

# JE

# Jornal dos Economistas

Nº 320 Março de 2016

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

## O poder do sistema financeiro



Dercio Garcia Munhoz,  
Luiz Carlos Bresser-Pereira,  
Paulo Kliass, Plínio de  
Arruda Sampaio Jr,  
Maria Lucia Fattorelli  
e o Fórum Popular do  
Orçamento analisam,  
historiam e apontam as  
consequências da hegemonia  
do sistema financeiro

## Sistema financeiro

Esta edição do Jornal dos Economistas propõe-se a discutir o protagonismo do sistema financeiro no atual estágio do Capitalismo no Brasil e no mundo e a influência do setor na definição de políticas de Estado que impactam o conjunto da sociedade.

Na abertura da edição, texto de Dercio Garcia Munhoz nos brinda com um histórico detalhado, a partir da década de 70, da introdução das políticas neoliberais no mundo e Brasil, que propiciaram a desregulamentação financeira e a atribuição de superpoderes aos bancos centrais.

Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-ministro da Fazenda, justifica, no seu artigo, o grande aumento do poder político do sistema financeiro pelo fato de o setor empregar mais de 80% dos “macroeconomistas políticos” existentes nos países, que são as fontes consultadas pela imprensa nas pautas sobre política macroeconômica.

Paulo Kliass, doutor em Economia pela Universidade de Paris 10, afirma em artigo que a interface cada vez mais simbiótica entre as esferas do setor público e do setor privado estabelece espaços de relação praticamente incestuosos entre a definição de aspectos essenciais das políticas públicas e os mecanismos de constituição da impressionante massa de lucro do setor financeiro.

Plínio de Arruda Sampaio Jr, do IE/Unicamp, argumenta no seu artigo que o suposto antagonismo entre acumulação financeira e acumulação produtiva não procede, porque os grandes blocos de capitais operam de maneira sincronizada nas duas esferas.

Maria Lucia Fattorelli, da Auditoria Cidadã da Dívida, destaca em artigo o avanço da dominância financeira no mundo e, em particular, no Brasil, onde o Banco Central pratica abusivas taxas de juros, que não têm justificativa técnica, política, jurídica ou econômica e resultam no crescimento da dívida pública.

O artigo do Fórum Popular do Orçamento analisou a financeirização da saúde no Município do Rio de Janeiro, destacando o caso das Organizações Sociais.

## Sumário

Sistema financeiro .....	3
<i>Dercio Garcia Munhoz</i>	
<b>Origem e consequências da desregulamentação financeira</b>	
Sistema financeiro .....	6
<i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i>	
<b>Por que o sistema financeiro tornou-se tão poderoso?</b>	
Sistema financeiro .....	8
<i>Paulo Kliass</i>	
<b>O enigma do financismo</b>	
Sistema financeiro .....	10
<i>Plínio de Arruda Sampaio Jr</i>	
<b>A ditadura do grande capital</b>	
Sistema financeiro .....	12
<i>Maria Lucia Fattorelli</i>	
<b>Auditoria cidadã é a ferramenta para desmascarar a hegemonia financeira obtida com base em exploração e fraudes</b>	
Fórum Popular do Orçamento .....	14
<b>A financeirização atinge a Saúde</b>	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 9h às 10h30, na Rádio Livre, AM, do Rio, 1440 khz ou na internet: [www.programafaixalivre.org.br](http://www.programafaixalivre.org.br) ou [www.radiolivream.com.br](http://www.radiolivream.com.br)

# Origem e consequências da desregulamentação financeira



Dercio Garcia Munhoz\*

**A** economia mundial presenciou a formação de elevado volume de recursos nos bancos do Euromedas a partir dos superávits pós-1973 dos exportadores de petróleo, que, reciclados dentro do sistema, financiariam os países deficitários, que, sem reação, absorveram a conta de petróleo do mundo industrializado. E a esses valores se agregariam os ganhos futuros de intermediação bancária.

A acumulação de haveres próprios e de terceiros no Euromedas teria criado uma situação de overdose em termos globais, um excesso de recursos no somatório dos mercados de crédito doméstico e internacional – que nos anos 80 passaram a atuar interligados – com desproporção entre recursos disponíveis e o tamanho da economia mundial. A situação teria se agravado a partir de 1983, com o afastamento de importantes clientes, os PED-devedores, enredados com os problemas da dívida externa.

Essa desproporção explicaria a desregulamentação dos mercados financeiros, com o surgimento de novos intermediários e novas operações não bancárias, e a possibilidade de, num passe de mágica, se obter ganhos dissociados do circuito produção/comércio: em mudanças nas taxas de juros ou flutuações cambiais, ou outras imaginosas formas nas flexíveis e voláteis bolsas de valores.

Com os novos negócios alcançando valores astronômicos, a economia da produção passou a girar na órbita do mundo financeiro e os mercados de trabalho e de bens e serviços, sob sucessivos ajustes macroeconômicos, eram domados para se adequarem aos desarranjos provocados a partir dos mercados financeiros, fato recorrente na União Europeia.

Como pano de fundo, os bancos do Euromedas se lançavam sobre os mercados tradicionais, antes atendidos pelo chamado crédito doméstico, acirrando a competição e a consequência foi uma menor dose de cautela, com os agentes aceitando maiores riscos em troca de rentabilidade à base das pouco ortodoxas operações não bancárias.

Faltava que os emergentes, tocados pelas fanfarras da globalização, liberalizassem suas economias, com liberdade de movimentação e operação aos capitais de curto prazo e um regime de câmbio flutuante sem restrições de conversibilidade. O que aconteceria na virada para os anos 90 sob um vendaval de justificativas que o pensamento liberal reuniria ao enfocar a América Latina no chamado Consenso de Washington.

## Estratégia para a liberalização financeira nos emergentes

A voracidade dos centros financeiros por novos mercados desaguaria na articulação do sistema

para universalizar o renascido *laissez-faire*, tendo nos emergentes os alvos preferenciais. Com o cuidado de antes, com a renegociação da dívida externa, recuperar a credibilidade dos antigos devedores.

Tornou-se, então, recorrente – e as trombetas no Brasil foram estridentes – o recurso ao argumento falacioso de que o neoliberalismo era o caminho para maior eficiência econômica e maior competitividade. Contava-se com a fragilidade institucional e a docilidade dos governantes frente ao canto da sereia do *laissez-faire* para um desembarque sem riscos nos mercados emergentes.

É fato que já antes, em meados dos anos 80, surgiram os primeiros pruridos do neoliberalismo no mundo em desenvolvimento, impulsionados pelo abre-alas plantado pelo FMI em 1983. Visando a captura de ativos públicos para o pagamento da dívida externa, astutamente o FMI recorreu a artifícios visando fragilizar as empresas estatais, introduzindo nos programas de ajuste impostos aos indefesos devedores um conceito esdrúxulo de aferição de déficits públicos – a Necessidade de Financiamento do Setor Público – onde o financiamento das empresas estatais passava a ser considerado déficit público.

O objetivo dos novos conceitos era estrangular as estatais ao impedir que se financiassem junto a terceiros, provocando o não investimento, a oferta reprimida, a defasagem tecnológica, criando-se

um clima adverso às empresas, facilitando o leilão, exatamente como viria a ocorrer no Brasil nos anos 90.

No liberou geral, com o capital financeiro ofuscando o capital produtivo, predominam novos dogmas: as metas de inflação, o mercado de câmbio à deriva e a liberdade plena aos capitais errantes. E mais: a imposição de superávits primários para assegurar o pagamento dos encargos da dívida pública pelo Tesouro.

Os novos mercados modelados para os capitais especulativos passam a funcionar como verdadeiros cassinos, enquanto se estabelecia uma verdadeira aliança entre autoridades monetárias e o sistema financeiro. Ou, talvez com mais justiça, se deva dizer que no seu retorno profundamente operoso, os pregoeiros do liberalismo ousaram produzir uma camisa de força em torno das autoridades monetárias, que sucumbiram iludidas com a criação de climas artificiais de euforia, lançando-se então a aventuras – de fato verdadeiras ar-

madilhas – tais como a valorização cambial, taxas de juros elevadas para atrair capitais especulativos e o acúmulo panfletário de reservas.

O imbróglio, com as autoridades monetárias abusando de um grau de autonomia que subverte as bases institucionais, faz com que o global da política macroeconômica fique refém dos bancos centrais, fenômeno gritante na União Europeia com o Tratado de Maastricht de 1992. Aliás, foi para forçar a independência dos bancos centrais nas economias emergentes que o FMI enviou 67 missões de assistência a países membros nos anos 90.

A existência de uma hidra de duas cabeças na gestão macroeconômica, fortalecida pós-Maastricht, terá sido grave erro, a julgar pelas sucessivas crises nos mercados financeiros a partir de então: na União Européia, em 1992-1993; na Ásia e América Latina, em 1997 e 1998; e em 2008 a arrasadora e universalizada crise do Prime Rate – todas associadas à

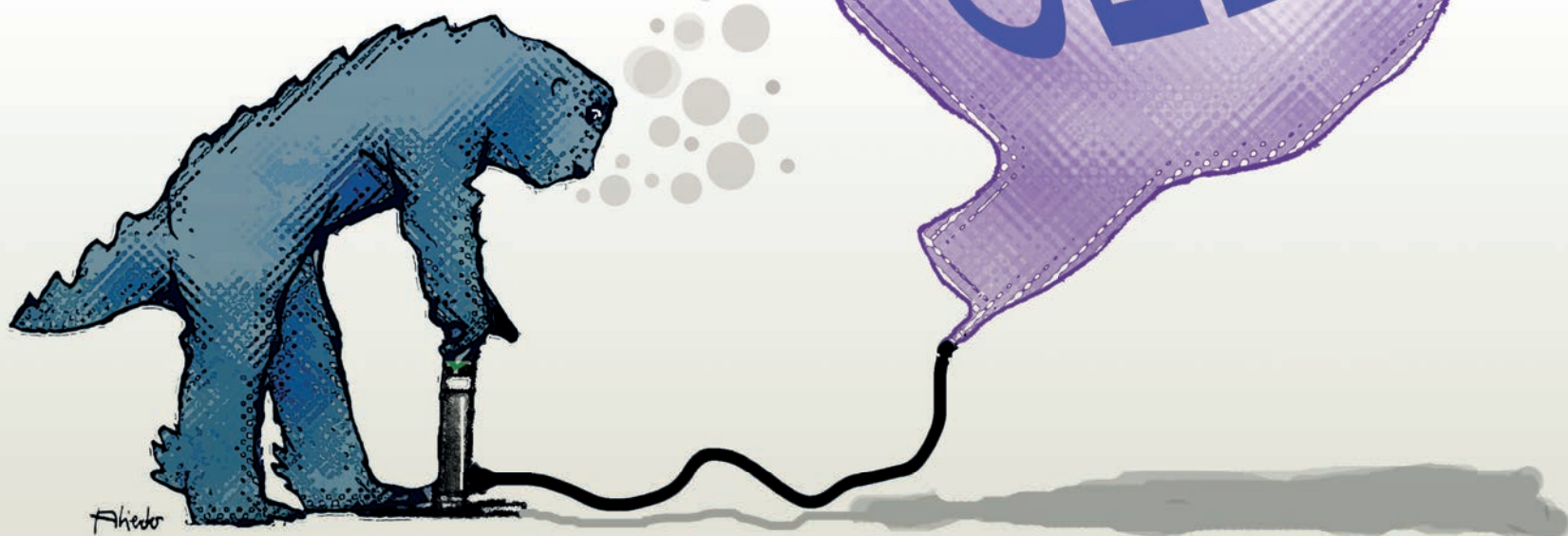
fragilidade normativa dos mercados e refletindo as baixas taxas de crescimento econômico, à exceção talvez apenas da China, culminando no pós-2008, onde estagnação e depressão surgem como uma herança maldita do generoso *laissez-faire*.

Paradoxal que a opção para enfrentar os desacertos, no modelo europeu, tenha sido fazer ainda maior e mais voraz o poder dos bancos centrais com reflexos devastadores para as nações periféricas, presas fáceis de um tipo selvagem de capitalismo financeiro.

## A dualidade gerencial tem sido fatal no Brasil

A economia brasileira viveu a partir de 1974 todas as ilusões e todas as angústias. Cresceu a taxas elevadas nos anos 70, acumulou largos déficits externos na crise do petróleo e daí a posição de um dos maiores devedores, sob aplausos generalizados das economias centrais e sintomático silêncio do FMI; pagando as consequências já a partir de 1981 na tentativa de corrigir os desequilíbrios.

Ocuparia ainda o país, em ja-



neiro de 1983, a dianteira na fila de devedores prontos para assinar programas de ajuste monitorados pelo FMI, tendo implementado medidas rigorosas que gerariam recuo da produção e elevadas pressões de custos – dobrando a inflação anual – com aumentos de preços que se tornariam incontroláveis na segunda metade dos anos 80. Tentativas várias de controle da inflação, até o Plano Real, fracassaram porque fundadas na ilusão de ser possível a estabilização sem perdedores de rendas reais.

Mas o Brasil já revelara precocemente, desde o final dos anos 80, uma surpreendente aptidão para se amoldar às mudanças que o neoliberalismo dizia essências à inserção num mundo globalizado. A iniciativa pioneira foi com desmantelamento em 1988 do sistema de câmbio administrado com estabilidade das paridades reais, de 1968, seguido da remoção, em 1991 e 1992, das regras que desde início dos anos 80 disciplinavam o ingresso e operações dos capitais de curto prazo. O resultado foi a entrada acelerada dos investimentos de carteira nos anos 90 com fluxos explosivos no novo milênio – mais de US\$ 1 trilhão apenas entre 2003-2010 – passando a jorrar dólares para aplicações financeiras, posteriormente, também como Investimentos Diretos e Empréstimos Intercompanhias.

Alcançada a desregulamentação cambial e financeira, se avançaria na direção da independência do Banco Central, tema que, como no modelo europeu e nas reformas nas nações emergentes, passou a ser tratado com prioridade, a fim de afastar os governos das decisões em questões ligadas ao sistema financeiro, sob a justificativa da sua

incapacidade em controlar a inflação e os próprios gastos.

Conhecidas, todavia, as resistências internas à independência do Banco Central, a partir da frustrada experiência brasileira de 1964, abortada pelo novo governo em 1967, optou-se por outro caminho, ainda que aparentemente ao arpejo da lei. Criou-se no âmbito do próprio BC um Comitê de Política Monetária (Copom) com regras que autoatribuíam à instituição poderes que em verdade a lei preservava ao Conselho Monetário Nacional.

Como o BC nos seus avanços regulatórios desconhecia a pirâmide institucional sem encontrar obstáculos, buscou a instituição reafirmar um grau de independência crescente, criando o que se denominou de Taxa Selic, como instrumento de política monetária (Circular BCB 2868 de 4/3/1999). Com isso, introduzia o BC, de moto próprio, uma mudança profunda nos instrumentos de política monetária, com inevitáveis reflexos nas despesas financeiras do Governo, já que a administração da dívida pública e o tamanho dos seus encargos ficaram fora da alçada das autoridades fazendárias, tornando-se imprevisíveis e incontroláveis.

Na prática permitia-se ao BC a pretendida independência, afastando-se a Fazenda do núcleo de decisões cambiais e monetárias, e portanto dos rumos dos déficits públicos e da dívida pública. Tudo nas mãos do Banco Central, sob a batuta do poderoso Copom.

A criação das metas de inflação viria em seguida (Decreto 3.088 de 21/6/1999), numa ampliação da carta branca do BC, agora em matéria de políticas macroeconômicas, o que torna-

va não questionável a partir de então a política monetária ditada pelo Banco ou qualquer outra que resolvesse adotar invocando o objetivo de assegurar as metas inflacionárias.

Atingida a perfeição na incorporação dos princípios neoliberais na economia brasileira, as dificuldades econômicas presentes atestam o que representa e o que deriva da desorganização institucional. Os gestores das diferentes cabeças da hidra se entrechocam, sem conseguir definir rumos. Estonteados, falam em ajuste fiscal ou nas virtudes de juros elevados para conter a inflação, embora mais juros e mais impostos signifiquem de um lado mais custos e mais inflação, e de outro menos consumo, menos produção, menos emprego e menos receitas fiscais. Perdidos, pregam novas restrições na previdência urbana, fingindo desconhecer seus altos superávits. Desarvorados, visam obter alguns bilhões de superávits primários com mais impostos e cortes em gastos essenciais, escondendo que só em 2015 o incontrolável BC, numa ação devastadora, jogou sobre o governo uma conta de R\$ 500 bilhões só de juros, engolindo metade da arrecadação tributária anual do Tesouro.

Cabe indagar, quase ao desespero: *Quo Vadis? Quo Fluctus Brazil?* (Para onde vamos? Para onde levas o Brasil?).

Não se dispõe de muito tempo para contornar o panorama sombrio derivado de ilusões tais como o câmbio valorizado, preços políticos e superpoderes a segmen-



tos da administração, cujos frutos amargos estão sendo colhidos. O passo inicial terá de ser a unificação do comando da política macroeconômica, como dos primórdios da República até o final dos anos 90, seguido do corte do cordão umbilical que liga o BC aos cofres do Tesouro, à administração da dívida pública, ao privilégio absurdo de fazer política monetária e cambial com títulos e custos do Tesouro, sem qualquer controle, previsão ou autorização orçamentária.

No rearranjo, medidas prioritárias deverão estar centradas na recomposição das rendas das famílias, hoje corrompidas graças aos delírios do BC e à indiferença da Fazenda por mais de R\$ 500 bilhões de juros bancários, que, com o peso crescente dos impostos, com destaque o imposto de renda, tem um efeito devastador sobre os assalariados, tornando mais grave o travamento da economia e incerta a sua recuperação.

\* É membro do Conselho de Orientação do Ipea e foi professor titular do Departamento de Economia da UnB e presidente do Conselho Federal de Economia e do Conselho Superior da Previdência Social.

# Por que o sistema financeiro tornou-se tão poderoso?



Luiz Carlos Bresser-Pereira\*

**P**or que o sistema financeiro tornou-se tão poderoso politicamente nos últimos 50 anos? Não apenas no Brasil; em todo o mundo capitalista. Por que os macroeconomistas que trabalham nos bancos e em outras instituições financeiras são hoje muito mais chamados a opinar do que antes? Por que o peso da opinião dos principais banqueiros e dirigentes de fundos de investimento é hoje substancialmente maior do que era nos anos 1950? Por que os governos devem hoje ser mais cuidadosos do que antes em regular e, mais amplamente, relacionar-se com o sistema financeiro?

Antes de tentar responder a esta questão preciso justificá-la, porque certamente haverá aqueles que dirão que a pergunta está errada: que o sistema financeiro sempre foi politicamente poderoso. Suponho, porém, que a maioria das pessoas que partilharem dessa opinião serão jovens, e não tiveram a experiência de um setor financeiro menos poderoso.

Certamente será possível obter evidências mais fortes para o que estou afirmando do que as da memória dos mais velhos. Uma consulta sistemática aos jornais de hoje e de 50 anos atrás certamente comprovaria minha hipótese. Aqui, apresento apenas dois fatos a favor dela. Quem ler os discursos do presidente Franklin Delano Roosevelt nos anos 1930 ficará impressionado com a violência da sua crítica ao sistema e a seus dirigentes. E, no entanto, ele continuou a ser reeleito. Por outro lado, aqui

no Brasil, em 2012, depois de haver logrado baixar a taxa de juros básica do Banco Central no ano anterior e enquanto ainda gozava de índice de popularidade muito alto, a presidente Dilma Rousseff voltou-se diretamente contra os bancos, criticando-os por suas altas margens e por não financiarem adequadamente as empresas. Nesse mesmo ano a presidente viu os empresários industriais abandonarem o pacto político desenvolvimentista que ela e o ex-presidente Lula tanto buscaram, e no ano seguinte viu sua popularidade despencar. É claro que seu ataque ao sistema financeiro talvez não tenha sido a única, e nem a principal causa das grandes dificuldades que em seguida enfrentou, mas não tenho dúvida que esse ataque foi politicamente desavisado.

Outra evidência do novo poder do sistema financeiro é muito simples. Desde os anos 1950 até meados dos anos 1980, não havia qualquer dúvida que os empresários industriais eram a classe social mais importante politicamente no Brasil. Depois da grande Crise da Dívida Externa dos Anos 1980 e de haverem sido desconsiderados pelos governos neoliberais nos anos 1990, os industriais perderam essa posição para o sistema financeiro, e não a recuperaram nos anos do governo do PT.

Mas voltemos à questão do poder político do sistema financeiro. Há varias causas que são geralmente apresentadas para esse poder historicamente recente. A explicação mais geral é a de que o poder do sistema financeiro origina-se no fato de os bancos criarem dinheiro, e,

quando financiam investimentos, criarem capital. Sem dúvida, mas essa explicação não é um fato novo, e, para explicar um fato histórico novo, precisamos de outro fato histórico novo. O sistema financeiro sempre foi capaz de criar dinheiro. E também de criar capital, como Marx bem viu com seu conceito de capital fictício desenvolvido no terceiro volume de *O Capital*.

Uma segunda explicação: o surgimento do “capital financeiro”. Esse foi um conceito introduzido por Rudolf Hilferding em 1910, em seu clássico livro, *O Capital Financeiro*. Hilferding conceituou o capital financeiro de forma precisa, como a fusão do capital industrial com o capital bancário sob o comando do segundo. Era algo que se observara na Alemanha no último quartel do século XIX. Mas além de este também não ser um fato novo, ele afinal não se confirmou. A tendência ao controle da produção pelas finanças não progrediu nem mesmo na Alemanha.

Uma terceira explicação seria a financeirização, um fenômeno aparentemente mais recente. A adoção dessa expressão e a análise original do fenômeno foram realizadas por François Chesnais nos anos 1990. No Brasil, Luiz Gonzaga Belluzzo e Luciano Coutinho têm contribuições significativas para o tema. No quadro do sistema universitário anglo-saxão, o tema foi amplamente abordado em livro organizado por Gerald A. Epstein, de 2005. Mas o que é a financeirização? Uma forma simples de defini-la está em meu artigo de 2010 sobre a Crise Financeira Global de 2008: “é um

arranjo financeiro distorcido, baseado na criação de riqueza financeira artificial, ou seja, riqueza financeira desligada da riqueza real ou da produção de bens e serviços”, ou então, é o regime das inovações e das fraudes financeiras que facilitam a precificação descolada do valor dos ativos; é o aumento artificial dos ganhos dos capitalistas rentistas e dos financistas que administram a riqueza dos primeiros; é a atividade financeira que dá origem a crises financeiras, ou, nas palavras de Kindleberger, a manias, pânico e *crashes*. Trata-se, portanto, de um fenômeno econômico que teve um papel muito claro na crise de 2008, mas está muito longe de ser novo. Nova é a expressão, que talvez tenha surgido para dar conta do poder maior das finanças. Mas se for assim, a financeirização não é algo que explica esse poder, mas é o fenômeno que estamos procurando explicar.

Voltamos, assim, à estaca zero. Ou talvez não, porque descartamos explicações geralmente adotadas, e nos vemos na contingência de buscar outra explicação. Ofereço-a aqui. O poder político do sistema financeiro aumentou muito desde os anos 1950 porque, desde aproximadamente essa década, a política macroeconômica tornou-se extremamente importante para todos os países, e nenhum setor econômico tem maior conhecimento de macroeconomia do que esse sistema.

A macroeconomia e a política macroeconômica surgiram nos anos 1930, com John Maynard Keynes, e logo se transformaram em um extraordinário instrumento de política pública – de intervenção do Estado na economia. Mais ou menos na mesma época os bancos centrais estavam sendo criados, de forma que agora, além dos ministérios de finanças, os países passavam a contar com uma instituição orga-

nizacional adicional para realizar a política macroeconômica.

Hoje, ao lermos os jornais, temos a impressão de que a política macroeconômica está em toda parte e é de longe a política que produz os resultados mais importantes, tanto os bons quanto os maus resultados. Certamente há outras políticas públicas – a política de educação, de saúde, de previdência, de infraestrutura, microeconômicas – que atraem também a atenção. E o jogo político – o exercício da política – no país e a nível internacional continua felizmente a ser a atividade humana mais significativa para nossos destinos e, portanto, aquela que continua a ter a primazia do noticiário jornalístico. Mas logo em seguida à política, temos a política macroeconômica. Que parece ser capaz de resolver toda sorte de problemas – que garante ou não o crescimento econômico, a estabilidade financeira, a estabilidade de preços, e a própria distribuição de renda. O que é razoavelmente verdade em relação aos três primeiros pontos, e falso em relação ao quarto.

Dada a enorme importância assumida pela política macroeconômica, por que deduzir daí que essa é a principal causa do grande aumento do poder político do siste-

ma financeiro? Pela simples razão que o sistema financeiro deve empregar mais de 80% dos “macroeconomistas políticos” existentes nos países ricos e nos países de renda média como o Brasil, entendendo-se por macroeconomistas políticos não aqueles que têm mestrados ou doutorados nessa área, mas aqueles profissionais ou tecnoburocratas que conhecem razoavelmente a macroeconomia e participam de alguma forma do debate econômico público, nem tanto através de livros e *papers*, mas através de entrevistas, conversas e artigos de jornal. Os restantes 20% são os economistas universitários e os economistas contratados pela indústria, a agricultura e a mineração, e os serviços. Que, portanto, são muito poucos. É impressionante como o setor mais importante para o desenvolvimento de qualquer país – o da indústria e dos serviços tecnologicamente sofisticados – conta com poucos economistas.

As instituições financeiras não contratam esses profissionais para ter peso político. Elas os contratam porque precisam de macroeconomistas para administrar as tesourarias dessas instituições e para contribuir para a gestão da riqueza dos rentistas. O poder político

maior daí derivado não é planejado; é uma consequência não prevista, mas certamente bem-vinda. Para qualquer problema econômico que surja, os jornais precisam consultar a opinião de economistas, e quem eles consultam – quem está disponível para oferecer-lhes seu parecer? Os macroeconomistas do sistema financeiro, cuja verdade particular se transforma na “verdade geral”.

Não há nada de surpreendente no que estou afirmando. Há muito que não vivemos no mundo do capitalismo clássico, onde apenas a burguesia era a classe dominante. Vivemos no mundo do capitalismo tecnoburocrático, no qual capitalistas e profissionais partilham poder e privilégio. A lógica do sistema continua essencialmente capitalista – a lógica do lucro – mas para realizá-lo não basta capital que produz lucro; é cada vez maior a necessidade de mais conhecimento que, além de produzir lucro, produz salários e bônus elevados para gestores, em particular para aqueles que são também macroeconomistas políticos.

\* É economista e foi ministro da Fazenda (1987), ministro-chefe da Secretaria da Administração Federal (1995–1999) e ministro da Ciência e Tecnologia (1999).

## Referências

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “A crise financeira global e depois. Um novo capitalismo?”, *Novos Estudos Cebrap* 86: 51-72, 2010.
- Chesnais, François. *La Mondialisation du Capital*. Paris: Syros, 1994.
- Chesnais, François. “A fisionomia das crises no capitalismo mundializado”, *Novos Estudos Cebrap*, nº.52, novembro: 21-25, 1998.
- Coutinho, Luciano e Luiz Gonzaga Belluzzo. “‘Financeirização’ da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas”, *Economia e Sociedade*, no. 11, dezembro 1998: 137-150.
- Epstein, Gerald A., org. *Financialization and the World Economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.
- Hilferding, Rudolf. *El Capital Financiero*. Madrid: Editorial Tecnos, 1963. Edição original em alemão, 1910.
- Kindleberger, Charles P. *Manias, Panics, and Crashes*. Nova York: Basic Books, 1978.
- Marx, Karl. *O Capital* - Livro III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974. Edição original em alemão, póstuma, 1894.
- Roosevelt, Franklin D. *Comment J’Ai Vaincu la Crise*. Paris: Alternatives Économiques/Les Petits Matins, 2014. Trechos de discursos escolhidos por Christian Chavagneux.

# O enigma do financismo

Paulo Kliass\*

**O** longo e antigo processo de concentração e internacionalização das economias no sistema capitalista vem sempre acompanhado, ao longo de suas sucessivas etapas, de uma hegemonia crescente exercida pelo capital financeiro. Essa dominação se realiza tanto na sua relação com as demais frações do capital, quanto na sua articulação com o conjunto dos outros setores e classes sociais.

No interior do capital financeiro, os bancos constituem seu nú-



cleo historicamente mais relevante. Tais instituições abandonaram, pouco a pouco, a postura de se dedicar exclusivamente à sua função mais tradicional de provedoras de recursos para crédito e empréstimo a terceiros, avançando cada vez mais em direção a um conjunto de outras áreas de diversificação das atividades financeiras.

Os grandes conglomerados do financismo atuam no crédito pessoal e empresarial, nos vários ra-

mos dos seguros, nos títulos de capitalização, nas hipotecas residenciais e de outras modalidades, nos bancos de investimento, nas empresas operadoras de cartões de crédito, nas múltiplas atividades de comercialização nas bolsas de valores, na constituição e disseminação dos títulos inovadores no mercado de capitais, nos fundos de investimento, nos fundos de pensão, na previdência complementar aberta, nos mercados de câmbio, nos mercados de “commodities”, nos mercados de derivativos, entre tantos outros tipos de atividades.

## Financismo: relações entre setor público e setor privado

A tendência de reforço da financeirização forneceu uma dimensão muito especial ao também importante processo de constituição e administração das dívidas públicas em todo o mundo. Essa interface cada vez mais simbiótica entre as esferas do setor público e do setor privado estabelece espaços de relação praticamente incestuosos entre a definição de aspectos essenciais das políticas públicas e os mecanismos de constituição da impressionante massa de lucro do setor financeiro.

A acumulação de ganhos na esfera apenas financeira estabelece uma tangência perigosa com a especulação pura e simples, mas com limites levados muito além da fronteira de algumas das bem conhecidas características intrínsecas ao capitalismo, como a incerteza e o risco envolvidos nos empreendimentos. A formação de

bolhas especulativas sem nenhum controle de regulamentação e a disseminação dos modelos de “pirâmides” fictícias, sem nenhuma base de sustentação na economia real, levaram centenas de milhões de indivíduos, famílias e empresas de todo o mundo a aplicarem seus recursos em projetos financeiros marcados pela evidente ausência de qualquer base de sustentabilidade econômica.

A crise mais recente ganha relevância a partir das dificuldades surgidas no sistema financeiro norte-americano a partir de 2008 e 2009. O avanço descontrolado conquistado pelo financismo em direção aos produtos e modelos derivados da inovação e sofisticação financeiras permitiu a constituição de bolhas impressionantes. Esse processo contou com a complacência dos órgãos que deveriam, teoricamente, regulamentar e fiscalizar o mercado, como as agências reguladoras e os bancos centrais.

Essa complexa engenharia institucional no interior do universo das finanças evoluiu de forma significativa justamente no período de auge do paradigma neoliberal em todo o mundo. Assim, a crença quase cega nas virtudes dos ajustes a serem patrocinados pela livre ação das forças de mercado terminou por conduzir o sistema para a beira do abismo. A suposta eficiência de um equilíbrio que deveria ser atingido exatamente pela ausência de qualquer mecanismo de controle do setor público encontrou sua falácia nas consequências econômicas e sociais que a crise tem provocado em todos os continentes.

## A crise de 2008: do principismo ao pragmatismo

Basta lembrar, por exemplo, que às vésperas da quebra de instituições fundamentais – como foi o caso do Lehman Brothers nos Estados Unidos – o *establishment* oferecia a todos um quadro róseo de garantia quanto à liquidez e solidez do sistema. As agências de classificação de risco certificavam os bancos, que viriam a quebrar no dia seguinte, como investimentos de segurança máxima, os famosos portadores da certificação AAA. Todos aqueles analistas que teimassem em apontar as falhas do modelo e os riscos iminentes de sua manutenção sem correções eram excluídos dos espaços dos meios de comunicação. Afinal, os dogmas do liberalismo estabeleciam que o mercado seria a única maneira adequada para se aferir a qualidade das empresas e dos investimentos.

A partir da eclosão da crise, porém, todos os princípios tão propagandeados pelos defensores do liberalismo foram sendo abandonados. Colocados frente à possibilidade da quebreira generalizada, os principais agentes do financismo iniciaram um poderoso *lobby* junto aos responsáveis políticos para operar uma mudança significativa na condução da política econômica. Às favas com toda a pureza principista, pois o objetivo mais importante passou a ser a salvação das empresas privadas e a preservação da sua capacidade de sobrevivência em meio à tormenta que se anunciava.

Isso significou a exigência de alocação de recursos públicos para sanear as dívidas das instituições fi-



nanceiras e evitar o colapso do sistema como um todo. Significou também a adoção de um conjunto de medidas heterodoxas na implementação da política monetária, da política fiscal, da política industrial, da política cambial, entre outras. Todo o discurso contra a intervenção do setor público no domínio da economia cedeu espaço aos clamores por ajuda do Estado na busca de minimização das perdas do capital privado. O principismo cedeu espaço ao pragmatismo.

Esse movimento de mudança atravessou fronteiras nacionais e institucionais. As universidades e centros de pesquisa vivenciaram essa experiência. As instituições multilaterais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Inter-

nacional (FMI), também passaram por semelhante reconversão de seu discurso e de suas políticas. Os próprios meios de comunicação incorporaram a necessidade de adaptar, de forma pragmática, suas linhas editoriais para esse novo paradigma indefinido, mas que acentuava elementos de crítica em relação à experiência do neoliberalismo em sua versão sem limites.

### Os meios de comunicação e a defesa do modelo

Esse processo todo termina por realçar os aspectos de dominação exercida pelos meios de comunicação, em sua relação de profunda aliança e promiscuidade

com o núcleo do sistema financeiro. A formação da opinião pública acrítica em uma única direção é tão explícita quanto a incrível capacidade de promover uma alteração substancial em suas proposições sem recorrer ao expediente da autocrítica sincera. Nesse caso, a estratégia parece a ser a tentativa de atravessar esse período recheado de experiências de um keynesianismo mal formulado e pouco disfarçado. Necessária para assegurar a sobrevivência do modelo e a sua rentabilidade em momentos de turbulência, essa rendição a uma visão do mundo e do fenômeno econômico era tachada de todos os impropérios até então.

O essencial era evitar a constituição de um novo bloco de poder

que questionasse o poder e a essência do financismo, avançando de forma irreversível na formulação de um novo modelo para o arranjo das economias nacionais e sua dinâmica em escala global. Assim, passada a fase mais dura da crise, a retomada de sua “normalidade” poderia se viabilizar ainda nas bases desse mesmo arranjo que logrou se manter quase intacto durante esse tempo todo. O sistema hegemônico pelos bancos auferiu sobrevivência e os mesmos tornaram-se ainda mais concentrados. As dívidas públicas se mantiveram como uma armadilha para a definição da política econômica dos países em todo o mundo. Pouco se avançou no estabelecimento de limites e de regulação para as atividades da fronteira de sofisticação do sistema financeiro.

A incapacidade das forças políticas que se opunham ao modelo vigente durante a época áurea do neoliberalismo em oferecer ao mundo uma alternativa de natureza progressista colabora com a consolidação da narrativa dominante. De acordo com essa visão, esses anos todos pós-crise devem ser considerados apenas como uma transição suave no mesmo desenho. Ou seja, foram incorporadas algumas mudanças pontuais de perfumaria no modelo, sem que os elementos essenciais de dominação financista tenham sido colocados em questão.

\* É doutor em Economia pela Universidade de Paris 10 e especialista em políticas públicas e gestão governamental, carreira do governo federal.



# A ditadura do grande capital

Plínio de Arruda Sampaio Jr\*

**A** expectativa de que a eclosão de uma crise econômica geral abriria espaço para a superação do neoliberalismo frustrou-se. Os que esperavam a adoção de políticas anticíclicas de corte keynesiano ficaram a ver navios. As técnicas de intervenção na economia não foram utilizadas pelo poder público para evitar uma estagnação regressiva e prolongada e sim para proteger incondicionalmente o grande capital.

Ao dobrar as apostas no neoliberalismo, a “solução americana” despejou o ônus da crise nas costas dos elos fracos da sociedade, penalizando fortemente os trabalhadores e, muito particularmente, aqueles que vivem na periferia do capitalismo. Não por acaso, desde 2008 o mundo assiste atônito à escalada do desemprego, ao aumento explosivo da dívida pública, ao risco generalizado de crises de dívida externa, à exacerbação da concentração de renda, à expansão galopante dos fluxos migratórios. O sofrimento tem sido em vão. Não se vislumbra luz no fim do túnel.

A subordinação da política econômica aos desideratos de corporações consideradas muito grandes para quebrar – “too big to fail” – e muito grandes para serem reestruturadas – “too big to be restructured” – bloqueia a digestão dos excedentes absolutos de capitais, o que impede a renovação do desenvolvimento capitalista à medida que desestimula a introdução de inovações. A força da riqueza velha na estrutura patrimonial dos grandes conglomerados globais consubstancia-se na imposição de

uma lógica particularmente antisocial e perversa de administração da crise, cuja essência consiste em diluir no tempo a desvalorização dos excedentes de capitais condenados à destruição (financeiros e produtivos); transferir os ativos de pior qualidade – os “micos” – para o Estado e para as frações mais débeis da burguesia; e aumentar a superexploração do trabalho.

Iludem-se os que ainda sonham com a possibilidade de uma contraofensiva inspirada em valores humanistas de uma burguesia progressista e sustentada por uma coalizão de empresários produtivos. A perspectiva keynesiana, baseada no suposto de um Estado nacional com poderes sobre o grande capital, é incapaz de compreender a natureza dos problemas que paralisam a economia mundial e a dimensão das mudanças necessárias para superá-los.

A presença de um suposto antagonismo entre acumulação financeira e acumulação produtiva, tão cara aos que defendem a repressão das finanças descontroladas, é uma interpretação fetichista da realidade. Os grandes blocos de capitais operam de maneira sincronizada nas duas esferas de valorização e suas estratégias de concorrência tornam-se incompreensíveis se isoladas uma da outra, uma vez que sem a combinação de poder econômico e financeiro é impossível sobreviver no mercado mundial. O braço de ferro que define os ganhadores e os perdedores na luta de vida e morte entre os grandes blocos de capitais se dá, em grande medida, no obscuro mundo das altas finanças, longe dos olhos plebeus.

A depressão dos investimentos não decorre da punção do lucro

do capital industrial por capitais “parasitários” que se reproduzem no mercado financeiro. É a queda na taxa de lucro, provocada pela própria expansão ilimitada da produção, que paralisa a acumulação de capital e estimula a formação de processos especulativos na esfera da circulação. Ao revelar a existência de forças produtivas incapazes de sobreviver às novas condições da concorrência, ou seja, ameaçadas de violenta desvalorização, a queda na taxa de lucro explicita a presença de um excedente absoluto de capital sem condições de voltar à esfera produtiva para ampliar a extração de mais-valia pela intensificação da produtividade do trabalho.

Nessas circunstâncias, a defesa patrimonialista da riqueza velha constitui limite intransponível à emergência de riqueza nova, pois a sobrevivência de equipamentos anacrônicos simplesmente pressupõe o congelamento de inovações radicais. Na impossibilidade de revolucionar a produtividade do trabalho, os excedentes são canalizados para a ciranda financeira, especulação mercantil e investimentos portadores de inovações de segunda ordem que dão uma sobrevida aos capitais ameaçados de desvalorização.

Antes de uma manifestação patológica que poderia ser corrigida pela vontade política de coibir a especulação e estimular a demanda agregada, a primazia dos interesses de uma aristocracia capitalista encastelada no mercado financeiro reflete o impasse gerado pela presença de grandes massas de capitais condenados à liquidação que relutam em deixar a cena. Reflexo da



potência do grande capital, a hipertrofia da esfera financeira é um produto e não uma causa das contradições que comprometem a acumulação de capital.

Na etapa superior do capitalismo monopolista, as transições provocadas pelas crises econômicas são particularmente complexas e difíceis. Os problemas práticos colocados pela necessidade de expropriar blocos de capitais realmente gigantes tornam extraordinariamente demorada a temporalidade que rege a recomposição das forças produtivas, estrutura orgânica do capital e relação capital-trabalho. Daí a morosidade do processo de reconstituição das condições de exploração do trabalho que permitem a retomada do desenvolvimento capitalista. A subordinação do ritmo e intensidade da digestão do excedente absoluto de capital à lei do mais forte implica processos de concentração e centralização de propriedade, baseados na concorrência por estrangulamento financeiro e tecnológico, que demandam complexas operações econômicas, mercantis e financeiras e exigem tempo.

A capacidade demonstrada pelo grande capital de encaminhar uma “solução” para a crise que provoca graves e duradouros sacrifícios na população não pode ser desvinculada de seu poder absoluto de definir a pauta, a agenda e o contexto do debate público. No capitalismo contemporâneo, a liberdade de pensamento confunde-se com liberdade de manipulação da opinião pública, assim como a liberdade de imprensa se confunde com a liberdade de fazer o que for necessário para manter a população na ignorância. Na ausência de um autêntico debate público, o regime democrático torna-se um embuste e o poder do Estado, uma ditadura que mal disfarça seu caráter totalitário.

O monopólio da informação e a estigmatização da crítica permitem que os interesses particulares do grande capital sejam tomados como os interesses gerais da sociedade. Técnicas agressivas e sofisticadas de manipulação são mobilizadas para ocultar as contradições e naturalizar visões parciais e distorcidas da realidade. Tudo o que não se enquadra nos interesses estritos das grandes corporações é condenado e desqualificado. Sem a possibilidade do contraditório, a repetição *ad nauseam* da vulgata neoliberal torna-se

uma lavagem cerebral.

O poder ilimitado do grande capital sobre a opinião pública fica patente quando se observa a facilidade com que as grandes democracias do ocidente impuseram a seus próprios eleitores a socialização dos prejuízos como norma de política econômica.

Às vésperas da eclosão da quebra espetacular de outubro de 2008, enquanto a economia mundial se aproximava do abismo, os grandes meios de comunicação consagraram a tese da “Grande Moderação”, segundo a qual o mundo tinha finalmente entrado numa era de estabilidade que afastava qualquer possibilidade de crise. As vozes críticas que advertiam para a marcha insensata dos acontecimentos, referendadas por crescentes evidências de que as bases que alimentavam a euforia dos mercados eram insustentáveis, foram completamente desprezadas. Com isso, não houve moderação alguma na especulação desenfreada que culminou na maior crise econômica e financeira da história do capitalismo.

No momento agudo da crise, quando tudo que parecia sólido se desmanchava no ar, o grande capital emplacou a agenda do resgate incondicional das grandes corpo-

rações. Em total contradição com a doutrina do *laissez faire*, da noite para o dia, a opinião pública foi comunicada de que o poder público não poderia poupar recursos para salvar as grandes instituições. E assim, a pretexto de evitar uma crise sistêmica de proporções cataclísmicas, os recursos alegadamente inexistentes para as políticas públicas abundaram para regar as operações emergenciais de resgate. Calcula-se que até 2010 os governos dos países desenvolvidos transferiram, financiados pela expansão da dívida pública, algo em torno de US\$ 20 trilhões para socorrer as grandes corporações, o equivalente a dois terços do PIB anual do G7.

Após 2010, passado o risco iminente de colapso, o grande capital cristalizou o senso comum de que havia chegado o momento de a sociedade pagar pelos excessos do Estado. Sem esclarecer que o “regime de austeridade” supõe estagnação econômica de longa duração, ofensiva sistemática sobre os direitos dos trabalhadores e esvaziamento da soberania dos Estados nacionais, a disciplina do desemprego, a austeridade nas contas públicas e o aprofundamento do processo de liberalização – os três vetores que compõem os pilares do receituário

ortodoxo – passaram a ser enaltecidos como panaceia para os problemas da economia mundial.

Nas circunstâncias do capitalismo na sua fase totalitária, não há solução rápida e indolor para as contradições que comprometem o processo de valorização. Nas regiões periféricas, o poder do grande capital manifesta-se com força dobrada. À mercê das vicissitudes do movimento da crise, regidos ora pelos imperativos dos ciclos especulativos, ora pelas exigências dos ajustes estruturais, as economias dependentes ficam sujeitas a condicionantes externos que extrapolam, largamente, a sua soberania nacional.

É dentro desse contexto histórico-estrutural que se deve examinar o raio de manobra da sociedade brasileira para enfrentar a crise. A verdade crua é que, sem rupturas qualitativas de grande envergadura que coloquem em questão o próprio regime burguês, é impossível evitar a lenta digestão da crise e seus efeitos desastrosos sobre todas as regiões do globo e, de maneira mais intensa e bárbara, sobre as sociedades ameaçadas de reversão neocolonial.

\* É professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE/Unicamp.



# Auditoria cidadã é a ferramenta para desmascarar a hegemonia financeira obtida com base em exploração e fraudes

Maria Lucia Fattorelli\*

O capital tem levado vantagem descomunal na apropriação dos recursos financeiros e patrimoniais ao redor do mundo. O avanço da dominância financeira possibilitado por desregulamentação financeira, sigilo bancário, acesso a paraísos fiscais, entre outras benesses, tem utilizado múltiplos mecanismos financeiros que geram obrigações financeiras para Estados, multiplicam a chamada dívida pública e provocam contínuas crises.

Evidentemente, as justificativas para as crises são construídas com base em cenários que não responsabilizam o setor financeiro que as provoca. Responsabilizam a sociedade, para que esta se sacrifique cada vez mais para pagar a conta. O desafio é desmascarar as manobras do setor financeiro e exigir mudança de rumo. A ferramenta para comprovar e documentar tais mecanismos é a auditoria com participação cidadã, cujo relatório fundamentado servirá de instrumento político, jurídico e social que contribuirá para a necessária mudança. É urgente inverter a suicida lógica do modelo vigente.

## Desregulamentação Financeira e Crises

A hegemonia do setor financeiro, comprovada pelo estudo acadêmico *A rede de controle corporativo global*<sup>1</sup>, avança a passos largos em todo o mundo. O estudo revelou a impressionante concentração de poder e propriedade de parte relevante da economia mundial em reduzido gru-

po de instituições bancárias, tais como Citigroup, Morgan Stanley, Merrill Lynch, Bank of America, Barclays, Goldman Sachs, JP Morgan Chase, Deutsche Bank, UBS e Credit Suisse.

Essas mesmas instituições se encontravam ameaçadas de quebra a partir de 2007 e foram “salvas”. Conforme auditoria feita pelo Departamento de Contabilidade Governamental<sup>2</sup> dos EUA, 16 trilhões de dólares foram transferidos, em segredo, pelo Sistema da Reserva Federal (FED) a essas e outras instituições.

A crise de 2008 não ficou marcada por essa verdadeira farra do sistema financeiro, mas sim pelo cenário de financiamentos habitacionais excessivos nos EUA, a crise do *subprime*... Na Europa, no início de 2009, era público o conhecimento de que o salvamento de bancos empurraria os países para uma profunda crise<sup>3</sup>.

Apesar das gigantescas manifestações, a *Troika* (FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia)



alegou necessidade de “preservar a estabilidade financeira na Europa”<sup>4</sup> e impôs a adoção de medidas que resultaram na transferência da crise para os países. O resultado tem sido o esgarçamento social, a deterioração econômica e, logicamente, a privatização do patrimônio estatal.

Pouco ou nada se comenta a respeito das “bolhas” de derivativos sem lastro criadas pelo setor financeiro desregulado, que comprometeram os balanços contábeis dos bancos e inundaram inclusive contas “fora de balanço”<sup>5</sup>. Prevaleceu o cenário do *subprime*...

Na América Latina, a crise produzida pelos bancos internacionais<sup>6</sup> financiadores de ditaduras militares nos anos 80 ficou conhecida como crise da dívida externa. Tal crise justificou a interferência do FMI, ditando a política econômica e impondo medidas como ajuste fiscal e transformação de dívidas privadas em dívidas a cargo do Banco Central. Na década seguinte, o Plano Brady transformou grandes volumes de dívida externa prescrita em títulos aceitos como moeda no processo de privatizações. O resultado foi desastroso para os países e povos, porém, montanhas de recursos financeiros e patrimoniais têm sido continuamente destinados ao pagamento de dívidas sem contrapartida, e que não param de crescer.

Na década de 90, a dominância financeira avançou ainda mais devido à crescente desregulamentação do setor<sup>7</sup>, garantindo-lhe cada vez mais liberdade e poder, aliados à proteção do sigilo bancário e

acesso a paraísos fiscais, possibilitando grandes negócios.

No Brasil, diversas regras de funcionamento do sistema financeiro deixaram de existir, cabendo ressaltar a completa revogação do art. 192 da Constituição Federal e do Manual de Normas e Instruções do Banco Central (MNI) que compilava as normas<sup>8</sup>. O resultado é a proliferação de perversos mecanismos e crise.

## Mecanismos financeiros geradores de dívida pública no Brasil

Dentre os mecanismos financeiros, sobressaem os que utilizam o endividamento público às avessas, gerando obrigações para o Estado de forma abusiva e sem contrapartida, pois os recursos beneficiam diretamente o setor financeiro. A isso denominamos Sistema da Dívida. Tais mecanismos decorrem da suicida<sup>9</sup> política monetária exercida pelo Banco Central (BC), de costas para o país e a serviço do setor financeiro privado nacional e internacional, subserviente à influência dos bancos e organismos internacionais (FMI e Banco Mundial), que ainda exigem a independência total do BC<sup>10</sup>.

O BC é o responsável pelas abusivas taxas praticadas no país, sem justificativa técnica, política, jurídica ou econômica. As taxas efetivas são ainda mais elevadas, pois os privilegiados *dealers* que participam dos leilões realizados pelo BC só compram os títulos quando a taxa oferecida alcança o patamar que desejam. Os juros extorsivos têm si-

do o principal fator de crescimento da dívida pública, devido à emissão de títulos para pagar juros, ao arrepio da Constituição Federal, art. 167, inciso III. Essa façanha tem sido disfarçada pela contabilização de grande parte dos juros como se fosse amortização<sup>11</sup> que tem provocado crescimento exponencial da dívida. A interna cresceu 700 bilhões só em 2015, fechando o ano com um estoque superior R\$ 3,9 trilhões, enquanto a externa bruta alcançou US\$ 545 bilhões.

Contratos de *swap* cambial oferecidos pelo BC têm gerado perdas, que somaram, no período de setembro/2014 a setembro/2015, R\$ 207 bilhões negativos. Esse prejuízo é transferido para a conta dos juros da dívida e, logicamente, para o seu estoque, já que os juros têm sido pagos mediante a emissão de nova dívida. Os bancos lucram e o país registra a dívida, apesar de não ter recebido um centavo sequer.

A geração de dívida tem decorrido também de operações “compromissadas” ou “de mercado aberto”, utilizadas pelo BC sob a justificativa de restringir a base monetária. Títulos emitidos pelo Tesouro são repassados ao BC, que os entrega aos bancos em troca do “excesso” de moeda. O BC acumula cerca de 1 trilhão de reais nesse tipo de operação, que na prática significa a remuneração da sobra de caixa dos bancos privados com os juros mais elevados do mundo. Ademais, esses juros têm que ser pagos em moeda corrente, o que tem pressionado fortemente o arrocho para a realização do ajuste fiscal. Essas operações têm provocado o crescimento exponencial da dívida e ainda contribuem para manter elevados os juros de mercado<sup>12</sup>.

Outros mecanismos têm provocado a geração de dívida pública, como a cobertura de bilioná-

rios prejuízos operacionais do BC, por exemplo, R\$147,7 bilhões em 2009, R\$ 48,5 bilhões em 2010.

Recentemente detectamos a geração de dívida em decorrência de mera reclassificação estatística de dívida interna para externa, feita pelo BC<sup>13</sup> em obediência a manuais do FMI. Tal reclassificação renderá adicionalmente aos rentistas estrangeiros a variação cambial dos últimos anos, gerando obrigação financeira e aumento da dívida pública.

Tais exemplos evidenciam a utilização do endividamento público às avessas, funcionando como um grande negócio financeiro que continuamente subtrai e desvia recursos públicos para o setor financeiro privado.

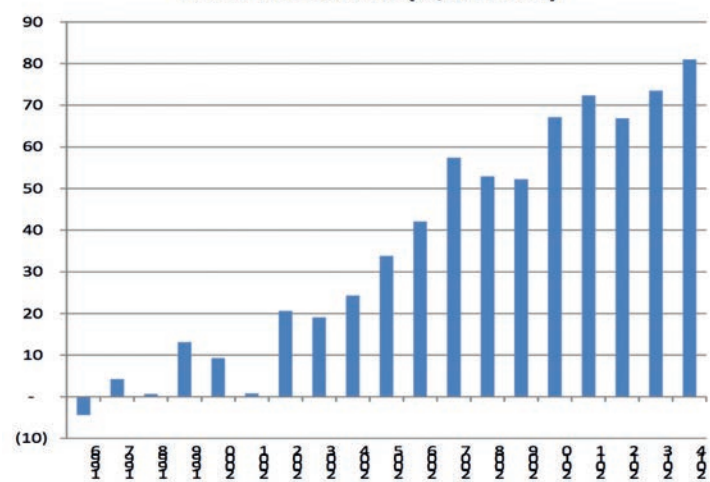
### Lucro bilionário dos bancos

O fabuloso lucro dos bancos no Brasil constitui uma evidência da transferência de recursos para o setor financeiro. Enquanto a economia real passa por sérias dificuldades; desindustrialização; queda da atividade comercial; desemprego crescente, arrocho salarial e sucessivos cortes de gastos e investimentos governamentais em todas as esferas (federal, estaduais e municipais) – o lucro dos bancos não para de crescer, em escala exponencial. Em 2014 superou R\$80 bilhões e cresceu ainda mais em 2015, apesar de provisão de R\$ 183,7 bilhões<sup>14</sup>:

Nessa conjuntura, em vez de estancar a sangria de recursos drenados para o setor financeiro por meio do Sistema da Dívida, a economia tem sido orientada para um cenário de escassez, impedindo o desenvolvimento socioeconômico.

É urgente inverter a suicida lógica do modelo vigente, começando pela completa revisão da política monetária exercida pelo BC e pela auditoria da dívida pública com participação cidadã.

Lucro dos bancos (R\$ bilhões)



Fonte: <http://www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp>

\* É coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida ([www.auditoriacidada.org.br](http://www.auditoriacidada.org.br) e [www.facebook.com/auditoriacidada.pagina](https://www.facebook.com/auditoriacidada.pagina)), foi membro da Comissão de Auditoria Oficial da Dívida Equatoriana (2007/2008) e assessora da CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados Federais no Brasil (2009/2010) e integrou a Comissão de Auditoria da Dívida da Grécia (abril a junho de 2015).

1 S. VITALI, J.B. GLATTFELDER, S. BATTISTON. The network of global corporate control, PLoS ONE 6(10), e25995 (2011). Disponível em: <http://arxiv.org/pdf/1107.5728v2.pdf>

2 Disponível em: <http://www.sanders.senate.gov/newsroom/news?id=9e2a4ea8-6e73-4be2-a753-62060dccb3c3>.

3 Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/4590512/European-banks-may-need-16.3-trillion-bail-out-EC-dcoument-warns.html>

4 FATTORELLI, Maria Lucia. *Tragédia grega esconde segredo de bancos privados*. 2015 - <http://www.auditoriacidada.org.br/tragedia-grega-esconde-segredo-de-bancos-privados-2/>

5 “Fora de balanço” significa uma seção à margem das contas normais que fazem parte do balanço contábil, onde ativos problemáticos, tais como títulos desmaterializados, não comercializáveis, são informados.

6 Logo após o fim da paridade dólar-ouro em 1971 e excessivo aumento da liquidez internacional, os bancos privados internacionais incrementaram a oferta de créditos a taxas de juros aparentemente baixas, de cerca de 5% ao ano, porém vinculadas à variação da Prime estabelecida pelo FED, que era dirigido pelos principais bancos

privados credores. A partir de 1979, o FED passou a elevar a Prime, que chegou a 20.5% ao ano, provocando crise financeira em todos os países que caíram na armadilha do crédito aparentemente barato.

7 FATTORELLI, Maria Lucia. *Auditoria Cidadã da Dívida: experiências e métodos*. (2013) Inove Gráfica e Editora. Capítulo 1 - Financeirização Mundial, Crises e Endividamento Público.

8 Resolução CMN 4.187/2013

9 Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaao/artigos/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil-dh5s-162swds5080e0d20jsmpc>

10 *Brazil: Financial System Stability Assessment*. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scri/2012/cr12206.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

11 Essa situação está detalhada no Parecer 1/2013, preparado a pedido do Ministério Público Federal disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>

12 FATTORELLI, Maria Lucia. *Por que os juros são tão elevados no Brasil*, disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/por-que-os-juros-sao-tao-elevados-no-brasil/>

13 BC do Brasil - Estatísticas do Setor Externo – Adoção da 6ª Edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimentos (BPM6) - Nota Metodológica nº 4 – Dívida externa - Junho de 2015.

14 Disponível em [http://www.correio-braziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/04/internas\\_economia,516532/reserva-de-bancos-contracalotes-vai-a-r-183-7-bi.shtml](http://www.correio-braziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/04/internas_economia,516532/reserva-de-bancos-contracalotes-vai-a-r-183-7-bi.shtml)

# A financeirização atinge a Saúde

O processo de financeirização da vida social nos tempos atuais ocorre em decorrência, fundamentalmente, do desenvolvimento da fase madura do capitalismo. A valorização financeira, em que o capital portador de juros (capital financeiro), especialmente sua forma mais perversa, o capital fictício (ou especulativo), passa a ocupar a liderança na dinâmica do capitalismo desde o fim dos anos 1970, seria uma resposta à tendência de queda da taxa de lucro verificada nas economias capitalistas desde o pós-guerra, que se manifesta sob a forma de superacumulação e superprodução (CHESNAIS, 2005). No contexto de recuo do capital produtivo, o capital financeiro toma a frente na insaciável busca capitalista por valorização do capital, mesmo ele sendo fictício, sem produzir mais valia e funcionando de maneira especulativa e parasitária (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999). Trata-se de um desenvolvimento da própria lógica de movimento do capital.

A reordenação do capital sob hegemonia das finanças acarretou grandes transformações nas políticas sociais a partir dos anos 1970, após ter início um período de estagnação do seu desenvolvimento. A crise do capital teve como consequência uma reconfiguração do Estado, com os chamados “ajustes estruturais”, que acarretaram graves consequências para as políticas sociais e, consequentemente, para as condições de vida da classe trabalhadora ao redor do mundo. Após amplo período de expansão das conquistas dessa classe,

com o estabelecimento de um sistema de proteção social, teve início um largo processo de desmonte dos compromissos e consensos que permitiram a expansão do Estado do Bem-Estar Social. Se não se pode falar em desmantelamento, é inegável que as reestruturações em curso apontam para restrição, seletividade e focalização. As políticas sociais, sobretudo aquelas mais universais, tornaram-se alvo do capital financeiro, na tentativa de solucionar o fenômeno da superacumulação. Através de contrarreformas de caráter neoliberal, empurra-se para o setor privado alguns serviços de utilidade pública (saúde, educação e previdência) como campo de inversão de lucro, alargando assim a apropriação privada de parte do fundo público pelos rentistas.

Um dos mecanismos fundamentais utilizados para drenar recursos das políticas sociais brasileiras para o capital rentista é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), criada em 2000, que permite a transferência de 20% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal com a finalidade de facilitar a formação de superávits e pagar a dívida pública. Desta forma, foram repassados bilhões de reais das políticas sociais para o pagamento de juros da dívida. A DRU pode ser classificada como um programa de transferência de renda da classe trabalhadora para o grande capital rentista. Assim, o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) sofre não somente os impactos da crise contemporânea do capitalismo pela redução dos valores

utilizados, mas também a sua reorientação. O capital se utiliza de outros mecanismos para garantir a acumulação e valorização de sua forma fetichizada, sendo a Saúde o campo mais evidente de ampliação da remuneração da iniciativa privada com recursos públicos: seja por meio de renúncias fiscais decorrentes da dedução dos gastos com planos de saúde e símiles no imposto de renda e das concessões fiscais às entidades privadas sem fins lucrativos (hospitais) e à indústria químico-farmacêutica; seja pelo repasse direto a entidades privadas sem fins lucrativos (as organizações sociais de saúde), para que assumam a administração de unidades públicas de saúde.

A seguir, analisaremos a financeirização da saúde no Município do Rio de Janeiro, evidenciando o caso das Organizações Sociais, haja vista a crise recentemente deflagrada nesse setor. Para efeitos de estudo foram utilizados a Prestação de Contas de 2009 a 2014, os Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal 2015, o Sistema FINCON 2015 e a Lei Orçamentária Anual 2016. Todos os valores foram corrigidos pelo IPCA-E de dezembro de 2015.

## Reorganização da saúde carioca

A estratégia de modelo que prioriza o atendimento de forma regionalizada foi desenvolvida pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2009, no primeiro ano da gestão do Prefeito Eduardo Paes, esse modelo é aprofundado e marca o início da transformação no serviço municipal de saúde, estruturada

nos seguintes pontos: territorialização da atenção básica e a reestruturação do atendimento emergencial (VIEIRA, 2016).

O primeiro ponto constitui uma reorientação do SUS, que passa a ser pensado territorialmente, em vez de setorial e programaticamente, e a priorizar a medicina preventiva, em lugar da medicina curativa. Desta forma, a preferência tornou-se a demanda georreferenciada – ou seja, através da visita domiciliar do Agente Comunitário de Saúde, é identificada a necessidade de atendimento clínico; caso necessário, o paciente é encaminhado a uma das Clínicas da Família, que são distribuídas por áreas. Logo, o objetivo dessa política é maximizar a resolubilidade de baixa complexidade (Atenção Básica), assim, minimizando o agravamento dos problemas para a média e alta complexidade.

O segundo ponto baseia-se no fechamento dos hospitais públicos ao atendimento de demandas emergenciais, passando a atender somente demandas referenciadas pelo Sistema Nacional de Regulação relativas à média e alta complexidade, de modo a desafogar a alta demanda por atendimento nos hospitais. Deste modo, as demandas emergenciais foram repassadas às Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e aos Centros de Emergência Regional (CER). Além disso, seguindo essa lógica de desospitalização, foi criado o Programa de Atendimento Domiciliar ao Idoso (PADI), com objetivo de prestar atendimento domiciliar a pacientes crônicos passíveis de recuperação funcional.

O reflexo dessa transformação é observado pela evolução do gasto com a subfunção Atenção Básica, que era de aproximadamente R\$ 375 milhões em 2009, passando para R\$1,4 bilhão em 2015 (aumento de 260%). A tabela 1 destaca as duas subfunções com maior peso nas despesas com Saúde: desta forma, ao compararmos a evolução de ambas, a Atenção Básica mais que dobra, enquanto a Assistência Hospitalar e Ambulatorial diminui. Fica claro o enfoque para a nova política de atenção primária, sobretudo por conta das Clínicas da Família.

### A chegada das Organizações Sociais

As Organizações Sociais (OSs), criadas pela Lei Municipal 5.026/2009, são pessoas jurídicas de direito privado, “sem fins lucrativos”, que, através de contratos de gestão com o poder público, formam parceria na execução de atividades de interesse social e utilidade pública. A criação das OSs teria como objetivo a modernização da administração pública, na busca por aumentar a eficiência e flexibilizar as relações de trabalho no setor da saúde pública, além de substituir contratos precários, realizados com ONGs, cooperativas e associações; assim, supostamente, melhorariam a fiscalização.

Com a reorganização da saúde, as OSs têm um papel fundamental, pois assumem a gestão de todas as Clínicas da Família, UPA e CER, além do PADI e de quatro novos hospitais.

Um dos principais argumentos para a implementação das OSs e, dessa forma, para a flexibilização das relações de trabalho no setor da saúde pública seria o limite máximo de gastos com pessoal, estabelecido na LRF em 54% da Receita Corrente

**Tabela 1**

#### Peso das Subfunção nas Despesas com Ação de Serviços Públicos da Saúde

Subfunção	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Atenção Básica	14%	33%	32%	33%	34%	33%	32%
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	86%	67%	68%	67%	66%	67%	61%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Prestação de Contas 2009 - 2014, LRF 2015.

Líquida (RCL). Segundo a Prefeitura, esse valor estaria próximo de ser alcançado; logo, não seria possível suprir a carência de servidores da saúde. Portanto, seria necessária a contratação por regime da CLT, que não é contabilizada como “Pessoal e Encargos Sociais”, mas como “Outras Despesas Correntes” (despesas de custeio), sem limitação específica. Porém, entre 2009-2014, a Prefeitura gastou em a média 43,1% da RCL com pessoal, assim, existia uma “folga” de 10,9%, o equivalente a R\$ 2,8 bilhões.

Nas Despesas da Saúde, verificou-se um aumento de 62% entre 2009-2013, com quedas em 2014 e 2015, de 2% e 8%, respectivamente. Esse aumento foi impulsionado pelos gastos de custeio, enquanto os gastos com pessoal se mantiveram relativamente constantes. As transferências para as OSs entram nos gastos com custeio e ao isolarmos essas transferências, constata-se que na verdade todo o aumento nas despesas ocorreu devido aos repasses às OSs, que em 2014 atingiram o montante de R\$ 1,7 bilhão. Esse crescimento é ilustrado no Gráfico 1.

Torna-se claro, portanto, que toda a reorganização do SUS carioca objetiva a passagem da gestão da saúde para o setor privado, via as OSs. Percebem-se alguns problemas nessa experiência, como falta de transparência e corrupção – recentemente foi divulgado o es-

cândalo da “Máfia da Saúde” com participação da OS Biotech – em razão, principalmente, da falta de fiscalização e controle.

### A Saúde no Orçamento Municipal

A porcentagem dos gastos com Saúde em relação ao total de despesas teve diversas oscilações (gráfico 2), passando de 18,79% em 2009 para 16,57% em 2015 e com a previsão de 16,19% para 2016. Apesar disso, houve um crescimento no valor dos gastos (gráfico 2) até 2012, passando de R\$ 3,07 bilhões em 2009 para R\$ 4,97 bilhões, explicado pela criação de diversas unidades de saúde. A partir de 2012 houve uma leve queda, atingindo o valor de R\$ 4,54 bilhões em 2015. A estimativa para 2016 é de que as despesas com Saúde cheguem a R\$ 5 bilhões.

### O Estado não tem, a Prefeitura provém

A crise financeira explodiu na Saúde do Estado e, com isso, dois grandes hospitais estaduais, o Albert Schweitzer e o Rocha Faria, passaram a receber recursos municipais. Ambos são geridos pela mesma OS. O contrato inicial é de seis meses e, se expandido por um ano, o custo de cada hospital para a Prefeitura será de R\$ 260,3 milhões por ano.

Para efeito de comparação, os

quatro maiores hospitais em número de leitos hospitalares administrados pela Prefeitura são os Hospitais Municipais Souza Aguiar, Miguel Couto, Salgado Filho e Lourenço Jorge. Entre 2012 e 2015, a média de gastos com eles foi de R\$ 142,2 milhões por ano. Já o Hospital Municipal Pedro II, que é administrado por OS, assim como os dois estaduais, teve uma média de despesas de R\$ 153,9 milhões durante o mesmo período.

Para 2016, a média prevista das despesas com os quatro hospitais de administração pública é de R\$ 183,2 milhões. No caso do Hospital Pedro II, a previsão chega a R\$ 169,5 milhões.

Ressalvado o fato de não termos nos aprofundado no porquê dos gastos em cada hospital, é digno de registro que unidades administradas por OSs gastam mais que as geridas pela Prefeitura.

### Considerações finais

A crise do capital produtivo acentuou a já alarmante desigualdade social dada pelas elevadas taxas de lucro dos detentores dos meios de produção. A ascensão do capital especulativo permite que instituições financeiras tenham lucros recordes em meio a um aumento do desemprego e inflação crescente. Nesse contexto, a busca por um eficaz sistema de proteção social é mais premente. Entretanto, na contramão

das necessidades da população, o Estado intensifica justamente a delegação à esfera privada da gestão de serviços sociais. Nesse ambiente de privatização disfarçada, a transparência do uso de recursos públicos é cada vez mais prejudicada.

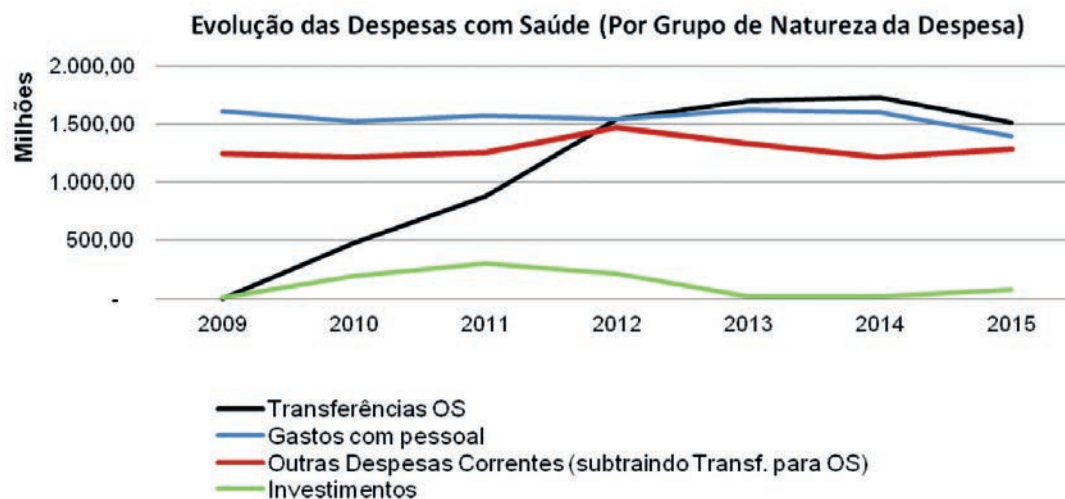
No caso carioca, o aumento dos gastos com Atenção Básica (correto, diga-se) e a perda relativa com Assistência Hospitalar e Ambulatorial levantam questões que extrapolam as finanças públicas. O mercado de gestão da saúde básica está impedindo uma expansão dos serviços em hospitais – vide baixos níveis de investimento no Gráfico 1 – colocando em risco a saúde de pessoas que necessitam de um atendimento mais especializado? Os elementos levantados por este artigo não nos permitem responder, mas se você pensa que saúde pública é ruim, experimente financeirizá-la.

1 SISREG é uma ferramenta de gerenciamento da rede de saúde, para administrar as vagas disponíveis.

2 Reportagem “Máfia da Saúde” do Rio superfaturava preços em até 1.000%, diz MP”, do G1 Rio, acessado em 03/02/2016 <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/12/mafia-da-saude-do-rio-superfaturava-precos-em-ate-1000-diz-mp.html>.

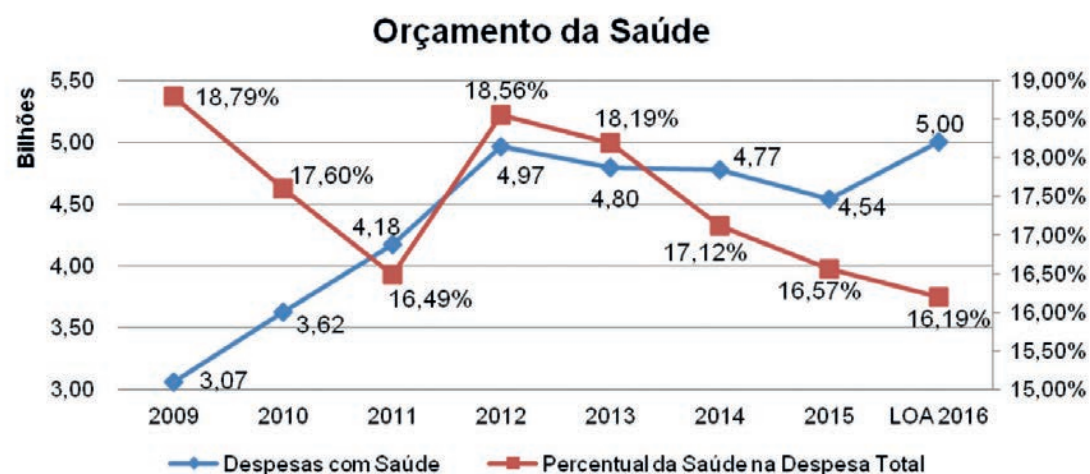
3 Paráfrase de “Se você pensa que pesquisa é cara, experimente a doença” (Woodard Lasker, filantropa estadunidense, 1901-1994).”.

Gráfico 1



Fonte: Prestação de Contas 2009 - 2014 e Sistema FINCON 2015.

Gráfico 2



Fonte: Prestação de Contas 2009 - 2014, LRF 2015 e LOA 2016.

## Referências:

CARCANHOLO, R.; NAKATANI, P. *O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização*. Ensaios FEE, 20 (1): 284-304, 1999.

CHESNAIS, F. (org.) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005. Cap. 1.

VIEIRA, João Paulo Tapioca de Oliveira. *Fragilidades dos mecanismos de controle das organizações sociais de saúde no município do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, 2016.

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ (2103-0121). Para mais informações acesse: <http://www.corecon-rj.org.br/o-forum>

Coordenação: Luiz Mario Behnken, Pâmela Matos e Talita Araújo. Assistentes: Est. Ana Krishna Peixoto, Est. Bernardo Isidio e Est. Camila Bockhorny.

Esta matéria contou com a colaboração do economista João Paulo Tapioca de Oliveira Vieira.