de incertezas e indefinições aos recursos financeiros para a saúde universal levou à busca de uma solução mais definitiva, qual seja: a vinculação dos recursos orçamentários das três esferas de poder. A história de construção de uma medida de consenso no âmbito da vinculação de recursos levou sete anos tramitando pelo Congresso (a PEC-169, como já mencionado) até a aprovação da Emenda Constitucional n.º 29 (EC29), em agosto de 2000. Cabe repetir a ressalva de que a emenda aprovada difere da PEC-169, na medida em que não se conseguiu vincular recursos das contribuições sociais – fontes do OSS –, mas sim apenas das receitas de impostos. Deve-se, ainda lembrar, que as contribuições sociais são de arrecadação exclusiva do governo federal, o qual fez de tudo para não permitir alguma vinculação. Desse modo, poderíamos dizer que “novas incertas” no financiamento da saúde se colocam⁸⁷. Vejamos, então, o que ficou decidido na EC29.

⁸⁷ Logo após a publicação da EC29, publicamos um artigo que comenta a característica dessas “novas incertezas”, ver Marques e Mendes (2000).

Essa Emenda estabeleceu que estados e municípios devem alocar, no primeiro ano, pelo menos, 7% dessas receitas, sendo que esse percentual deve crescer anualmente até atingir, para os estados, 12%, no mínimo, em 2004 e, para os municípios, 15% no mínimo. No tocante à União, a EC29 determina que, para o primeiro ano, deveria ser aplicado o aporte de pelo menos 5% em relação ao orçamento empenhado do período anterior; para os seguintes, o valor apurado no ano anterior é corrigido pela variação do PIB nominal. Como já mencionado, a EC29 para a União, não explicita a origem dos recursos e em relação à Seguridade Social foi omissa, como se não houvesse disputa por seus recursos. Por sua vez, ficou estabelecido que os recursos definidos para aplicação em saúde por parte das três esferas de governo deveriam ser “sacramentados” quando da regulamentação da EC29, que deveria ocorrer a partir de quatro anos de sua aprovação.

As disputas por recursos foram presentes antes e após o estabelecimento da EC29, isto é, no seu período de regulamentação, como se verá na próxima seção. A luta do SUS por recursos já vem de muitos anos, podendo seu primeiro principal conflito ser situado em 1993. No entanto, o importante é assinalar aquelas situações em que os constrangimentos econômicos, especialmente os derivados do esforço da lógica da política econômica restritiva dos governos após o Plano Real, refletiram-se em ações que resultariam em menor disponibilidade de recursos para a saúde pública. Reconhecer o sentido das reformas econômicas e sociais implantadas nesse período, particularmente nos governos Lula, torna-se fundamental para evidenciar as fragilidades do esquema de financiamento da saúde universal.

2.3 A permanência das tensões no financiamento do SUS no período posterior a EC29

Deve-se insistir, mais uma vez, que a política macroeconômica dos governos Fernando Henrique Cardoso, e mais recentemente durante os governos Lula, determinaram os constrangimentos do financiamento do SUS. Voltamos a afirmar categoricamente que o cumprimento das metas de inflação, com a permanência de altas taxas de juros, e de ajustes das contas externas, exigiu sempre superávits primários altos, resultando em várias tentativas de diminuição dos gastos públicos sociais e da saúde. As tensões entre as forças políticas que defendem o “princípio da construção da universalidade”, de um lado, assim como o “princípio da contenção de gastos”, de

outro, estiveram muito ativas ao longo dos governos Lula (2003 a 2010) e do período de regulamentação da EC29, em que, na realidade, coincidem.

No que diz respeito à saúde, merece destacar as situações nas quais os constrangimentos econômicos dados pela política macroeconômica dos governos Lula, especialmente os derivados do esforço de realização do superávit primário, refletiram-se em ações que resultariam em menor disponibilidade de recursos para essa área. As situações a seguir descritas e analisadas referem-se, no entanto, praticamente ao âmbito federal, muito embora eventos semelhantes tenham ocorrido nas demais esferas de governo. Ainda, cabe comentar a ausência de tentativas desse governo de garantir a regulamentação da EC29, por meio da desconsideração e não aprovação do projeto original, que tinha o compromisso de inserir mais recursos, baseando a aplicação da União em 10%, no mínimo, da Receita Corrente Bruta (RCB) – PLP 01/2003 –, largamente defendido pelas entidades vinculadas à saúde universal. Por último, cabe mencionar os problemas que se apresentam na proposta de reforma tributária do Governo Lula, rompendo com as fontes exclusivas do financiamento da Seguridade Social.

Logo após a aprovação da EC29, em nível do governo federal, ocorreu uma acirrada discussão entre o Ministério da Saúde e o da Fazenda no tocante à base de cálculo a ser utilizada para a previsão mínima de recursos: a tensão entre “base móvel” versus “base fixa”. Na interpretação do MS, o ano-base para efeito da aplicação do adicional de 5% seria o de 2000, e o valor apurado para os demais anos seria sempre o do ano anterior, ou seja, calculado ano a ano, daí ser chamado de “base móvel”. Porém, para o Ministério da Fazenda, o ano-base seria o de 1999, somente acrescido das variações nominais do PIB ano a ano, denominado “base-fixa”. Essa diferença de interpretação resultava já no orçamento de 2001, em R\$ 1,19 bilhão, o que permitiria, por exemplo, a duplicação dos recursos do Programa Agentes Comunitários em relação a 2000.

A Advocacia Geral da União (AGU) deu ganho de causa para o Ministro Malan (Fazenda), que também contava com o apoio do Ministério do Planejamento – órgão fundamental, com poder de orientação aos vetos presidenciais à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária. Tal discussão teve prosseguimento,

perpassando os primeiros anos do governo Lula⁸⁸. Somente na metade de 2005 o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de seu Acórdão n. 957/2005, considerou oficialmente a “base móvel” como o método apropriado para o cálculo do piso mínimo de aplicações em ações e serviços de saúde.

Por sua vez, em todos os anos do primeiro governo Lula, a equipe econômica tentou introduzir itens de despesa que não são considerados gastos em saúde no orçamento do MS. Entre os itens figuraram: o pagamento de juros e a despesa com a aposentadoria dos ex-funcionários desse ministério, e outros. Embora essas tentativas estivessem apoiadas por toda a área econômica do governo, não se consolidaram, pois as entidades da área da saúde universal, tais como: Abrasco, Cebes, Abres, Rede Unida, Ampasa, Conselho Nacional de Saúde e Frente Parlamentar da Saúde rapidamente se mobilizaram e fizeram o governo recuar.

A mesma situação foi verificada por alguns estados. Para cumprirem o disposto na EC29, incluíram indevidamente como despesas em ações e serviços de saúde os gastos com: inativos da área da saúde, empresas de saneamento, habitação urbana, recursos hídricos, merenda escolar, alimentação de presos e hospitais de “clientela fechada” (como hospitais de servidores estaduais). Esses registros indevidos foram presentes apesar de anteriormente terem sido estabelecidos parâmetros que definiam quais ações e serviços poderiam ser considerados como gastos SUS⁸⁹. Na realidade, por meio de alguns mecanismos, os Estados ignoraram esses parâmetros e incluem gastos que não são considerados ações e serviços de saúde para conseguirem responder às suas

⁸⁸ Cabe lembrar que, em 2004, a Mensagem do Presidente ao Projeto de Lei Orçamentária 2004 ao Congresso assumia o critério de “base móvel”, de acordo com uma simples manifestação favorável do Tribunal de Contas da União. Na LDO 2005, tal critério foi vetado pelo presidente, assim como havia ocorrido na LDO 2003. Dessa maneira, o critério da “base fixa” voltou a ser introduzido como orientador da Lei Orçamentária (RIBEIRO *et al.*, 2007).

⁸⁹ Para assegurar a aplicação da EC29, o Conselho Nacional de Saúde, em conjunto com outras entidades, elaborou o documento “Parâmetros consensuais sobre a implementação e regulamentação da EC29”. A partir daí, o MS promoveu, entre setembro de 2001 e setembro de 2002, três seminários com os tribunais de contas da União, a comissão de Seguridade Social da Câmara e do Senado, o Conass e o Conasems. Esses seminários visavam construir uma interpretação homogênea e garantir os objetivos que motivaram a aprovação da emenda. Depois de um intenso debate, foi aprovada, pelo Conselho Nacional de Saúde, a resolução n. 316, de 4 de abril de 2002, substituída depois pela resolução n. 322, de 8 de maio de 2003, a qual foi homologada pelo Ministro da Saúde. Essa última Resolução, então, ao dispor sobre dez diretrizes a respeito dos temas abordados no âmbito dos Seminários, constituiu-se no grande instrumento-chave do consenso entre as entidades ligadas à saúde e na peça principal de orientação para o projeto de regulamentação da EC29. Para finalizar os encaminhamentos pró-regulamentação da EC29, durante o ano de 2003, foram realizados, em Brasília, mais dois seminários, promovidos pela Câmara Técnica do SIOPS e pela Comissão para Elaboração de Proposta de Lei Complementar (PLC) do Ministério da Saúde, onde foi intensa a discussão das entidades presentes. (MENDES, 2005).

metas. Em alguns municípios o mesmo ocorreu, na medida em que o percentual mínimo de aplicação de 15%, da receita de impostos, estabelecido na EC29 a ser aplicado, acabou sendo o percentual utilizado, mesmo que as necessidades exigissem aplicações maiores.

Outro aspecto que também chama atenção, nos primeiros anos dos governos Lula, diz respeito às tentativas de redução do orçamento do MS. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o orçamento de 2004 previa que os encargos previdenciários da União (EPU), o serviço da dívida e os recursos alocados no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza fossem contabilizados como gastos SUS do Ministério da Saúde. No entanto, resistência do Conselho Nacional de Saúde e da Frente Parlamentar da Saúde determinou que o Poder Executivo enviasse mensagem ao Congresso Nacional estabelecendo que, para efeito das ações em saúde, seriam deduzidos o EPU e o serviço da dívida. Em relação ao Fundo da Pobreza a mensagem era omissa, resultando numa diminuição de R\$ 3,5 bilhões no orçamento SUS do MS. Apesar de diversos e intensos debates terem ocorrido entre entidades vinculadas ao SUS e o Ministério do Planejamento, nada foi modificado sobre essa questão. Somente após o parecer do Ministério Público Federal, contrariando a decisão presidencial, sob pena de o orçamento aprovado vir a ser considerado inconstitucional, o governo recuou.

Nessa mesma linha, o projeto da LDO para o orçamento de 2006, previa que as despesas com assistência médica hospitalar dos militares e seus dependentes (sistema fechado) fossem consideradas no cálculo de ações e serviços de saúde. Se essa despesa fosse considerada, os recursos destinados para o MS seriam reduzidos em R\$ 500 milhões, aproximadamente. Depois da declaração pública do MS repudiando essa interpretação, acrescido da mobilização das entidades da saúde, o governo federal foi obrigado a reformular sua proposta.

É preciso lembrar os embates contra a vinculação de recursos da EC29 que permaneceram presentes pela equipe econômica do governo Lula, desde os seus primeiros anos de gestão. Ao final de 2003, o governo federal encaminhou documento referente ao novo acordo com o Fundo Monetário Internacional – dirigido ao seu diretor executivo –, comunicando sua intenção em preparar um estudo sobre as implicações das vinculações constitucionais das despesas sociais sobre as receitas dos orçamentos da União, dos estados ou dos municípios. Justificava-se que a flexibilização da alocação dos recursos públicos poderia assegurar uma trajetória de crescimento ao País

(MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004, p.3). No âmbito do SUS, a intenção do governo era tirar do MS a obrigação de gastar, em relação ao ano anterior, valor igual acrescido da variação nominal do PIB, tal como define a EC29.

Mesmo com essa visão oficial contrária à EC29, a avaliação é que a sua aprovação permitiu que o gasto SUS aumentasse de 2,89% do PIB, em 2000, para 4,0% do PIB, em 2009⁹⁰, ainda insuficiente para ser universal e garantir o atendimento integral (SERVO *et al*, 2011). No entanto, como já mencionado, o gasto público brasileiro é baixo em relação ao dos demais países que têm um sistema público universal. Para que o Brasil atingisse o nível desses países, precisaria quase dobrar a participação do SUS em relação ao PIB, a fim de equiparar à média dos países da OCDE, isto é, 6,7%.

No caso brasileiro, é significativo considerar na avaliação do gasto público, o incentivo concedido pelo governo federal à saúde privada, na forma de redução de imposto de renda a pagar da pessoa física ou jurídica, o que é aplicada sobre despesas com Plano de Saúde e/ou médicas e similares. Além disso, há que acrescentar as renúncias fiscais que experimentam as entidades sem fins lucrativos e a indústria farmacêutica, por meio de seus medicamentos, conforme nos mostra a tabela 6.

Tabela 6: Renúncia fiscal para a saúde da União, Brasil 2007 – 2011, em bilhões de reais correntes

Benefício Tributário	2007	2008	2009	2010	2011
IRPF – Despesas médicas	2,3	2,6	3,1	3,3	4,4
IRPJ – Assistência à saúde dos empregados	1,9	2,1	2,3	3,0	2,9
Entidades sem fins lucrativos – Assistência social	1,6	1,8	2,1	2,6	2,2
Indústria farmacêutica (medicamentos)	2,0	2,2	5,1	3,5	4,0
TOTAL	7,8	8,7	12,6	12,4	13,5

Fonte: 2007 a 2010 – MF ; 2011 – Estimativas *apud* Carvalho (2011)

Observa-se que o total desses benefícios tributários à saúde privada vem crescendo de forma considerada. Registre-se: R\$ 7,8 bilhões, em 2007; passando para R\$ 12,4 bilhões, em 2010, sendo que as estimativas para 2011 indicam a continuidade do crescimento, R\$ 13,5 bilhões (CARVALHO, 2011)⁹¹.

Ocké-Reis e Santos (2011), a esse respeito, observam dois argumentos que devem ser ponderados na discussão sobre a renúncia fiscal em saúde, problematizando o financiamento do nosso sistema universal. Em primeiro lugar, no tocante à dimensão do incentivo governamental, de natureza econômica, relacionado à renúncia fiscal em

⁹⁰ Como verificado na tabela 3 deste trabalho.

⁹¹ Para uma série de dados mais ampliada, ver Ocké-Reis e Santos (2011).

saúde, pode-se considerar que ela vem contribuindo para o aumento da oferta hospitalar privada e, também para a expansão do mercado de planos de saúde, por meio de apoio do Estado, em prejuízo ao financiamento do SUS. Esse argumento pode ser associado à força que o capital portador de juros vem impondo ao Estado para assegurar seus espaços de valorização. Sabe-se que grande parte dos planos de saúde no País vem se enquadrando ao processo de financeirização, acirrando a temática a perversa relação público-privada na saúde, tão discutida nas últimas décadas⁹². Os autores comentam que justamente após a década de 1980, no momento em que o capital portador de juros retornou soberano, a classe média começou a consumir planos de saúde e os trabalhadores passaram a demandá-los, como um diferencial de salário de suas empresas (OCKÉ-REIS; SANTOS, 2011).

Em segundo lugar, esses autores assinalam que devido à restrição orçamentária do orçamento público e à crise crônica de financiamento do SUS, é importante criticar o subsídio implícito na renúncia, em decorrência de seu caráter regressivo em favor aos grupos sociais com maior capacidade de receita e, portanto, de gasto. Isso porque, os indivíduos localizados no topo da distribuição de renda, ao abaterem seus gastos no Imposto de Renda, receberiam em termos *per capita* uma quantidade maior de recursos. Do ponto de vista da saúde financeira do SUS, a solução seria, por um lado, eliminar a renúncia, uma vez que o sistema público deveria cobrir as necessidades de todos os brasileiros. Por outro lado, parte dos recursos poderia ser revertida para o SUS, contribuindo para a melhoria das pressões existentes sobre o acesso e utilização do sistema, na medida em que se tem claro que as fontes de recursos permanecem estáveis ao longo das últimas décadas, como já mencionado nesse capítulo.

Acreditamos que esses argumentos apresentados por Ocké-Reis e Santos (2011) evidenciam um dos grandes embates em torno da renúncia fiscal na saúde. Sem dúvida, essa discussão nos remete à problemática relação entre o mercado privado e o padrão de financiamento da saúde universal, e ao mesmo tempo, suas consequências em relação à temática da equidade, tão importante para a sobrevivência do SUS.

Concordamos com esses autores ao afirmarem que:

[...] o aumento da participação do setor público no financiamento da saúde pública se contrapõe à subvenção estatal ao setor privado de saúde, fator gerador de iniquidades, resultando em um acesso

⁹² A esse respeito da relação público-privada na saúde brasileira, destacadamente nos anos 2000, ver Bahia (2011).

fragmentado e desigual dos cidadãos brasileiros ao sistema de saúde. (OCKÉ-REIS; SANTOS, 2011, p. 15)

2.3.1 Os conflitos no contexto histórico da aprovação da regulamentação EC29

A regulamentação da EC29 ficou pendente por quase 8 anos no Congresso, entre 2003 e 2011, provocando perda de recursos para o SUS e enfraquecimento do consenso obtido, quando de sua aprovação. De acordo com informações do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS), a diferença entre o valor mínimo previsto e o valor efetivamente aplicado pela União, entre 2000 e 2009, atinge R\$ 3 bilhões. Se a isso se soma o montante cancelado de Restos a Pagar, de R\$ 2,6 bilhões, e se os gastos registrados indevidamente como SUS forem subtraídos, tais como Bolsa Família, ações e serviços de saúde para servidores e Farmácia Popular, a diferença alcança R\$ 6 bilhões (PIOLA, 2010).

A regulamentação da EC29 não se revelou uma prioridade nos governos Lula. Isso porque a política macroeconômica implementada pelos seus dois governos, ao dar prosseguimento ao que era feito por FHC, tinha objetivo central o cumprimento de metas de inflação e a obtenção de elevados superávits primários, resultando em constante pressão para que o gasto público social fosse diminuído. A inclusão da EC29 na pauta do Congresso, em abril de 2006, deveu-se tão somente à ação da Frente Parlamentar da Saúde. A matéria continuou a enfrentar dificuldades para sua aprovação até o final de 2010, último ano do segundo governo Lula.

A rigor, o interesse do governo em relação à EC29 somente se manifestou quando da discussão sobre a continuidade da CPMF, ao final de 2007. Nesta ocasião, ele apresentou uma contraproposta ao PLP 01/2003⁹³ em que, no lugar de garantir para a Saúde um percentual mínimo das receitas de seu âmbito, propunha um acréscimo escalonado da participação da CPMF em seu financiamento. Pensava o governo que essa imbricação entre a continuidade da CPMF e o financiamento da Saúde iria

⁹³ Dentre os principais itens do projeto de regulamentação da EC29 (PLP 01/2003), de autoria do então deputado Roberto Gouveia (PT/SP), destacam-se dois: 1) a modificação da base de cálculo para a vinculação dos recursos da União, passando do valor apurado no ano anterior corrigido pela variação do PIB nominal para 10%, no mínimo, da sua Receita Corrente Bruta – sem inclusão das receitas de capital e das decorrentes de operação de crédito; e 2) a definição das despesas que devem ser consideradas como ações e serviços de saúde e daquelas que não se enquadram nesse conceito.

assegurar a prorrogação dessa contribuição. Mas já que o Senado não aprovou a CPMF, a proposta do governo não teve prosseguimento⁹⁴.

Em abril de 2008, projeto similar ao PLP n. 01/2003 da Câmara, no Senado – PLS n. 121/2007 –, foi aprovado com modificações importantes. A fórmula de cálculo para aplicação do governo federal, de no mínimo de 10% da Receita Corrente Bruta (RCB), foi alterada por meio da criação de um escalonamento ao longo de quatro anos, sendo que seriam aplicados 8,5% dessa receita, no primeiro ano, passando para 9%, no ano seguinte, e 9,5%, e 10% nos seguintes, respectivamente. Mas sua aplicação resultaria no aumento do gasto SUS de menos de 1% do PIB.

O projeto de regulamentação da EC29 (PLS 121/2007) foi para aprovação na Câmara sob uma nova denominação: PLP 306/2008. Ao receber esse Projeto, a Câmara encaminhou um substitutivo global a ele, no qual novamente introduzia a correção dos recursos da União pela variação nominal do PIB. Além disso, resgatou a ideia de uma CPMF, porém nesse momento como Contribuição Social para a Saúde – CSS, isto é, com a mesma base tributária que a CPMF, só que com alíquota de 0,10% e não mais 0,38%. Se a CSS fosse aprovada, sua arrecadação estimada seria de R\$ 12,5 bilhões. Mas, desse montante, era necessário subtrair 20% da DRU e os R\$ 7 bilhões devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (previsto no projeto). Desse modo, o orçamento do MS de 2010 passaria de R\$ 62,5 bilhões para R\$ 66,5 bilhões, com valores bastante inferiores ao projeto original do Senado (PLS 121/2007) (CARVALHO, 2010).

O projeto da Câmara PLP 306/2008 foi votado no primeiro semestre de 2008, ficando apenas na dependência da votação de um destaque que retirava do texto a CSS, sob a justificativa da oposição ao governo Lula que se tratava do retorno da CPMF. Este destaque permaneceu e a CSS foi derrotada.

Finalmente, com a ida desse projeto da Câmara ao Senado, tem-se a aprovação da regulamentação da EC29, nessa última casa legislativa. Tal aprovação somente ocorreu em dezembro de 2011, já no final do primeiro ano do governo de apoio do presidente Lula, agora sob o comando da presidente Dilma Rousseff. Contudo, da

⁹⁴ O PLP 01/2003 foi aprovado na Câmara e enviado ao Senado, onde foi aprovado. Porém como essa aprovação contava com os recursos da CPMF, ele deixou de ser viável. A alocação de 10% da Receita Corrente Bruta da União para a Saúde, prevista no texto inicial do projeto foi retirada no último momento, quando de sua aprovação na Câmara, e mantida a forma de cálculo anterior, além de contemplar recursos da CPMF.

mancira como foi aprovada a regulamentação, isto é, a Lei Complementar 141/2012, as incertezas no financiamento permanecem. A discussão dessa lei será realizada na próxima seção 2.4.

Por fim, e não menos importante na história dos conflitos no financiamento do SUS, após a EC29, merece menção os riscos da proposta de Reforma Tributária do Governo Lula para a Seguridade Social e o SUS.

2.3.2 Os riscos da proposta de reforma tributária de 2008 para a Seguridade Social e o SUS

A proposta de reforma tributária do governo Lula, apresentada ao final de 2008, constituiu a pior ameaça aos direitos sociais introduzidos pela Constituição de 1988, especialmente sobre o sistema da Seguridade Social, mas também para as áreas de educação e trabalho. A proposta tinha como propósito simplificar o sistema tributário e desonerar os investimentos produtivos e a folha de salários. No tocante à União, essa reforma propunha a agregação dos impostos e extinção das contribuições sociais e econômicas que possuem semelhanças em sua base de incidência.

Quanto às contribuições sociais, seriam extintos o PIS, a Cofins e a Contribuição para o Salário Educação, dando lugar ao Imposto sobre Valor Adicionado-Federal (IVA-Federal). Já a CSLL e o Imposto de Renda seriam unificados, gerando um imposto de renda mais amplo⁹⁵. O projeto previa, ainda, a desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento, por meio de legislação específica, após as devidas alterações constitucionais.

Nessa perspectiva, a reforma tributária prejudicaria diretamente o financiamento da Seguridade Social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e da educação básica (Salário-Educação). Os três tributos mais relevantes para a Seguridade Social seriam modificados. Em substituição, caberia à Seguridade Social 39,7%⁹⁶ do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR), dos produtos industrializados (IPI) e das

⁹⁵ Aqui foram mencionados apenas os aspectos que alterariam os impostos e as contribuições em vigor. Para mais detalhes da proposta, ver www.nossareformatributaria.com.br.

⁹⁶ Esse percentual foi comunicado pelo relator da reforma tributária, Deputado Sandro Mabel, quando da apresentação de seu substitutivo em Seminário realizado no Centro de Extensão Universitária, em São Paulo, em 13 de março de 2009.

operações com bens e prestações de serviços (IVA-F), o que seria insuficiente para a realização de suas ações e serviços, bem como para o pagamento de benefícios”.

Assim, a Seguridade Social não contaria com recursos a ela exclusivos e o financiamento de suas áreas, principalmente do SUS, dependeria de uma partilha da arrecadação do IVA-F e das contribuições previdenciárias (enquanto essas ainda existissem). Sabe-se que a história recente de disputa por recursos entre as áreas econômica e social indica quão difícil seriam as negociações dessa partilha.

2.4 A continuidade das incertezas no financiamento: a Lei Complementar 141/2012⁹⁸

A recente aprovação da regulamentação da EC29, sob sua “nova denominação”, a Lei Complementar 141/2012, que dentre vários aspectos, assegura a vinculação de recursos fiscais para o setor saúde levando muitos a festejar o início de um novo período próspero de recursos para o SUS. Nossa perspectiva é de que ela não chega a resolver o problema da insuficiência de recursos da área e tampouco sua relação com as diversas fontes da Seguridade Social.

É possível dizer que essa regulamentação constitui uma grande derrota para o financiamento das ações e serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). Nenhum novo recurso foi de fato destinado para garantir a universalidade da saúde.

O projeto de regulamentação que se encontrava no Senado (PLS 127/2007) e não aprovado na versão original (aplicação da União em 10%, no mínimo, da Receita Corrente Bruta - RCB), poderia ter acrescentado para o orçamento do Ministério da Saúde de 2011 o correspondente a cerca de R\$ 32,5 bilhões (CARVALHO, 2010). Por sua vez, a aprovação dos 10% da Receita Corrente Bruta proposto pelas entidades vinculadas à saúde pública, seria resgatar um quadro de responsabilidade da União com o SUS que vem sendo perdido há muito tempo. Os gastos federais com ações e serviços públicos de saúde (SUS) diminuíram em relação às receitas correntes brutas da União, após 1995. Representaram, em média, 8,37% da RCB no período 1995 a 2001, reduzindo-se, no período de 2002 a 2009, para 7,1% da RCB, na média (PIOLA, 2010). Infelizmente, se manter essa tendência, o SUS permanecerá com recursos insuficientes

⁹⁷ Para 2007, isso significaria que a Seguridade Social perderia R\$ 43,6 bilhões (os recursos da DRU já estariam deduzidos) (CARVALHO, 2010).

⁹⁸ A Lei 141/2012 é disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>.

para assegurar a sua implementação de acordo com as necessidades de saúde da população.

Um dia depois de definido que o SUS não contaria com maiores recursos, o governo conseguiu aprovar no Senado, no mesmo mês de dezembro de 2011, o projeto que propunha a continuidade da DRU até 2015, dando continuidade a que 20% das receitas da seguridade social fossem dirigidos a outras finalidades, tais como o pagamento dos juros da dívida aos rentistas do capital financeiro e a manutenção do superávit primário. O governo Dilma considerou a votação da prorrogação da DRU como a mais importante do ano, na medida em que, segundo seu argumento, seus recursos contribuirão para defender a economia brasileira da crise mundial. Nessa argumentação, o governo esqueceu-se do papel exercido pelas políticas sociais como sustentador da demanda efetiva, no qual a garantia das ações e serviços do SUS tem grande efeito multiplicador.

A Lei Complementar 141/2012, por melhores que tenham sido as intenções de seus proponentes originais, apenas sancionou o comprometimento atual dos Estados e dos Municípios. Mediante a manutenção da base de cálculo anterior da União, isto é, o valor apurado no ano anterior é corrigido pela variação do PIB nominal, abriu-se mão da assegurar uma maior responsabilidade dessa esfera na sustentabilidade do SUS. Afinal, ninguém espera que fontes alternativas de financiamento sejam aprovadas no curto prazo. Enquanto isso, apenas nos resta exigir que a Lei 141/2012 coloque um fim à acirrada luta para que os recursos aplicados pelos governos federal, estadual e municipal sejam realmente dirigidos às ações e serviços de saúde, buscando diminuir os conflitos que já mencionamos. Isso porque, a partir dessa fica definido, uma vez por todas, as despesas que devem ser consideradas como ações e serviços de saúde e daquelas que não se enquadram nesse conceito (artigos 2º a 4º). Agora, tudo indica que a luta entre as secretarias de saúde e as secretarias de finanças deve diminuir de forma significativa.

Um outro ponto importante aprovado pela Lei 141 refere-se à definição dos mecanismos de transferência e de aplicação dos recursos da esfera federal e das esferas estaduais aos municípios. Aprimoraram-se os critérios de transferências com base na redução das disparidades regionais de saúde (arts. 17 e 19). Devem ser respeitadas as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e,

ainda, complementados pelo art. 35 da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Contudo, esse deverá ser um embate nas discussões da Comissão Intergestores Tripartite (com participação do MS, do Conass e do Conasems), no âmbito do Conselho Nacional de Saúde e das Comissões Intergestores Bipartites (com participação das Secretarias de Estado da Saúde e dos respectivos Cosems), a fim de que esses critérios possam ser mais bem dimensionados e mensurados. Os municípios deverão ter bastante trabalho para tornar essa temática realmente viável e acordada com os Estados e o MS.

A respeito do artigo 17, no parágrafo 3º, temos um reforço à ideia de responsabilização entre os gestores do SUS. Isso porque o poder executivo, ao repassar os recursos, deve fazê-lo com base no Plano Nacional de Saúde, conforme o termo de compromisso de gestão firmado entre os três entes. De certa forma, entende-se que esse termo de compromisso deve contribuir para reforçar a implantação do Contrato Organizativo de Ação Pública de Saúde (COAP), conforme o Decreto Presidencial n. 7508/2011⁹⁹, que vem sendo discutido no âmbito do SUS, direcionado às regiões de saúde, e ainda pouco efetivado.

Por meio da Lei 141, deu-se continuidade ao que já se vem realizando, que as transferências da União e dos Estados aos municípios devem ser realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, sob critérios aprovados pelos Conselhos de Saúde (arts. 18 e 20). A manutenção de convênios de recursos deve ser cada vez mais uma raridade no SUS. Aqui, também, ainda dependerá da luta dos municípios em se utilizar sempre desses artigos na discussão com os Estados, principalmente.

Por fim, pode-se comentar que a Lei 141 reforçou as formas de acompanhamento, fiscalização, controle e auditoria dos recursos do SUS. Para citar um exemplo, ficou estabelecida a compatibilidade entre a saúde e os instrumentos de planejamento orçamentário, o PPA, a LDO e a LOA. A partir de então, por exemplo, os municípios poderão ter ao seu lado um atributo legal para o grande embate entre a secretaria de saúde e a de planejamento / finanças, que há anos vêm se tornando mais difícil.

⁹⁹ Esse Decreto regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica do SUS), para dispor sobre a organização do SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Ver mais informações em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1028206/decreto-7508-11>>.

Para se ter claro a intensidade dos conflitos entre a União e o financiamento do SUS, há que tomar em conta os vetos presidenciais à da Lei 141. Dentre eles, merece destaque o veto que parece prejudicar a luta pelo compromisso daqueles que se colocam ao lado do “princípio da construção da universalidade” e veem nos recursos da União a possibilidade para responder à dignidade da saúde universal. Esse veto conseguiu manter a impossibilidade de correção da base de cálculo do montante da União para a saúde, isto é, a variação nominal do PIB (veto §1º do art.5º). Isso prejudicará o compromisso dos recursos do governo federal, na medida em que ficou comprovado há anos, que a estimativa do PIB no primeiro semestre de um ano, quando é elaborado o orçamento para ir ao Legislativo, é quase sempre menor do que o valor apurado ao final de cada ano e, ainda, também, no tocante ao ano seguinte. O PIB estimado para 2011 no seu primeiro semestre foi menor que o estimado no final de 2011 e até o final de 2012. Com o veto, não será possível a correção desta estimativa até o final de 2012 (ano orientado pela variação nominal do PIB de 2011), o que revelará menores recursos do governo federal. Mais uma vez, assiste-se ao embate pelo desfinanciamento por parte da União, a história parece que já nos ensinou sobre isso.

Diante da permanência das incertezas no financiamento do SUS, uma tarefa seria a de repensar a retomada da correlação de forças pelo lado do movimento em defesa do “princípio da construção da universalidade”. Isso significa começar um debate sobre possíveis fontes alternativas de financiamento para a saúde universal, apresentando algumas propostas que se pautem pela análise feita neste capítulo. Isso será objeto da última seção deste capítulo.

2.5 Propostas para fontes alternativas de financiamento para a saúde universal

Diante da predominância de políticas macroeconômicas restritivas adotadas pelos governos FHC e mantidas pelos governos Lula, em consonância com a dominação do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo, a trajetória do financiamento da Seguridade Social em geral e do SUS, em particular, tem permanecido completamente tencionada. Não foi à toa que o tema do financiamento foi destaque na agenda de problemas no âmbito da saúde universal, ao longo dos anos 1990 e 2000. Ao mesmo tempo em que se implanta o SUS, com base nos princípios de um sistema público e universal, não se percebe melhoria na situação econômica, agravando a crise

fiscal e financeira do Estado e levando os governos federais, em destaque os do período Lula, a limitarem o aporte de recursos para a Seguridade Social e para a saúde.

As possibilidades de valorização dos direitos universais à saúde, por meio da prioridade ao financiamento do SUS podem ser alcançadas por outros percursos. É claro que a opção do projeto do governo federal deveria ser em outra direção: elevar a saúde universal à condição prioritária de suas políticas. Isso porque os novos compromissos deveriam estar condicionados à busca de uma proteção à atual crise mundial e de construção de um projeto de desenvolvimento econômico e social, o que implicaria a ruptura da lógica da política econômica perseguida pelos governos Lula, em aliança aos interesses do capital portador de juros. Uma possibilidade concreta desse projeto seria buscar a construção de consensos às políticas e instituições responsáveis pelas políticas universalistas, assegurando o modelo de desenvolvimento econômico com ampliação dos direitos sociais. Para tanto, a partir da valorização de um “princípio de construção da universalidade” são sugeridas as seguintes propostas¹⁰⁰:

a) Ampliar a defesa pela construção de uma política macroeconômica que supere o quadro da política mantida pelos governos Lula, ancorada no regime de metas para a inflação, enfrentando os interesses daqueles que se beneficiam dos juros elevados e da insensatez da valorização de nossa moeda. Para isso, será necessário reconhecer que as decisões das políticas econômicas procurem sempre privilegiar os objetivos sociais, no sentido de garantir uma proteção social (direitos sociais) de forma mais segura e definitiva, por meio de assegurar maior sustentabilidade financeira para a seguridade social e para o SUS.

b) Perseguir na defesa pela meta de aplicar, no mínimo, 6,7% do PIB em ações e serviços de saúde pública (média dos países com sistemas universais), garantindo a universalidade da saúde brasileira (SUS).

c) Assegurar a universalidade, principalmente no cenário da crise mundial no capitalismo contemporâneo sob o domínio do capital portador de juros, a fim de garantir mais recursos, por meio de propostas alternativas de financiamento, sem abrir mão da manutenção do financiamento da seguridade social. Tais propostas poderiam ser discutidas e apresentadas:

¹⁰⁰ Algumas dessas propostas foram apresentadas pelo Fórum em Defesa do SUS e contra a privatização e aprovadas na 14ª Conferência Nacional de Saúde, realizada no final de novembro 2011. Confira: material/documentos da Frente Nacional contra a Privatização do SUS. Ver mais informações em: <<http://forumsus.blogspot.com/>>.

c.1) a ampliação da alíquota da CSLL para instituições financeiras (atual 9%);

c.2) o aprofundamento dos mecanismos de tributação para a esfera financeira, mediante a criação de um Imposto Geral sobre a Movimentação Financeira (IGMF) e a tributação das remessas de lucros e dividendos realizadas pelas empresas multinacionais, atualmente isentas na legislação;

c.3) o estabelecimento da Contribuição sobre Grandes Fortunas com destinação para a Seguridade Social (projetos já existentes na Câmara Federal).

d) Buscar o entendimento sobre o fim das isenções de Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) com despesas médicas e do Imposto de Renda das Pessoas jurídicas (IRPJ), das empresas que prestam assistência médica a seus funcionários. De forma a resgatar as propostas de 1994 apresentadas pelo Conass e pelo programa do PT, esquecidas desde então, conforme mencionada na seção 2.2 deste trabalho.

e) Estabelecer uma política de renúncia fiscal para Entidades sem fins lucrativos e para a indústria farmacêutica, sem prejuízo da capacidade do gasto do Estado, especialmente nas políticas de direitos sociais, como a saúde (comentado na seção 2.3).

f) Resistir à aprovação da reforma Tributária do Governo Lula, não permitindo o desmonte da pluralidade e a exclusividade das fontes de financiamento da Seguridade Social (apresentada na seção 2.3, no item 2.3.2).

g) Rejeitar a permanência da DRU, como forma de não prejudicar a “saúde” financeira do Orçamento da Seguridade Social (discutido prioritariamente na seção 2.2).

Essas medidas, somadas à garantia de um mínimo de compromisso do governo federal (que a proposta de regulamentação da EC29 pressupunha ser de 10%, no mínimo, de sua Receita Corrente Bruta), podem abrir caminho para o país, de fato, implantar o Direito Universal da Saúde, aproximando sua despesa enquanto proporção do Produto Interno Bruto, dos demais países que contam com um sistema público universal de saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As razões que nos levaram a analisar o processo de institucionalização do financiamento da saúde pública, entre o período pós-Constituição e o final da década de 2000, remontam a inquietações surgidas há muito tempo como pesquisador desse tema e que ainda se fazem presentes. Pois, além dos interesses de um investigador, mantemos com firmeza a nossa posição, ao lado de todos aqueles que não são convencidos que a saúde universal no nosso país possa ser desmontada. Não conseguimos ser convencidos por uma visão quase dominante acerca da impossibilidade de uma transformação radical, da impossibilidade de construção de um consenso na sociedade de que o SUS é um direito de todos e um dever do Estado e da impossibilidade do respeito a um financiamento solidário por parte dos gestores do SUS, especialmente pelo governo federal. Ao mesmo tempo, temos conhecimento que é invisível o antagonismo que permeia toda a nossa sociedade. É por isso que concordamos com Žižek, ao citar Lacan, argumentando que esse grande autor da psicanálise propicia estratégia para superar esses obstáculos ideológicos, na medida em que ele “substitui a fórmula ‘tudo é possível’ pela constatação ‘o impossível acontece’” (ŽIŽEK, 2010, p.13).

Ao sustentarmos esse pensamento, optamos por formular algumas perguntas necessárias que pudessem manter acessa a nossa inconformidade com a realidade do financiamento do SUS, com fontes insuficientes e inseguras há mais de vinte anos. Desse modo, este trabalho indaga: Como explicar a existência dos impasses no financiamento do SUS e por que eles permaneceram por mais de duas décadas?

Assim, para lidarmos com essa problemática mais geral, o objetivo é reconstituir o processo de institucionalização do financiamento da saúde pública brasileira, entre o período pós-Constituição até a regulamentação da EC29, isto é, vinte e três anos, buscando identificar os conflitos e as incertezas que ainda rondam a sua estrutura, em termos de assegurar a universalidade do acesso e da cobertura do nosso sistema. Com esta perspectiva, partimos da hipótese de que compreender os impasses do financiamento do SUS ao longo desse período somente seria possível se articulássemos dois planos de análise: de um lado, as consequências perversas da política macroeconômica restritiva desenvolvida pelo governo federal ao longo de 1990 e 2000, criando largos embates, e de outro, os efeitos da dinâmica do movimento do capital contemporâneo, que teve sob comando o capital portador de juros e sua insaciabilidade

pela apropriação dos recursos do fundo público da seguridade social e da saúde, sobretudo pela potência da sua forma assumida pelo capital fictício.

Começamos nossa análise, no capítulo 1, pela compreensão do segundo plano, isto é, da dinâmica da valorização do capital, à luz do referencial teórico marxista. Destacamos que buscar a compreensão das características do capitalismo contemporâneo financeirizado seria necessário entender os próprios fundamentos da dinâmica do movimento do capital. Isso somente seria viável se revelássemos, de início, a maneira como Marx expõe esse processo. Para esse autor, não há definições de conceitos previamente demarcados, mas de identificação de fenômenos e processos batizados com determinados nomes. As definições somente capturam o que está estático, o que não é o caso do capital, que prescinde do movimento para buscar sua valorização e acumulação. Nessa perspectiva, insistimos na necessidade de compreender o método dialético de Marx para enxergar a fluidez do movimento contraditório da dinâmica capitalista.

Tratamos, ainda que de forma resumida, de descrever o processo de valorização do capital (a lei do valor). Compreendemos como Marx expõe o surgimento do capital, identificando como o dinheiro se transforma em capital, a partir da retomada do seu conceito de valor. Para tanto, foi necessário comentar a importância da produção da mais-valia, tendo o valor-trabalho como determinação principal das relações sociais de produção e desenvolvimento das forças produtivas. A partir daí, pudemos então discutir as formas assumidas pelo capital, ressaltando a natureza do capital industrial, do capital comercial e do capital portador de juros, bem como da forma assumida por este último em termos de capital fictício. Foi dada ênfase ao crescimento e o papel determinante do capital fictício na determinação das relações econômicas e sociais no capitalismo contemporâneo.

Ao compreendermos a ideia mais geral sobre o capital fictício, permitiu que não o confundíssemos com o capital portador de juros, conforme Marx nos ilumina. Uma vez que esse último constitui uma das formas funcionais e autônomas do capital industrial, ao lado do capital comercial. Vale reiterar que enquanto o capital portador de juros desempenha uma função útil e indispensável à circulação do capital industrial, ainda que seja improdutivo, não pode ser considerado parasitário, como a sua forma de capital fictício. Deste modo, concluímos, de maneira sintética, que o capital fictício constitui uma evolução do capital portador de juros, ou mesmo, das formas que podem

ser assumidas por ele. Neste sentido, o que deve ser entendido sobre o movimento do capital refere-se à compreensão de sua lógica mais geral, isto é, do entrelaçamento de suas formas funcionais e autonomizadas do capital industrial e do resultado decorrente do capital portador de juros, na forma adquirida de capital fictício, ainda que este último não integra essas funções do capital produtivo.

Com base nesta exposição, reforçamos a nossa compreensão sobre a natureza do processo vivenciado pelo capitalismo nas últimas décadas, em que estiveram presentes os impasses do financiamento do SUS, quando o capital portador de juros – mais especificamente em sua forma de capital fictício – assumiu a posição central no mundo contemporâneo. Fizemos questão de enfatizar que o poder dominante do capital portador de juros, especificamente do capital fictício, não tem referência a um processo distorcido do capitalismo atual, mas, sobretudo faz parte do desenvolvimento lógico da busca de valorização desse capital. E, como argumentado por Carcanholo e Nakatani (1999), essa valorização pode inclusive se constituir numa valorização fictícia, sem contrapartida em produção de mais valia, e funcionar de forma especulativa e parasitária.

Isto tudo entendido, permitiu que tornássemos mais precisa a utilização da ideia sobre a relação entre os embates do financiamento da saúde pública brasileira e a dominância do capital portador de juros, apropriando-se dos recursos estatais no decorrer das últimas décadas. Na realidade, este trabalho de maior aproximação do entendimento da dinâmica do capital, representou um esforço dirigido àqueles que, insatisfeitos com a imprecisão das expressões “capital financeiro” ou “financeirização”, não se contentam com a utilização de termos mais gerais e evidentes para explicar a fase atual do capitalismo. A ênfase de alguns autores é colocada no perverso papel que o capital financeiro vem exercendo e, portanto, bastaria contê-lo por meio de mecanismos de controle que, daí em diante, seriam acertados os passos para o melhor desenvolvimento do capitalismo. Diferentemente desta visão, ressaltamos que a perversidade é do próprio movimento do capital e não somente do capital financeiro. Lembremos que ele, o capital portador de juros, não está dissociado dessa busca pela valorização. Ademais, a valorização fictícia é bem real para os que dela usufruem, incentivando sua expansão.

Se a dominância do capital portador de juros, na sua forma fictícia não fez parte de todos os momentos do capitalismo é porque foram colocados obstáculos a seu

desenvolvimento, resultado de correlações de forças históricas e econômicas específicas, como no período dos anos gloriosos do pós-1945 até meados dos anos 1970. Tratamos, inclusive de especificar que o processo de liberdade e retorno do capital portador de juros, como força predominante, foi construído historicamente, desde o final dos anos 1960, passando pela reciclagem dos petrodólares, a partir de 1976, criando as dívidas dos países latino-americanos, até atingir seu auge nos anos 1990. É a partir desses últimos anos que se inicia a terceira etapa da acumulação financeira, em que é marcada pelo agigantamento da esfera financeira, como nos assinalou Chesnais (2005). Isso só foi possível pela existência das políticas econômicas, a partir desse momento, caracterizadas pela desregulamentação, descompartimentalização e desintermediação, criadas e incentivadas pelos Estados Unidos e Inglaterra a todos os países interligados pelos seus sistemas financeiros, inclusive, ao Brasil, que não conseguiu escapar a esse processo.

Foi desse entendimento mais preciso do domínio do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo, principalmente por seu caráter de exterioridade à produção, impondo a essa última, algumas medidas como: precarização do trabalho, diminuição dos salários e introdução de novas tecnologias para sua valorização, que descrevemos nossa discordância com alguns intérpretes sobre a crise atual. Esses enfatizam que sua natureza é financeira, e que ela contaminou a base da economia real, sendo que os problemas do endividamento dos países europeus e dos Estados Unidos se resolveriam com cortes do gasto público e, sobretudo social. Ao contrário, fizemos questão de frisar que a crise atual é uma crise do capital e não uma crise provocada por uma disfunção qualquer, ou pela simples desregulamentação dos mercados ou pela ganância das instituições financeiras e dos rentistas. Assim, foi possível compreender, se a saúde no mundo em geral e no Brasil, em particular, nesses anos de crise do capital, vem sofrendo diminuições e/ou apropriações dos seus recursos financeiros, não é porque o capital financeiro tem ficado livre, menos “amarrado”, mas porque faz parte da própria lógica do desenvolvimento do capital, sob o comando do capital portador de juros. Trata-se de um capital que assegura elevadas taxas de rentabilidade, até que suas bases comecem, sustentadas por capital fictício, a ruir a complexa relação de cobertura montada nessas últimas duas décadas, evidenciando que se trata de uma crise de superprodução e de lucratividade, como foi observado por Callinicos (2010), na seção 1.3 deste trabalho. Mas essa crise não se demonstra apenas em termos de expansão da

capacidade ociosa da indústria. A rigor, além de gerar muito desemprego, o capital fictício acumula-se na esfera financeira, apoiado no crescimento do valor acionário da dívida pública e dos derivativos.

Procuramos acrescentar à nossa análise de interpretação sobre a crise, contribuindo para uma reflexão do complicado “lugar” que a saúde universal vem ocupando – perda de sua valorização –, evidenciando que a fase do capitalismo financeirizado expõe a face de uma crise mais ampla, que precisa ser analisada sobre a sua dimensão de manter a sociedade num “estado de emergência permanente”. Esse argumento foi apoiado na análise de Žižek (2008). Para esse autor, a ideia remete aos impactos da “eternização” da circulação do capital, intrínseco a ele, em que indica que o movimento do capital não tem limites, agravado por essa insaciabilidade do capital portador de juros nesse momento contemporâneo. Deste modo, há uma crise forte na sociedade atual, de tamanha significância, explicitando seus valores de “pulsão de morte”, como argumenta Žižek. A “pulsão de morte” evidencia este estado de emergência permanente nessa etapa do capitalismo, em que o verdadeiro princípio da vida social, nesse movimento especulativo do dinheiro que gera mais dinheiro ($D-D'$), somente sobrevive com o seu próprio excesso. Nesta linha de reflexão, admitimos ser “compreensível” a busca por “comprar e comprar” saúde no mercado. Esta talvez seja a face perversa do capitalismo atual, que para Žižek permite entender a natureza da política, isto é, a busca pelo valor do prazer ilimitado pelo consumo. Enfim, para esse escritor, a era contemporânea, por remeter a política a esse patamar, é desprovida de um sentido de mundo. Assim, indagamos: Como esperar que a sociedade e o Estado possam ir em defesa de uma “política” “universal” de saúde?

No contexto do capitalismo contemporâneo financeirizado e na atual crise do capital, problematizamos, ao final do capítulo 1, sobre as fragilidades que o fundo público social, ou melhor, da seguridade social e da saúde vêm sofrendo. Até que ponto o tratamento atribuído por Oliveira (1998) ao conceito de “antivalor” do fundo público vem perdendo força, na medida em que tem sido recorrente a apropriação de recursos, do fundo público “Orçamento da Seguridade Social (OSS)”, por meio da permanência da DRU há mais de 17 anos, retirando 20% de seus recursos todo ano para a manutenção de superávits primários e pagamento de juros da dívida?

Após uma ampla análise da interpretação de Oliveira, bem como de um de seus críticos mais diretos sobre a ideia de antivalor do fundo público, Behring (2009),

ressalvamos o seguinte aspecto: podemos entender o fundo público como um “antivalor” no período de vigência do Estado de Bem Estar Social nos países do capitalismo avançado, na medida em que são asseguradas políticas sociais universais aos trabalhadores e, também, principalmente, pelo papel desenhado pela Constituição de 1988 no Brasil, instituindo direitos sociais, especialmente pela seguridade social e seu orçamento específico. Muito diferente, é a situação em que se configura com a nova fase do capitalismo, sob o poder dominante do capital portador de juros, e a expressão da crise atual. Nesse ambiente, o fundo público social, mais especificamente o Orçamento da Seguridade Social vem sofrendo pressões por ceder intensamente os seus recursos para a valorização do capital – a DRU. Daí a pergunta que nos ficou: É possível ressaltar a atualidade do caráter de “antivalor” do fundo público? Sugerimos que a ideia de antivalor, nesse contexto recente, fosse melhor analisada, na medida em que percebemos que os direitos sociais têm sido colocados em risco no nosso País, especialmente a saúde universal.

Nesta perspectiva de perdas para a saúde, passamos a analisar os diversos embates políticos e econômicos nos tensos caminhos trilhados pelo processo de institucionalização do financiamento do SUS, após a Constituição de 1988 até o presente momento. E esta foi a tarefa ao longo da construção do capítulo 2.

Reconhecemos de início na análise deste capítulo, que para o entendimento do que está em disputa quando se discute os recursos financeiros para a saúde, deve-se ter muito presente o seguinte pano de fundo: o padrão de proteção social que garantiu o direito da universalização da saúde pública no Brasil, desenvolveu-se, em relação aos países desenvolvidos, de forma “tardia”, tanto em relação ao tempo como ao momento histórico que lhe fundamentou. Diferentemente do que ocorreu no período em que a proteção social do Estado de Bem-estar Social europeu e norte-americano se desenvolveu, não se tinha mais o capital industrial comandando a dinâmica capitalista. Vimos, repetidas vezes, que a partir do início dos anos 1980, principalmente, o capital portador de juros retornou potente e duradouro e que ele determinava as relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. Na realidade, no momento em que os constituintes brasileiros redigiam a Constituição Cidadã de 1988, o País já sentia os efeitos dos constrangimentos provocados pelo capital portador de juros, especialmente na apropriação dos recursos do orçamento do Estado já há algum tempo. A rigor, esse quadro geral somente se intensificou ao longo das décadas de 1990 e 2000.

É nesse ambiente macroeconômico de obstáculos para a economia brasileira e de um Estado manietado pelo comando da insaciabilidade do capital portador de juros que a Constituição de 1988 introduziu o conceito de seguridade social e definiu a saúde pública como um direito de todos e um dever do Estado. Ressaltamos que, ao contrário do que ocorreu quando da universalização da saúde nos países desenvolvidos europeus, o Brasil não mais crescia de forma duradoura, seu Estado estava encolhido fiscal e financeiramente em relação a seu passado.

A crise do financiamento do SUS, a partir desse cenário de dominância financeira, transcorreu sobre um longo processo de conflitos e embates. Na verdade, para começarmos a entender as diversas tensões nos caminhos de institucionalização do SUS, inspiramo-nos na ideia de um duplo movimento pendular e contraditório entre as forças em torno da área da saúde, desde a Constituição, arrastando-se até a aprovação da regulamentação da EC29, em dezembro de 2011. Procuramos mostrar que, ao mesmo tempo em que se vai implementando uma saúde universal, sustentada no movimento que denominamos de “princípio da construção da universalidade”, agravam-se as finanças do Estado, criando limites para o aporte de recursos para a saúde. Assim sendo, as decisões de uma política econômica restritiva / neoliberal, ancorada pelo outro movimento, por nós denominado de “princípio da contenção do gasto”, manteve-se muito firme durante todos os anos 1990 e 2000. É nesse ambiente de enfrentamento desses movimentos que se assistiu à fragilidade do financiamento da seguridade social, perdendo recursos de forma sistemática por meio do mecanismo da DRU e sua renovação periódica ao longo desses anos. Acrescentamos a esse quadro, as medidas do governo federal para remanejamentos e cortes no orçamento da seguridade social e da saúde, em particular, muitas vezes justificados pelos problemas de caixa que a previdência social apresentava ou pelos riscos que as contas gerais do governo sofriam, em virtude das dificuldades de assegurar um patamar de superávit primário condizente com as exigências do mundo da finança.

Fizemos questão de enfatizar que a problemática do financiamento do SUS decorria, em larga escala, no plano mais específico e interno do país, da decisão e não somente de uma imposição externa, da manutenção de uma política econômica do governo federal, durante esses mais de vinte anos. Tal política tem sido sempre destinada ao cumprimento de metas de inflação e de superávits primários, resultando em

forte redução das despesas das políticas de direitos sociais, com montantes insuficientes e inseguros para a saúde pública.

Diante da predominância dessas políticas macroeconômicas neoliberais adotadas pelos governos FHC e mantidas pelos governos Lula, em consonância com a dominação do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo, a trajetória do financiamento da Seguridade Social e do SUS, em particular, permaneceu altamente tencionada. Não foi à toa que o tema do financiamento não foi retirado da agenda de problemas no âmbito da saúde universal, durante todo esse período.

Como tratamos de enfatizar neste trabalho, os conflitos entre os dois princípios comentados não permitiram assegurar uma política de direito universal da saúde. Salientamos que entre 1989 e 1993, os embates já eram intensos. Além da não consideração por parte do governo federal dos 30% da Seguridade Social que deveria se destinado à saúde, conforme o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, houve uma certa especialização das fontes da Seguridade Social. O orçamento federal passou a destinar a maior parte dos recursos da Cofins para a saúde, da Contribuição sobre o Lucro para a assistência social e das contribuições de empregados e empregadores para a previdência social, que na realidade contou com a exclusividade dessas últimas fontes a partir de 1993. Essa maneira de utilização das fontes de financiamento da Seguridade Social rompia com o conceito de um orçamento único para as três áreas dela integrantes, desrespeitando a ideia que inspirou sua criação: a visão de lidar com os riscos sociais de forma integrada.

Entre 1993 a 2000 (criação da EC29), mostramos que as tensões no financiamento do SUS ganharam proporções ainda mais amplas. Lembremos de forma resumida a nossa descrição sobre esse período. Dentre os vários constrangimentos relatamos os seguintes eventos: a) a criação da DRU em 1994 e em vigor em 1995, resultando em uma perda de recursos para a Seguridade Social de cerca de R\$ 467 bilhões, entre 1995 a 2010; b) a aprovação da CPMF em 1997 com fonte exclusiva para a saúde, mas a retirada de parte das outras fontes desse setor, não contribuindo assim para o acréscimo de recursos que se esperava, porém essa fonte permanece por dez anos, até 2007, quando foi rejeitada no Congresso Nacional; c) a aprovação da EC29 em 2000, vinculando recursos para a saúde, porém com indefinições sobre quais despesas deveriam ser consideradas como ações e serviços de saúde e o que não poderia ser enquadrado nesse âmbito, além de dispor de um método conflituoso de cálculo para

aplicação dos recursos da União, isto é, o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB e, ainda não explicitar a origem dos recursos no tocante à seguridade social, ignorando o intenso embate por seus recursos; d) as permanentes investidas da equipe econômica do governo federal contra a vinculação de recursos para a saúde, buscando introduzir itens de despesa não considerados gastos em saúde no orçamento do MS, como o pagamento de juros e da aposentadoria do ex-funcionários desse Ministério, além de outros; e) a pendência da regulamentação da EC29 durante oito anos no Congresso (entre 2003 a 2011), provocando perdas de recursos para o SUS e o enfraquecimento do consenso obtido quando de sua aprovação; f) a ameaça da proposta de reforma tributária do governo Lula, prejudicando o financiamento da seguridade social, em especial, por meio da extinção das contribuições sociais, tornando todas as fontes agregadas por somente três impostos: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto do Valor Adicionado Federal (IVA), o que impossibilitaria a vinculação de recursos para a seguridade social; g) a permanência das incertezas do financiamento do SUS com o estabelecimento da regulamentação da EC29, por meio da Lei 141/2012, que não conseguiu resolver o problema da insuficiência de recursos da saúde por parte do governo federal, mantendo o método de cálculo conflituoso para aplicação dos seus recursos.

Não deixamos de insistir neste trabalho que as tensões no financiamento do SUS não foram poucas, na realidade, mantiveram-se constantes e cada vez com maior intensidade no âmbito do governo federal. Constatamos que as disputas por recursos foram presentes antes e após o estabelecimento da EC29, isto é, durante as resistências dos governos FHC, nos anos 1990, por assegurar recursos compatíveis à universalidade e a ausência dos governos Lula, entre 2003 a 2010, em elevar a saúde pública à condição de política prioritária, postergando qualquer decisão mais enfática sobre o papel do governo federal na aplicação de recursos em ações e serviços de saúde. Para ilustrar essas afirmações, ressaltamos que, em 1995, foram gastos pelo governo federal na proporção do PIB, cerca de 1,75% com ações e serviços de saúde. Passados quinze anos (2010), essa proporção praticamente se manteve, ou seja, os governos Lula pouco fizeram para modificá-lo.

Vimos que os governos Lula, desde o seu início em 2003, tentaram completar as reformas que seu antecessor havia deixado incompletas, principalmente, no âmbito da previdência social – restringindo-a ainda mais – e na saúde, por meio do adiamento de

soluções de um financiamento compatível à construção de uma política universal. Na realidade, isso foi possível pela implementação de uma política econômica que tinha como principais objetivos cumprir metas de inflação e realizar superávits primários substantivos, com cortes nos gastos sociais, favorecendo largamente os interesses do capital financeiro nacional e internacional, possibilitando, de um lado, uma alta rentabilidade mediante a manutenção de elevadas taxas de juros e viabilizando um lucro do sistema financeiro exorbitante, e de outro, uma expansão do agronegócio. Mostramos que essa política econômica somente não foi seguida em 2009, devido aos efeitos significativos da crise econômica internacional, mas esteve presente ao longo de todos os outros anos, inclusive no último ano do governo Lula, em 2010.

Apesar do avanço que significou a criação do SUS e seus efetivos resultados para a sociedade brasileira, ao longo de duas décadas de existência, frisamos que os governos Lula mantiveram a mesma tensão presente aos anos que se seguiram à Constituição de 1988: o embate entre a tentativa de construir a universalidade e o da contenção de gastos. Este conflito continuou aberto ao longo dos governos Lula e mostrou-se longe de ser resolvido no primeiro ano do governo Dilma, haja vista o teor que descrevemos acerca do conteúdo aprovado na Lei 141/2012. Seu resultado diz respeito a uma indefinição quanto ao lugar de um sistema público universal nos cuidados com a saúde, predominantemente por parte do governo federal – incertezas das suas fontes. Desse modo, é possível entender o porquê de o SUS não ter, até o momento, conseguido definir fontes estáveis e seguras para seu financiamento e não dispor de um gasto público em saúde (apenas 4% do PIB – 2009), condizente com a média dos demais países que dispõem de sistema similar (6,7% do PIB) – dado repetidamente informado neste trabalho.

Em síntese, procuramos enfatizar que para enfrentar essa situação, teria sido importante que o governo Lula, antes mesmo de aumentar recursos, tivesse considerado a saúde prioritária no âmbito do tratamento das políticas sociais, valorizando-a como um direito social universal.

Depreendemos da análise realizada que a prioridade dada ao capital portador de juros no Brasil, ao longo dos governos FHC e em continuidade nos governos Lula, sustentou a permanência de uma política econômica neoliberal que trouxe inúmeras consequências às políticas sociais de direitos, diminuindo inclusive o seu conteúdo de política. Tal conteúdo pode ser associado à ponderação que Maar faz da contradição da

política nesse contexto, evidenciando uma indagação: “por que a política, por mais que hoje seja orientada aos excluídos, se torna simultaneamente também cada vez mais excludente?” (MAAR, 2007, p. 114). As políticas macroeconômicas adotadas levaram – e ainda levam – a diminuição dos gastos públicos com direitos sociais, em destaque na saúde, aumentando os riscos da “desuniversalização” e “assistencialização” das políticas sociais. Tais expressões foram emprestadas de Behring (2009), justamente por contribuírem nessa ideia sintética e preocupante. Para essa autora, elas explicitam os efeitos das políticas neoliberais, materializados por meio dos cortes nos gastos sociais, contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público.

Vive-se, no momento dos pós-anos Lula, um estado de distanciamento da efetivação da política de direitos universais da saúde, o que vem determinando as difíceis condições de financiamento do SUS e da Seguridade Social. Mas, até que ponto esse quadro apresenta condições de alteração nesse contexto tardio do nosso padrão de proteção social, em que foi instalado o SUS público e universal, nessa etapa do capitalismo financeirizado?

Identificamos neste trabalho que o caráter de nossa proteção é “tardio” porque é “limitado” e “particular”. Sintetizemos claramente: ele é limitado porque o capital portador de juros impõe condicionantes de apropriação do fundo público da saúde; e em momentos de crise do capital, essa situação é muito mais aprofundada. Por sua vez, ele é particular, por que a magnitude das tensões em nível do “núcleo duro” do poder da política econômica impõe retrocessos, fragilizando a possibilidade de construção do consenso na sociedade brasileira de que a saúde é um direito de todos e dever do Estado. Parece-nos, então, importante, para a nossa reflexão ao término dessas “considerações finais”, inspirarmos-nos nas indagações de Castel (2005), mencionadas neste trabalho, e mantê-las presentes e adaptadas à nossa realidade: Como garantir uma proteção social para toda a sociedade brasileira neste cenário? Como assegurar fontes de recursos suficientes e seguras para a saúde pública brasileira, no âmbito desse Estado manietado por constrangimentos da dinâmica do movimento do capital na contemporaneidade?

Enfim, inspirado pela ideia-força de Žižek, comentada no início destas “considerações finais”, de que o ‘o impossível acontece’, é que procuramos apresentar, na última parte do capítulo 2, algumas propostas de fontes alternativas de financiamento para a saúde universal. Entendemos que elas possam vir a contribuir para manter vivo o

debate e o confronto permanente entre os diferentes interesses das classes sociais na sociedade brasileira.

Assim colocado, a revisão crítica dos *tempos turbulentos* do processo de institucionalização do financiamento da saúde pública brasileira e a apresentação de algumas fontes alternativas para o seu enfrentamento, aqui propostas, abre, no plano da reflexão – com destaque para os alunos do Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Universidade de São Paulo, a quem este trabalho foi destinado prioritariamente –, novas questões, recolocam-se antigas, sugerindo ampla possibilidade de futuras pesquisas. Se assim for, estamos compensados de nossos esforços desenvolvidos neste trabalho, evitando que a saúde fique à deriva de um mar de incertezas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Patrick Rodrigues. *Ensaio sobre crise e desmedida do capital: notas para uma crítica do subconsumismo*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica - PUC. São Paulo, 2010, 99p.

ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2010*. Brasília: Associação Nacional dos Fiscais da Previdência, jun.2011. Disponível em : <<http://www.anfip.org.br>>. Acesso em : 10 ago. 2011.

AKB. Associação Keynesiana Brasileira. Disponível em : <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb>>. Acesso em : 12 jun. 2011

BAHIA, Ligia. A privatização no sistema de saúde brasileiro nos anos 2000: tendências e justificação. In: SANTOS, Nelson Rodrigues; AMARANTE, Paulo Duarte de Carvalho (orgs.) *Gestão Pública e Relação Público Privado na Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana Mara M.; MIOTO, Regina T. (orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (orgs.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BELLO, Carlos Alberto. A originalidade da economia política de Francisco de Oliveira. *PESQUISA & DEBATE*, SP, v. 17, n. 1 (29) pp. 67-78, 2006.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo: Unesp: Campinas, SP: Unicamp, Instituto de Economia, 2004.

_____. Prefácio. In: CHESNAIS, F. (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 7-16.

_____. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: Unesp; Campinas, SP: Facamp, 2009.

BORÓN, Atilio. De la guerra infinita a la crisis infinita. In: BORÓN, Atilio. *Crisis civilizatoria y agonía del capitalismo: diálogos con Fidel Castro*. Buenos Aires: Luxemburg, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (orgs.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

BRUNO, Miguel *et al.* Finance – Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. In: *Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política*. São Paulo, 2009. Disponível em : <<http://www.sep.org.br>>. Acesso em: 11 dez 2011.

CALLINICOS, Alex. *Bonfire of Illusions*. New York: John Wiley, 2010.

_____. Decifrando a crise global. *Margem Esquerda*. São Paulo: Boitempo, n.16, p.23-28, jun. 2011a.

_____. The crisis of our time, the wrong future. *International Socialism*. n.132. Autum, 2011b.

CARCANHOLO, Reinaldo. A atual crise capitalista. *O Olho da História*. n.16, Salvador (BA), jul. 2011.

_____; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *Ensaio FEE*, v. 20, n. 1, pp. 264-304. Porto Alegre, jun. 1999.

CARVALHO, Gilson. *A crise da saúde em 1993*: previdência subtrai recursos da saúde. Pronunciamento na Comissão do Congresso Nacional em 22 de junho, 1993. Disponível em : <<http://www.idisa.org.br>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

_____. Tensões e Contradições da Conjuntura Atual do Financiamento do SUS. *Apresentação no Seminário “Perspectivas do Financiamento para o Acesso Universal da Saúde no Brasil”*, Faculdade de Saúde Pública da USP, out. 2010.

_____. SUS: sistema constitucional para garantir vida e saúde para o brasileiro. *Apresentação no Curso de Especialização de Direito Sanitário*, Idisa. Campinas, SP, 2011.

CHASIN, José. *Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica*. São Paulo: Boitempo, 2009.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In : CHESNAIS, F. (Org.). *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. La preeminence de la finance au sein du “capital en general”, le capital fictif et le mouvement contemporain de mondialisation du capital. In: BRUNHOFF, S.; CHESNAIS, F.; DUMÉNIL, G.; HUSSON, M.; LEVY, D. *La finance capitalista*. Séminaire d’Etudes Marxistes. Paris: Presses Universitaires de France, 2006.

_____. *Les dettes illégitimes: quand les banques font main basse sur les politiques publiques*. Paris: Editions Raison d’agir, 2011.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da política social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. *A insegurança social: o que é ser protegido?* São Paulo: Vozes, 2005.

_____. *La Montée des incertitudes*. Travail, protections, statut de l'individu, Paris, Éditions du Seuil, La couleur des idées. Grand résumé. Suivi d'une discussion par Frédéric Leseman et Michel Messu, 2009.

CROTTY, J. "Profound Structural Flaws in the US Financial System That Helped Cause the Financial Crisis", *Economic and Political Weekly*, v. XLIV, n. 13, pp. 127-135, 2008.

DÍVIDA – Auditoria. Disponível em: <<http://www.divida-auditoria.org.br>>. Acesso em: 12 jun 2011

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, D. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, F. (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____; LÖWY, Michael ; RENAULT, Emmanuel. *Ler Marx*. São Paulo: Unesp, 2011.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais nos anos 90. In: BAUMANN, R. (org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

FERRARI FILHO, Fernando; DE PAULA, Luiz Fernando. A Crise das Finanças Desregulamentadas: o que fazer? In: Associação Keynesiana Brasileira (org.) *Dossiê da Crise I*, 2008. Disponível em: <<http://www.akb.org.br>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

FIORI, J. L. F. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FORUM SUS. *Frete nacional contra a privatização do SUS*. Disponível em: <<http://forumsus.blogspot.com>>. Acesso em: 14 dez. 2011.

GARAGORRY, Jorge Alano da Silveira. *Economia e política no processo de financeirização no Brasil (1980 – 2006)*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, PUC, São Paulo, 2007. 299 p.

GONÇALVES, Reinaldo. A dominação do capital financeiro no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro, n. 19, p.25-43, dez. 2006.

GRESPLAN, Jorge. A dialética do avesso. *Crítica Marxista*. São Paulo, v. 14, p. 26-47, 2002.

HARMAN, Chris. Theorizing Neoliberalism. *International Socialism*, 2, 117, 2008.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola. 2003.

_____. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

_____. *A Companion to Marx's Capital*. London: Verso, 2010.

_____. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo. Boitempo, 2011.

HOBBSAWN, Eric. *Breve Século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUSSON, Michel. *Les casseurs de l'État social: des retraites à la sécu, la grande démolition*. Paris: Découverte, 2003.

IANNI, Octavio. *Dialética e capitalismo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*, 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011, cap.1.

LAPAVITSAS, Costas. Financialisation and Capitalist Accumulation: structural accounts of the crisis of 2007-9. SOAS, Discussion Paper n.16, Research on Money and Finance, feb. 2010.

LEFRESNE, Florence; SAUVIAT, Catherine. Les modèles sociaux européens et américain confrontés à la crise. *Revista Argumentum*, Vitória, v. 2, n.2, p. 58-86, jul/dez. 2010

LESSA, Sergio "Complexo de Complexos" In: LESSA, Sergio. *Para compreender a ontologia de Lukács*. 3.ed.rev. e ampl. Ijuí: Unijuí, 2007, p. 85 a 90.

LUKÁCS, G.. *Prolegômenos para uma ontologia do ser social: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível*. São Paulo: Boitempo, 2010. Cap. 3.

MAAR, Wolfgang Leo. O eclipse da política na experiência social brasileira. *Margem Esquerda – Ensaio Marxistas*, n. 9, Boitempo, 2007.

MARQUES, Rosa. O Regime de Acumulação sob a dominância financeira e a Nova Ordem no Brasil. In: MARQUES, Rosa; FERREIRA, Mariana (orgs.). *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. A leitura da crise econômica de alguns marxistas franceses. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política*. São Paulo, n. 29, p.35-56, jun. 2011.

_____; MENDES, Aquilas. Financiamento: a doença crônica da saúde Pública Brasileira. R. *Anais do V Encontro Nacional de Economia da Saúde*. UGA, M. et al. (org.), Abres, Salvador, BA, pp. 213-237, 1999.

_____. _____. Novas Incertezas sobre o financiamento da saúde. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A3 - a3, 10 set. 2000.

_____. _____. O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, 2004.

_____. _____. Democracia, Saúde Pública e Universalidade: o difícil caminhar. *Saúde e Sociedade*, v. 16, p. 35-51, 2007.

_____. _____. L'action du gouvernement Lula dans le domaine social: une lecture complexe. In: Alternatives Sud - Centre Tricontinental et Éditions Syllepse. (org.). *Le Brésil de Lula: un bilan contrasté*. Alternatives Sud. Louvain-la-Neuve: Centre Tricontinental, 2010, v. 17, p. 87-103.

_____. _____.; BATICH, Mariana. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-121, 2003.

_____. _____.; UGINO, Camila Kimie. A Previdência Social em pauta: notas para reflexão. *Argumentum*, v. 2, 2010, p. 5-19.

_____.; NAKATANI, Paulo. *O que é Capital Fictício e sua Crise*. São Paulo: Brasiliense, 2009.

_____. _____. A crise mundial e a economia brasileira. Texto preparado para a reunião da *Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM)*, Santiago do Chile, em 13 e 14 de out.2011.

MARX, Karl. Prefácio à “Contribuição à Crítica da Economia Política” In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. v. 1. São Paulo: Alfa Omega, s/d.

_____. O dezoito brumário de Luiz Bonaparte In: In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. v. 1. São Paulo: Alfa Omega, s/d.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. v. I, Livro Primeiro, Tomo 2. 1.ed. São Paulo: Abril, 1984.

_____. _____. Tomo 1. 2.ed. São Paulo: Abril, 1985

_____. *El Capital*. Crítica de la Economía Política. Livro II. México: Fondo de Cultura Económica, 1987a.

_____. _____. Livro III. México: Fondo de Cultura Económica, 1987b.

_____. *Manuscritos econômicos-filosóficos de 1844*. São Paulo: Boitempo, 2004

_____. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Introdução. São Paulo: Boitempo, 2005

_____.; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉDICI, André C. ; MARQUES, Rosa. M.. *Saúde no Contexto da Seguridade: dilemas de financiamento*. São Paulo, Instituto de Economia do Setor Público, Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Nota técnica n. 14, ago. 1995.

MENDES, Áquilas. *Financiamento, gasto e gestão do Sistema Único de Saúde (SUS): a gestão descentralizada semiplena e plena do sistema municipal no Estado de São Paulo (1995–2001)*. Tese (Doutorado). Instituto de Economia Universidade Estadual de Campinas. Campinas/SP, 2005. 422 p.

_____.; MARQUES, Rosa M. *Crônica de uma crise anunciada: o financiamento do SUS sob a dominância do capital financeiro*. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política. Publicado no CD-Rom do Encontro. São Paulo: PUC-SP, 2009

MESA-LAGO, Carmelo. Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. Santiago do Chile: ONU: Cepal, 2000.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Carta de intenção referente ao novo acordo*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2004.

MINSKY, Hyman P. “Integração financeira e política monetária”. *Economia e Sociedade*, Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, n.3, p.21-36, dez. 1994.

MULLER, Marcos Luiz. Exposição e método dialético em “O Capital”. In: *Boletim Seaf* (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), MG, n.2, 1982.

NAKATANI, Paulo; SABADINI, Maurício S. Sistema Financeiro e Mercado de Capitais. In: MARQUES, Rosa; FERREIRA, Mariana (orgs.). *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.

NETTO, José Paulo. *Marxismo impenitente: contribuição à história das idéias marxistas*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio; SANTOS, Fausto Pereira. *Mensuração dos Gastos Tributários em saúde – 2003-2006*. Texto para Discussão, n. 1637. Brasília: Ipea, jun. 2011.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Unesp; Campinas, SP: Unicamp, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da dependência imperfeita*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. A Economia política da social-democracia In: OLIVEIRA, Francisco. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998a.

_____. O Surgimento do Antivalor: capital, fora de trabalho e fundo público. In: OLIVEIRA, Francisco. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998b.

_____. *Crítica à razão dualista e onitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PARIS, V; M.; DEVAUX; WEI, L. “Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries”, *OECD Health Working Papers*, No. 50, OECD, Publishing, 2010. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/social-issuesmigration-health/oecd-health-working-papers_18152015>. Acesso em: 12 abr.2011.

PAULANI, Leda. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. *O Brasil na crise da acumulação financeirizada* In: IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos. Buenos Aires, set. 2010.

PIOLA, Sergio. Financiamento da Seguridade Social e do SUS: desafios e perspectivas. Apresentação no Seminário : *Perspectivas do Financiamento para o Acesso Universal da Saúde no Brasil*, Faculdade de Saúde Pública da USP, em out. 2010.

REFORMA TRIBUTÁRIA. Disponível em: <<http://nossareformatributaria.com.br>>. Acesso em: 06 jan 2009.

RIBEIRO, José Aparecido; PIOLA, Sergio; SERVO, Luciana. As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com Ações e Serviços Públicos de Saúde no Brasil. *Divulgação em Saúde Para Debate*. II Jornada de Economia da Saúde – Abres, Rio de Janeiro, n. 37, p. 21-43, jan. 2007.

SAAD-FILHO, Alfredo. A Dialética Marxista. In: SAAD-FILHO, A. *O valor de Marx: economia política para o capitalismo contemporâneo*. Campinas, SP: Unicamp, 2011, cap.I.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 2001.

SALVADOR, Evilasio. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010b.

SERVO, Luciana M. S.; PIOLA, Sergio. F.; PAIVA, Andréa; RIBEIRO, José Aparecido. Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. In: MELAMED, C.; PIOLA, S.F. (orgs.). *Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde*. Brasília: IPEA, 2011.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José L. (orgs.) *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José L. (orgs.) *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

THOMSON, Sarah; FOUBISTER, Thomas; MOSSIALOS, Elias. *Financing Health Care in the European Union: challenges and policy responses*. Observatory Studies Series,

n. 17, European Observatory on Health Systems and Policies, World Health Organization, 2009. Disponível em: <<http://www.euro.who.int/en/home/projects/observatory/publications/studies>>. Acesso em: 12 abr.2011.

WOOD, Ellen. O materialismo histórico e a especificidade do capitalismo. In: WOOD, Ellen M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003, parte 1.

WHO. World Health Organization. 2009. *WHO Press*, World Health Organization, 2010.

ŽIŽEK, Slavoj. *A visão em paralaxe*. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. Em estado de urgência permanente. *Le Monde Diplomatique Brasil*, novembro de 2010.

DECRETOS, LEIS E PROJETOS DE LEI:

BRASIL. *DECRETO 7508*, de 2011. Disponível em : <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1028206/decreto-7508-11>>. Acesso em : 6 jan. 2012.

_____. *Lei n. 8.080*, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.scnado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

_____. *Leis das Contravenções Penais*. Disponível em : <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP?Lcp141.htm>. Acesso em 15 jan. 2011

_____. *Lei complementar n. 141/2012*. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 16 jan. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n.1*, de 2003. Dispõe sobre a regulamentação do parágrafo 3º do artigo 198 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei n. 121*, de 2007. Dispõe sobre a regulamentação do parágrafo 3º do artigo 198 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

RESOLUÇÕES:

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução n.316*, de 4 de abril de 2002. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/deliberacoes/resolucoes.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

_____. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução n.322*, de 8 de maio de 2003. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/deliberacoes/resolucoes.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

OUTRAS REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS:

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

_____. *Emenda Constitucional nº 29*, de 13 de setembro de 2000. Altera os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 31 jan. 2011.