

Sessões Ordinárias

Área 4: Estado e Nações diante do Capitalismo Atual

Os impasses do financiamento da Seguridade Social e da Saúde brasileira no capitalismo contemporâneo em crise

Áquilas Mendes¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar os limites da implantação da Seguridade Social e da saúde pública brasileira no contexto do capitalismo contemporâneo e sua crise, dando particular destaque à problemática de seu financiamento e a força da adoção de mecanismos de mercantilização no seu interior. A primeira parte do artigo busca analisar a natureza da crise, identificando tendências do desenvolvimento do capitalismo nos últimos 35 anos, destacando a presença da lei marxiana da tendência da queda da taxa de lucro e sua manifestação sob a forma de superacumulação e superprodução e, ainda, a dominância do capital portador de juros no centro das relações econômicas e sociais, provocando mudanças significativas no capitalismo contemporâneo. A segunda parte aborda os impactos dessa crise ao direito universal da saúde, particularmente, a partir dos anos 1990, acentuando as incertezas do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e o aumento do movimento de apropriação do capital sobre os recursos da seguridade social e da saúde.

Palavras-chave: crise do capitalismo contemporâneo; tendência de declínio da taxa de lucro; capitalismo financeirizado; Financiamento da seguridade social e da saúde.

Introdução

Nos tempos contemporâneos de dominância do capital portador de juros (capital financeiro) no movimento do capitalismo ocorre um processo de intensas mudanças no balanço do poder entre o trabalho e o capital. Particularmente, nessa presente crise do capitalismo, estamos assistindo à adoção de políticas austeras por parte do Estado, com redução dos direitos sociais trabalhistas, presentes no contexto dos países capitalistas centrais e no Brasil, especialmente na área da seguridade social (previdência, saúde e assistência social), intensificando mecanismos de mercantilização no seu interior.

Além disso, observa-se também, a permissão do Estado à apropriação do fundo público pelo capital. Para se ter uma ideia, no contexto da crise do capitalismo contemporâneo, sob o controle do capital portador de juros, o Estado brasileiro não parou de conceder incentivo aos interesses do setor privado, impondo riscos à seguridade social. Constatam-se vários aspectos que vêm enfraquecendo os direitos sociais trabalhistas, prejudicando, ainda, o financiamento da seguridade social. Destacamos: a permissão à entrada do capital estrangeiro na saúde por meio da aprovação da Lei 13.097/2015; a aprovação da EC 86/2015 que consolida o subfinanciamento histórico do SUS; a manutenção da Desvinculação da Receita da

¹ Professor Doutor Livre-Docente de Economia da Saúde da Faculdade de Saúde Pública da USP e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política e do Departamento de Economia da PUCSP.

União (DRU) por 21 anos; e, ainda, a adoção de um ajuste fiscal para 2015 por parte do governo federal com corte de recursos significativos para as áreas da seguridade social.

No Brasil, faz 27 anos que se vivenciam intensos conflitos por recursos financeiros que assegurem o desenvolvimento da seguridade social. Isso é explícito no problema do seu financiamento, que se manifesta desde sua criação na Constituição de 1988. Esse período é justamente aquele em que o capital portador de juros, principalmente na sua forma mais perversa de capital fictício, manteve-se soberano entre os diferentes tipos de capital. Sua forma de atuação tem, entre outros efeitos, prejudicado os orçamentos do fundo público, o que compromete a manutenção dos direitos associados ao Estado do Bem-Estar Social ou a concretização dos novos direitos introduzidos naqueles países de capitalismo tardio, tal como o Brasil.

A manutenção da política econômica fundamentada no tripé - metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante -, adotada pelo governo federal desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) até o Governo Dilma Rousseff, deu origem a constantes dificuldades que impedem o pleno desenvolvimento da seguridade social no país, dada a situação problemática de seu financiamento. O quadro econômico, que se seguiu à criação da seguridade social, é significativamente diferente daquele quando os países capitalistas avançados, principalmente europeus, construíram seus sistemas de proteção social universais. Se antes, era possível verificar grande magnitude de recursos, atualmente estes são disputados com o capital financeiro, cujo interesse é manter o pagamento dos juros da dívida pública e acessar recursos anteriormente restritos a esse capital.

Nessa perspectiva, este capítulo tem como objetivo analisar os impasses do financiamento da seguridade social no Brasil, com destaque para a saúde, no contexto do capitalismo contemporâneo e sua crise. Para tanto, o capítulo está estruturado em duas partes. A primeira parte analisa a natureza da crise capitalista contemporânea, identificando tendências do desenvolvimento do capitalismo nos últimos 35 anos, com destaque para a lei marxiana da tendência da queda da taxa de lucro e sua manifestação sob a forma de superacumulação e superprodução e, ainda, para a dominância do capital portador de juros no centro das relações econômicas e sociais. A segunda parte aborda os impactos dessa crise ao direito universal da saúde, particularmente, a partir dos anos 1990, acentuando as incertezas do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e o aumento do movimento de apropriação do capital sobre os recursos da seguridade social e da saúde.

1. O capitalismo contemporâneo e sua crise

A dinâmica contemporânea do capitalismo é marcada pela problemática de sua crise, no seu modo de funcionamento da tendência da queda da taxa de lucro e da dominância do capital portador de juros (capital financeiro) no movimento do capital. Por sua vez, há várias interpretações sobre a natureza da crise contemporânea. De forma geral, no interior da visão dos economistas do « mainstream » (os liberais austeros) ressalta-se a ideia de que o sistema de crédito provoca « booms » desestabilizadores e o Estado não deve fazer nada para prevenir esse estouro, apenas moderar a expansão do crédito, deixando-o livre no seu curso natural. Para ilustrar, Ben Bernanke, presidente do Federal Reserve, o banco central dos Estados Unidos, afirma em 2013 : « Eu penso que a crise global recente é melhor entendida como um pânico financeiro clássico transposto para o romance do contexto institucional do sistema financeiro do século 21 » (BERNANKE, 2013, p.1, tradução nossa). Já para o famoso economista neoclássico da Universidade de Chicago, Robert Lucas, « o problema central da prevenção-depressão foi resolvido, para todos os efeitos práticos » (*apud* ROBERTS, 2014, tradução nossa).

A visão keynesiana se apoia na ideia geral que as crises financeiras não são apenas resultados dos comportamentos irracionais dos agentes, mas decorrentes da própria forma de operação dos mercados financeiros globais liberalizados e sem um sistema de regulação estruturado (FERRARI FILHO E PAULA, 2008). Segundo a visão keynesiana, e de acordo com os autores, a internacionalização do sistema financeiro, em que os mercados financeiros são interligados, ao se estabelecer um único mercado mundial de dinheiro e crédito, resulta numa configuração econômica em que não existem regras monetário-financeiras e cambiais constantes. Desse modo, os instrumentos tradicionais de política macroeconômica são frágeis para barrar os colapsos financeiros e cambiais no mundo, acarretando crises de demanda efetiva.

Para um dos principais economistas keynesianos da atualidade, o norte-americano, Paul Krugman, a crise refere-se à uma disfunção técnica. Segundo esse autor :

« a economia keynesiana repousa fundamentalmente na proposição de que a macroeconomia não é um jogo de moralidade de moralidade – que depressões são resultados essencialmente de um mau funcionamento técnico. Como a grande Depressão se aprofundou, Keynes famosamente declarou que « temos problemas magnéticos » - ou seja, os problemas da economia eram como os de um carro com um problema pequeno, mas crítico em seu sistema elétrico, e o trabalho do economista é

descobrir como reparar esse problema técnico » (KRUGMAN *apud* ROBERTS, 2014, p.3)

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*. Uns 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 estável².

Diferentemente desses enfoques, argumentamos que eles não compreendem a natureza do processo experimentado pelo padrão da acumulação capitalista, principalmente nos últimos trinta e cinco anos.

Parte-se do pressuposto que o fundamento da crise do capitalismo reside num contexto mais amplo de existência de duas principais tendências, articuladas entre si, especialmente a partir do final dos anos 1960. São elas: a tendência de queda da taxa de lucro nas economias capitalistas, com destaque para a norte-americana, em todo pós-guerra (KLIMAN, 2012); e, como resposta a essa tendência, o sistema capitalista entra no caminho da valorização financeira, em que o capital portador de juros (capital financeiro), especialmente a sua forma mais perversa o capital fictício, passa a ocupar a liderança na dinâmica do capitalismo nesse período, principalmente depois de 1980 (CHESNAIS, 2012).

Desse modo, o poder dominante desse capital, em especial a sua forma assumida, o capital fictício, não pode ser tomado como um descontrole ou distorção, mas, sobretudo, como o sentido desse capital em buscar insaciavelmente sua valorização - no contexto de recuo do capital produtivo -, mesmo ela sendo fictícia, sem produzir mais-valia e funcionando de maneira especulativa e parasitária (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999). Trata-se de um desenvolvimento da própria lógica do movimento do capital. Esse desenvolvimento com a lógica do capital da valorização fictícia não esteve sempre na história do capitalismo, em razão de controles

² Um trabalho interessante sobre as discussões de Keynes e Minsky na relação com a crise atual é de Crotty (2009). A respeito de um conhecimento, mais aprofundado sobre as teses de Minsky, divulgadas em português, ver Minsky (1994).

impostos a ele, como resultado das circunstâncias históricas e específicas, como o período dos “trinta anos gloriosos”, em que as economias dos países centrais alcançaram um crescimento significativo, cerca de um índice médio de 7% do PIB, entre 1945 e 1975³.

Na dinâmica da valorização do capital, como descrito por Marx, a crise atual se refere a uma crise do capital e não a uma crise provocada por uma distorção qualquer, seja ela ausência de regulação de mercados financeiros, seja pela busca de 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 advogam os keynesianos.

Como destaca Callinicos, a respeito das causas da crise :

[...] o que nós nos confrontamos é com uma crise que expõe as profundezas das contradições que foram operadas em todo o processo de acumulação de capital e não simplesmente, como Keynes e Minsky poderiam sustentar, nas disfunções dos mercados financeiros (CALLINICOS, 2010, p.50, tradução nossa).

Marx ao tratar da crise capitalista argumenta que como resultado da sua dinâmica, o capitalismo sempre se desenvolve acumulando contradições, que periodicamente levam a crises (MARX, 1985). Uma contradição fundamental foi denominada por Marx de “tendência decrescente da taxa de lucro”, a qual se encontra exposta, nos capítulos XIII a XV do terceiro volume de *O Capital* (Marx, 1987). Isto quer dizer que a acumulação prolongada de capital, com introdução de progresso técnico, remete ao aumento relativo de parte do capital investida em meios de produção como instalações e equipamentos e matéria prima, isto é, capital constante ou mesmo trabalho morto para Marx, e à diminuição da parte do capital investida em força de trabalho, capital variável, ou seja, trabalho vivo, elevando a composição orgânica do capital (Marx, 1987). Como os lucros são provenientes do valor adicionado pela força de trabalho, mantendo assim a taxa de exploração constante, a taxa de lucro (mensurada pela relação entre a massa de lucros e o montante de capital investido) tende a sofrer queda. No momento em que essa queda ocorre, constata-se uma crise de superacumulação que é explicada, não pela insuficiência da demanda efetiva, mas pela ausência de lucros.

Para Marx, a solução que o próprio sistema capitalista fornece a essa problemática decorre da própria crise, principalmente por meio de contra-tendências, entre elas: o aumento da taxa de exploração – obrigando os trabalhadores a aceitar uma

³ Ver Hobsbawn (1995).

diminuição dos salários e condições de trabalho precárias; a reorganização de novas linhas de produção, visando o barateamento do capital constante ; o aumento do capital por ações ; e a desvalorização e destruição de parte do estoque acumulado de capital, isto é, se não ocorrer uma desvalorização de capital suficiente, por meio de falências, baixas e afins, o resultado é a contínua superacumulação. Para Marx (1987), essa última – desvalorização - constitui-se principal estratégia para a economia sair da crise, aumentando a massa de lucros e diminuindo a quantidade de capital, o que causaria a elevação da taxa de lucro e se direcionar a outro período de acumulação. Obviamente, a saída da crise e a forma com que se dará, depende de vários fatores, entre eles da própria luta de classes.

Na literatura marxista, principalmente anglo-saxã, emergente na esteira da crise econômica que começou em 2007 e 2008, há várias visões que enfatizam que a crise eclodiu como resultado das tendências de longo prazo dentro do processo capitalista de produção, a partir do declínio na taxa de lucro nas décadas do pós-guerra e que não foi, posteriormente, invertida totalmente. Dentre alguns expoentes desta posição, destacam-se Andrew Kliman (2012; 2015), Michael Roberts (2013; 2015) e Callinicos (2010; 2014). Não se trata de analisarmos neste capítulo a contribuição de cada um desses autores frente à crise contemporânea do capitalismo, apenas salientamos os argumentos principais dessas visões, que de alguma forma podem ser sintetizadas na contribuição de Kliman.

De acordo com Kliman (2015), uma compreensão da contribuição de Marx sobre as crises, demanda necessariamente um entendimento da “lei mais importante” da economia política, a lei de queda tendencial da taxa de lucro. Ao se apoiar em Marx, Kliman explicita de forma geral o conteúdo dessa lei: a tendência progressiva para a taxa de lucro cair constitui expressão peculiar do modo de produção capitalista, isto é, do desenvolvimento progressivo da produtividade social do trabalho. Trata-se de enfatizar que o aumento da produtividade – inovação tecnológica – tende a deprimir a taxa de lucro. Kliman detalha esse aspecto:

Quando aumenta a produtividade, menos trabalho é necessário para produzir um produto, então ele pode ser produzido de forma mais barata. Como resultado, o seu preço tende a cair. E quando os preços tendem a cair, também, caem os lucros e a taxa de lucro (KLIMAN, 2015, p. 243, tradução nossa).

Apesar dos efeitos contra tendenciais, conforme Kliman, Marx acreditava que a tendência prevalecia. Mas, o autor argumenta que a lei tem função explicativa, o que

não quer dizer que a queda na taxa de lucro é inevitável. Ao contrário, enquanto lei de tendência, ela leva a economia a ter um caráter cíclico, na medida em que a destruição de capital verificada numa crise abre espaço para um novo ciclo de investimentos e uma restauração da taxa de lucro. De forma geral, a crise no sentido de Marx é cíclica e endógena (KLIMAN, 2015, p.244).

Segundo Kliman (2012), ao apresentar evidências empíricas, a recuperação da taxa de lucro, mesmo que não de forma estritamente econômica, ocorreu após o final da II Grande Guerra. Diante da massiva destruição de ativos ocorrida antes e durante os anos dessa guerra mundial, foi possível constatar no pós-guerra um crescimento substantivo de acumulação e das economias que se alastrou por volta de vinte e cinco anos. Contudo, esse crescimento no período posterior prejudicou a sua base de subsistência. Isso porque, no momento em que o capital foi sendo acumulado, ocorreu um declínio constante da taxa de lucro, tendo como resultado, a perda progressiva do próprio crescimento econômico. Mas é interessante destacar que, segundo esse autor, no caso dos Estados Unidos, houve uma persistente queda da taxa de lucro no setor corporativo das empresas industriais e financeiras no período pós-II Guerra: queda de 41,3%, entre 1949 a 2001⁴.

Para que a taxa de lucro dessas empresas não declinasse progressivamente entre 1949 a 2001, teria sido necessário empreender uma destruição maciça de capital acumulado na forma de ativo fixo (imóveis, equipamentos, utensílios, ferramentas, e patentes) e na forma financeira, o que não ocorreu. Particularmente, a partir dos anos 1980, observa-se uma leve recuperação da taxa de lucro, mas longe de ser suficiente para restaurar o patamar verificado em 1949. Kliman (2012) argumenta que a economia norte-americana se manteve instável e não se recuperou da crise dos anos 1970, devido ao fato de que a destruição de capital havida, no início dos anos 1980, foi insuficiente para recuperar a lucratividade e o dinamismo econômico da principal economia capitalista. Certamente, a existência de uma pequena recuperação da taxa de lucro após a década de 1980 se deveu às políticas econômicas neoliberais que, como se sabe, diminuíram os salários dos trabalhadores e impuseram condições de trabalho bem mais precárias.

Os anos que se seguiram a 1980, a acumulação de capital apresentou um ritmo bastante lento nos países centrais capitalistas, o que em parte foi compensado por uma

⁴ Ver Kliman (2012), cap.5, Tabela 5.1, p.82.

acumulação mais intensa em novos centros do capitalismo mundial, como a China, a Índia e outros países do sudeste asiático. Mas, especialmente a partir dos anos 1990, assistiu-se parte crescente dos lucros não distribuídos serem dirigidos para a esfera financeira, o que levou ao crescimento fantástico do capital fictício, seja na forma de títulos públicos, de ações negociadas no mercado secundário ou de derivativos de todos os tipos (CHESNAIS, 2005).

Como bem destacado por Kliman (2015), a tendência da queda da taxa de lucro leva a uma desaceleração da economia, incentivando a especulação, a « superprodução » (excesso de oferta)⁵, e uma crise financeira, e que a crise financeira é a causa imediata da última recessão. O nexos causal entre lucratividade e especulação se encontra no fato de que os capitalistas buscam ao mesmo tempo manter a taxa média de lucro, para fazer frente às suas dívidas, no mínimo. E para obterem isso se arriscam em novos empreendimentos com vistas a um lucro extra, e daí atuam em mercados especulativos de alto risco, o que somado a queda da rentabilidade gera uma crise financeira (KLIMAN, 2015, p.244-245).

Assim, para Kliman (2012), uma queda na taxa de lucro leva a crises apenas de forma indireta, pois à queda se segue um aumento da especulação e da acumulação de dívidas que não podem ser reembolsadas; estas seriam, para ele, as causas imediatas da crise.

A entrada da China na Organização Mundial do Comércio, em 2001, contribuiu firmemente para compensar o lento ritmo de acumulação dos países centrais. Mas isso, ao mesmo tempo, aportou novas contradições, endurecendo a concorrência na esfera mundial e elevando a pressão sobre os salários e sobre os direitos sociais nesses países. É nessa perspectiva que podemos compreender a natureza da crise do capitalismo

⁵ É interessante lembrar, conforme nos apresenta Callinicos (2014), que Marx já nos seus primeiros textos ao final dos anos 1840, como o *Manifesto Comunista*, argumenta sobre as causas das crises, quando descobre na sociedade burguesa uma sistemática tendência à sobre acumulação e superprodução. Clarke (*apud* Callinicos, 2014, p. 243, tradução nossa) nos fornece um resumo dessa teoria: “Marx estabeleceu que há uma tendência inerente ao modo de produção capitalista para desenvolver as forças produtivas, sob a pressão da concorrência, sem levar em conta os limites do mercado, como cada capitalista procura aumentar seus lucros através da introdução de novos métodos de produção em escala crescente. A dinâmica do desenvolvimento da produção em qualquer ramo não é determinado pela demanda para o produto, mas pelas oportunidades de aquisição de um lucro excedente através do avanço das forças produtivas. O resultado é que, embora o crescimento da produção capitalista, ao mesmo tempo que desenvolve o mercado mundial, as forças de produção desenvolvem de forma irregular e sem referência aos requisitos de proporcionalidade, de modo que a concorrência impõe uma tendência constante para o desenvolvimento desproporcional dos vários ramos de produção”.

contemporâneo, que intensifica os ataques e questiona duramente o Estado de Bem-Estar Social, de certa forma reconfigurando-o⁶.

Em relação a uma segunda tendência da acumulação capitalista nos últimos trinta e cinco anos, que contribui para o entendimento da crise do capitalismo contemporâneo, destaca-se o crescimento da esfera financeira, por meio do comando do capital portador de juros (capital financeiro) no movimento geral do capital. Esse crescimento da órbita financeira, denominado por “financeirização”, pode ser entendido como resposta dos capitalistas e de alguns estados em procurarem oportunidades de investimento para além da economia produtiva e não lucrativa. Para se ter uma ideia, entre 1980 e 2013, os ativos financeiros globais aumentaram 2.275%, passando de quase 12 trilhões de dólares a 285 trilhões de dólares, respectivamente⁷. Nesse mesmo período, esta extraordinária expansão superou de forma considerada o crescimento do PNB mundial (525,4%), que passou de 11,8 trilhões de dólares para apenas 73,8 trilhões de dólares⁸.

De forma bem diferente do que foi realizado no período em que a proteção social do Estado de Bem-estar europeu e 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 de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos da especulação bem-sucedida”.

Em verdade, 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 abordado por Marx. É importante retomar o que Marx (1987, 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

⁶ Para uma discussão sobre a reconfiguração dos sistemas de proteção social nos países europeus, ver Castel (2010).

⁷ Ver MC Kinsey Global Institute. Disponível em: <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/financial-globalization>. Acesso direto: 20 janeiro de 2016.

⁸ Ver Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <http://www.infolaso.com/economia/41-pib-segundo-el-banco-mundial/863-producto-nacional-bruto-por-paises-2013.html>.

que liga os dois extremos”, isto é, sem passar pelo processo de produção, quando se refere à expressão geral do movimento do capital ($D - M - D'$) (MARX, 1987).

A partir do estudo a respeito do capital portador de juros, Marx analisa algumas possibilidades de seu curso e de suas formas assumidas, levando esse capital ao desempenho de capital fictício. Nesse sentido, Carcanho e Nakatani (1999) argumentam que 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, e que procura sempre sua expansão.

Marques e Nakatani (2014) mostram que, recentemente, ao contrário do que muitos esperavam, a crise que teve início com as subprimes, nos Estados Unidos, em 2007/2008, de que ainda vemos seus efeitos em diversos países, especialmente europeus, não resultou na diminuição do capital fictício. Para se ter uma ideia, os títulos de dívida interna dos 35 países acompanhados pelo Banco de Compensações Internacional (BIS), que em 2005 atingiam US\$ 22,2 trilhões, ampliaram-se para US\$ 42,09 trilhões, em 2011. Já o saldo dos derivativos teve uma expansão ainda mais espantosa: de US\$ 297,67 trilhões, em 2005, para US\$ 632,57 trilhões, em 2012 (Ibid).

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, sob o aspecto quantitativo, ainda que a riqueza financeira venha crescendo de forma exorbitante nas últimas quatro décadas, como mencionado anteriormente⁹.

⁹ 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, associando-se, ainda, as contribuições de Lapavistas (2014). Para tanto, utilizamos o trabalho de Callinicos (2010) 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: Gérard 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 Costas Lapavistas, professor da School of Oriental and African Studies (SOAS), Universidade de Londres; 3) a terceira assinala a integração de 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

De acordo com Lapavitsas (2014), a financeirização reflete uma assimetria crescente entre a produção e a circulação capitalista durante as últimas quatro décadas, especialmente no componente financeiro do último. Assim, a financeirização representa o crescimento assimétrico da acumulação financeira em relação a acumulação real, uma alteração no equilíbrio entre as duas formas de acumulação.

No entanto, para Lapavitsas (2014) a ascensão da acumulação financeira deve ser compreendida para além do nível mais abstrato (ou agregado). Para esse autor, este processo representa uma transformação estrutural das economias capitalistas avançadas, e as suas raízes devem ser encontradas no interior das relações fundamentais entre as empresas não financeiras, os bancos e os trabalhadores. Ou mais precisamente, a assimetria entre produção e circulação (as duas formas de acumulação, real e financeira) tem surgido como reflexo das transformações graduais no comportamento de três « atores »: a) das empresas, realizando operações nos mercados financeiros sem recorrer aos bancos, b) dos bancos, direcionando-se para transações nos mercados financeiros abertos, na busca por lucros através de negociações financeiras ; c) das famílias e dos trabalhadores, com maior dependência deles em relação ao sistema financeiro, por meio do aumento do seu endividamento para obter acesso a bens e serviços essenciais, incluindo a habitação, educação, saúde e transporte, mas também na expansão da participação de ativos financeiros, como pensões, seguros etc.

Nessa perspectiva, trata-se de frisar, então, que a predominância da valorização financeira é mais qualitativa do que quantitativa. No movimento do capital, nesse período, houve prioridade de diferentes estratégias para refazer a sua taxa de lucro, utilizando-se de vários mecanismos como: precariedade do trabalho, diminuição dos salários, transferência de plantas industriais para lugares onde os salários sejam menos elevados, entre outras (Marques; Nakatani, 2011)¹⁰.

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 e cinco anos, sob a dominância do capital portador de juros e a dinâmica da produção do

principais são: Itoh e Costas Lapavitsas. Para um maior detalhe dessa discussão, ver Callinicos (2010), capítulo 1.

¹⁰ Além disso, é importante ressaltar que a força do movimento do capital ao promover tais mudanças foi tal que houve derrotas significantes 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).

capital, como se pode observar com a tendência de queda da taxa de lucro em todo o período do pós-guerra. O aspecto principal aqui reside no entendimento que procura captar a interação entre a “financeirização”, o processo de acumulação de capital e seus impactos nos direitos sociais, particularmente na seguridade social e na saúde no Brasil.

2. Os efeitos da crise do capitalismo sobre o financiamento da seguridade social e da saúde no Brasil

Os efeitos da crise contemporânea do capitalismo vêm se materializando na degradação dos direitos sociais no mundo. Não se trata apenas de um problema de cortes drásticos nos gastos públicos. As políticas austeras adotadas, no período recente, dizem respeito também à mudança de como o sistema de proteção social é organizado, servindo aos interesses mercantis.

Nessa perspectiva, Whal (2011) argumenta que os Estados de Bem Estar Social no mundo vêm sofrendo sete principais ataques: 1) *polarização*, em que a sociedade se torna crescentemente polarizada entre os que têm e os que não têm acesso aos benefícios sociais; 2) *individualização do risco*, com a degradação da concepção de solidariedade por meio dos coletivos cada vez mais frágeis, reduzindo os benefícios aos desempregados; 3) *crescente exposição ao mercado*, por meio da desregulação e o aumento do poder do mercado pressionando vasto contingente dos trabalhadores; 4) *redistribuição inversa*, em que se assiste o deslocamento da renda, isto é, do público para o privado, do trabalho para o capital e dos pobres para os ricos; 5) *transformação da universalidade para a seletividade das políticas sociais*, sendo essas dirigidas particularmente ao número crescente dos excluídos do mercado de trabalho e da sociedade em geral; 6) *passagem do público para os modelos privados de organização e gerenciamento das políticas*, em que o motivo do lucro vai ganhando terreno em serviços de políticas sociais financiados com recursos públicos; e 7) *esvaziamento do poder democrático das políticas*, através da desregulamentação e o aumento da gestão por contrato, em que o poder vai sendo transferido dos órgãos democráticos das políticas para o mercado e para os sistemas jurídicos.

De forma geral, esse quadro não difere do que vem sendo adotado no Brasil em termos das mudanças nas políticas sociais, especialmente nos direitos sociais, em destaque na seguridade social (saúde, previdência e assistência social). As medidas implantadas no país, por meio do tripé macroeconômico ortodoxo - metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante -, adotadas pelo governo federal desde o governo

de Fernando Henrique Cardoso (FHC) até o Governo Dilma Roussef, vêm envolvendo a redução do nosso sistema de proteção social, especificamente da seguridade social.

Particularmente, as medidas tomadas ao final de 2014 e aprovadas em 2015, em nome do ajuste fiscal, mostram que o governo Dilma vem atuando de forma totalmente refém do que se convencionou chamar de mercado e da presença do capital portador de juros no orçamento. Esse governo, ao dar continuidade a realização de superávits primários, ainda que em termos inferiores dos patamares obtidos nos governos passados, segue impondo contingenciamento ao orçamento e diminuindo os gastos públicos sociais, importante componente da demanda interna do país. Essa opção, em um quadro de uma economia estagnada ou caminhando para uma recessão, seguramente irá deprimir ainda mais a situação econômica e as condições sociais dos trabalhadores.

Ao longo das últimas três décadas, o financiamento da seguridade social e da saúde, em particular, foi um dos temas mais debatidos e problemáticos na agenda de implementação das políticas públicas sociais. Essa situação problemática foi explicitada por meio de montantes insuficientes e indefinidos, especialmente no Sistema Único de Saúde (SUS).

No contexto mais amplo, essa situação pode ser percebida pelo forte presença do capital portador de juros no orçamento público federal e no Orçamento da Seguridade Social, nos incentivos financeiros públicos concedido à saúde privada por meio da permissão da abertura do capital estrangeiro para a exploração das ações e serviços de saúde no País e da permanência do mecanismo de renúncia fiscal e, ainda, na adoção de um Ajuste Fiscal, pelo governo Dilma, com larga redução para os recursos da saúde.

Com a vinculação de recursos para a saúde pública, a partir da Emenda Constitucional nº 29/2000¹¹, permitiu-se que o gasto SUS aumentasse de 2,89% do PIB, em 2000, para 3,9% do PIB, em 2014 (sendo 1,7% da União, 1,2% dos Municípios e 1,0% dos Estados). No entanto, o gasto público brasileiro ainda é baixo em relação aos demais países que têm um sistema público universal. Para que o Brasil atingisse o nível desses países, precisaria dobrar a participação do SUS em relação ao PIB, a fim de

¹¹ Conforme a Emenda Constitucional nº. 29 ficou definido que os estados e os municípios devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% e 15%, respectivamente, do total dos impostos, compreendidas as transferências constitucionais. No tocante à União, a EC-29 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. Nem com a aprovação da Lei 141/2012, que regulamentou a EC-29, não foram garantidos novos recursos financeiros para a saúde universal, especialmente por parte da União (BRASIL, 2012).

equiparar à média dos países europeus (Reino Unido, Canadá, França e Espanha), isto é, 8,0% (MENDES, 2012).

Se o artigo 55 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal fosse aplicado, 30% dos recursos da Seguridade Social deveriam ser destinados à Saúde, mas isso nunca foi feito. Em 2014, o Orçamento da Seguridade Social foi de R\$ 686,1 bilhões de reais, sendo que se destinados 30% à saúde, considerando os gastos do governo federal, corresponderiam a R\$ 205,8 bilhões de reais, mas a dotação foi a metade disso. Isso mostra claramente o subfinanciamento histórico do SUS¹².

Para enfrentar a fragilidade do financiamento da seguridade social e do SUS nesse contexto da fase de acumulação financeira do capitalismo e sua crise deve-se defender a mudança dessa política econômica que prioriza o pagamento de juros da dívida pública – forma de financeirização do orçamento público. Para se ter uma ideia, em 2014, o Orçamento executado do Governo Federal foi de R\$ 2,2 trilhões, sendo que o montante gasto com juros correspondeu a R\$ 361 bilhões, o equivalente a 6,5% do PIB. Com relação ao total do orçamento, o peso é ainda maior em termos percentuais, 16,7% de toda despesa liquidada, de acordo com os dados da Secretaria Nacional do Tesouro¹³. Para efeito de comparação, no mesmo ano de 2014, o total da Despesa Liquidada com a saúde pública atingiu a cifra de R\$ 92 bilhões¹⁴, o que correspondeu a aproximadamente 4% das despesas totais.

Ao se refletir sobre essa problemática, é possível dizer que a sociedade brasileira, em geral, e o setor saúde, em particular, deveriam reivindicar uma auditoria dessa dívida, a fim de possibilitar maiores recursos disponíveis para a seguridade social, assim como fez o Equador, de forma bastante equilibrada, com a participação de parlamentares de diversos países. Nesse país, depois dessa medida, 70% da dívida foram declarados ilegais e o governo equatoriano admitiu pagar os outros 30%, restando recursos para serem destinados às políticas sociais¹⁵.

Em 2015, duas medidas tiveram o apoio do governo federal que acabaram por prejudicar ainda mais o subfinanciamento do SUS: 1) uma diz respeito à nova lei que permite a exploração do capital estrangeiro nos serviços de saúde, inclusive o filantrópico, por meio da permissão de aquisição das Santas Casas – instituição que basicamente é financiada pelo Estado brasileiro -; 2) a outra medida refere-se à EC

¹² Para o detalhamento do subfinanciamento histórico do SUS, ver Mendes (2012).

¹³ Ver Siafi – STN/CCONT/GEINC.

¹⁴ Dado extraído do SIOPS. Disponível: <http://siops.datasus.gov.br>. Acesso em 21/04/2015.

¹⁵ Para um breve relato dessa experiência, ver Cunha (2013).

86/2015 que modifica a base de cálculo do financiamento federal da saúde, reduzindo-o ainda mais do baixo nível de gasto que se alcançou até recentemente (1,7% do PIB em 2014, sendo 3,9% incluindo os três níveis de governo).

No tocante à primeira medida, em janeiro de 2015 foi aprovada no Congresso Nacional a Lei 13.097/2015 que, dentre outros aspectos, promove a abertura da saúde para o capital estrangeiro. De acordo com essa medida provisória, empresas e capitais estrangeiros poderão instalar, operar ou explorar hospitais (inclusive filantrópicos) e clínicas. Também poderão atuar em ações e pesquisas de planejamento familiar, e serviços de saúde exclusivos para atendimento de funcionários de empresas. Atualmente, a presença do capital externo já existe em outras áreas da saúde, a exemplo dos planos e seguros de saúde, e de farmácias. Essa nova Lei altera a Lei Orgânica da Saúde (8.080/90), que originalmente proíbe os investimentos estrangeiros no setor, e fere também a Constituição Federal de 1988, em seu artigo n.º. 199.

Na realidade, o governo federal tem insistido no argumento de que a primeira “brecha” para a entrada de capital estrangeiro no mercado de saúde brasileiro ocorreu em 1998, com a lei que regulamenta Planos de Saúde e, sendo assim, a Lei n.º 13.097 não constitui uma novidade nesse campo. A partir da Lei de 1998, operadoras de saúde de capital internacional, sob a liderança do capital financeiro, foram autorizadas a comprar planos no Brasil. Sabe-se que desde então, a empresa *United Health* adquiriu a Amil e o grupo americano *Bain Capital* - fundo de *private equity* e *venture capital* - comprou a Intermédica. Contudo, os arautos dessa argumentação esquecem de mencionar os problemas que essa decisão foi prejudicando a defesa do direito universal à saúde. Sem dúvida, a Lei n.º 13.097 veio para agravar ainda mais a possibilidade de ampliarmos a conquista desse direito pela sociedade brasileira e assegurar a insaciabilidade do capital na forma de apropriação do fundo público.

Em relação à segunda medida que intensifica o subfinanciamento do SUS, destaca-se a Emenda Constitucional (EC) n.º 86/2015. Nessa EC que institui o «Orçamento Impositivo» (obrigatoriedade de execução total das emendas parlamentares no orçamento) foi incluída uma nova base de aplicação do governo federal na saúde (arts 2º e 3º), alterando a base de cálculo de Receita Corrente Bruta para Receita Corrente Líquida (RCL), inclusive sendo executada de forma escalonada em cinco anos, isto é, 13,2% dessa RCL, para o primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação dessa EC (2016), até alcançar 15% da mesma, no quinto exercício financeiro, respectivamente. Já há vários cálculos realizados que

indicam uma redução dos recursos do SUS. Há quem aponte uma perda de cerca de R\$ 9,2 bilhões para as ações e serviços públicos de saúde já no primeiro ano de implantação da EC, em 2016 (FUNCIA, 2015). Assim, o tamanho do problema é significativo, com diminuição dos recursos por meio da EC 86.

Além disso, a EC 86/2015 traz dois graves problemas: a) o recurso referente ao Pré-Sal deixará de ser um excedente para a saúde, como estava previsto na Lei 12.858/2013, passando a incorporar a nova base de cálculo determinada pela PEC e, consequentemente com perdas de alguns bilhões de reais; b) um aumento das emendas parlamentares para um teto de 1,2% da Receita Corrente Líquida, sendo que 0,6% seriam retiradas do orçamento da saúde. Dessa forma, a situação de restrições ao financiamento do SUS será ainda maior.

A EC 86 indica que o cenário futuro para o financiamento do SUS ficará bem distante da necessidade de financiamento para assegurar um sistema universal de saúde. Tudo indica que o subfinanciamento histórico deverá permanecer. Além disso, a lógica da política econômica austera, levada há anos pelo governo federal (aliás por diversos governos desde 1995), parece não ser alterada. Ao contrário, vimos cada vez mais o seu fortalecimento, sempre em direção a corte de gastos das políticas de direito, como é o caso da saúde, para responder ao superávit primário e às metas de inflação. Nada é anunciado em relação à ampliação do investimento de recursos das políticas sociais de direito, como a saúde.

Outro aspecto que merece ser salientado no contexto do subfinanciamento do SUS, refere-se ao 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. Nota-se que o total desses benefícios tributários à saúde privada vem crescendo de forma considerada. Registre-se: R\$ 3,67 bilhões, em 2003; passando para R\$ 8,70 bilhões, em 2006, R\$ 15,85 bilhões em 2009 e, por fim, R\$ 19,98 em 2012 (MENDES e WEILLER, 2015). Não resta dúvida que o aumento desses incentivos fiscais ao capital privado vem respondendo à necessidade de valorização desse capital no contexto do capitalismo financeirizado e sua crise.

Por fim, não se pode deixar de comentar a recente adoção do Ajuste Fiscal anunciado pelo governo Dilma ao final de maio de 2015 que constitui mais um ataque

aos direitos sociais da população brasileira em geral e à saúde pública, em particular. O Governo Dilma Rousseff segue a mesma linha dos governos anteriores, principalmente a partir do governo tucano FHC, em que a saúde, o SUS, não foi considerada área prioritária no padrão do desenvolvimento brasileiro. Isso porque desde 1995 até 2014, o gasto com ações e serviços de saúde do Ministério da Saúde manteve-se praticamente estático em 1,7% do PIB, enquanto o pagamento de juros da dívida correspondeu, em média, a 6,5% do PIB, nesse mesmo período. Diante da crise econômica mundial e seu impacto no Brasil, o governo federal busca o seu enfrentamento por meio do aumento do grau de exploração dos trabalhadores e da população em geral diminuindo os recursos para as áreas sociais, com maior ênfase para a educação e a saúde. Esses setores são justamente os que não deveriam sofrer reduções de recursos em um momento de crise econômica profunda. Os gastos nessas áreas devem ser entendidos como mecanismos indiretos de redistribuição de renda, isto é, com a crise, se houvesse investimento nesses setores, a população não precisaria “tirar do seu bolso” para pagar por esses direitos. Mas, essa não é a visão do governo federal. Sua resposta para o enfrentamento da crise vem com a adoção de um grande Ajuste Fiscal com corte de recursos, principalmente nas políticas sociais.

Esse Ajuste, ao invés de promover uma diminuição no pagamento dos juros da dívida, resultou em um corte de recursos de R\$ 69,9 bilhões em todo o orçamento de 2015, sendo para a saúde R\$ 11, 8 bilhões a menos, isto é, diminuindo o orçamento aprovado 2015, de R\$ 103,2 bilhões para R\$ 91,5 bilhões, o que corresponde a uma redução de 11,3%. E, posteriormente, em 30 de julho, o governo cortou mais R\$ 1,2 bilhões, passando o orçamento do Ministério da Saúde para R\$ 90,3 bilhões. Nesse sentido, tal volume de recursos para o orçamento da saúde desse ano é menor que o gasto executado em 2014 que registrou R\$ 92 bilhões.

A situação de execução orçamentária para 2015 foi ainda pior que o fraco e penoso orçamento executado em 2014, que acabou por atrasar as transferências federais de dezembro a municípios – R\$ 3,8 bilhões -, principalmente para Média e Alta complexidade (hospitais, etc.), repassando-as apenas no final de janeiro deste ano. Segundo cálculos de Funcia (2015 a), a insuficiência para 2015, em tempos de ajuste fiscal, foi de cerca de R\$ 5,8 bilhões, sendo o orçamento previsto de R\$ 101,8 bilhões. Essa situação também acarretou atrasos nas transferências do governo federal para Estados e Municípios, principalmente para Média e Alta Complexidade.

Conforme Funcia (2015 a), a insuficiência orçamentária para 2016, seguindo a nova base de cálculo definida pela EC 86 para a proposta orçamentária, com base nos 13,2% da Receita Corrente Líquida, está estimada em R\$ 16,6 bilhões. Além das dificuldades orçamentárias de 2015, essa insuficiência de 2016 agravará os problemas, levando a dificuldades do programa “Farmácia Popular” (modalidade co-pagamento) e à uma estagnação dos recursos para a Atenção Básica, após um período de crescimento bastante moderado verificado nos últimos anos.

Ainda, cabe comentar que, ao final de 2015, o quadro de subfinanciamento do SUS foi agravado. Isso porque, a presidente Dilma sancionou com vetos a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016 (Lei 13.242, de 30/12/2015) que estabelecia que durante o ano de 2016, o montante a ser aplicado em saúde não poderia ser inferior ao valor resultante da aplicação da regra antiga da Lei nº 141/2012, isto é, a União deve aplicar o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação do PIB nominal. Na realidade, esse dispositivo buscava garantir minimamente a preservação dos recursos ao SUS em 2016, a medida que o primeiro ano de vigência da nova regra da EC 86/2015 já indicava perdas, como mencionado anteriormente. Dito de outra forma, com o dispositivo na LDO 2016, seria possível enfrentar a redução dos recursos ao SUS provocada pela introdução do novo critério de cálculo para a apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde definido pela EC-86 para 2016: 13,2% das receitas correntes líquidas. Porém, a partir do veto da presidente Dilma a esse dispositivo na LDO 2016, fica valendo para esse ano, uma aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde correspondente ao estabelecido pela EC 86, o que leva a uma diminuição de R\$ 8,5 bilhões (FUNCIA, 2016).

Funcia (2016), ainda, esclarece que se for adotada a receita corrente líquida estabelecida na Lei Orçamentária de 2016, isto é, de R\$ 759,4 bilhões, o valor da aplicação mínima em 2016 pela regra da EC 86/2015 seria de R\$ 100,3 bilhões, isto é, R\$ 4,5 bilhões inferior ao valor apurado pela regra antiga (Lei 141/2012) de R\$ 104,8 bilhões.

Em síntese, ao se adotar como referências estes valores preliminares, o parâmetro da aplicação mínima em 2016 pela regra vigente será diminuído entre R\$ 4,5 bilhões e R\$ 8,5 bilhões em comparação à regra antiga. Nesse quadro, não resta dúvida, que o corte de recursos para a saúde pública prejudicará a população brasileira que já sofre com o conhecido histórico desfinanciamento do SUS.

No tenso ambiente do Ajuste Fiscal assiste-se à mais um episódio da política austera estabelecida pelo governo Dilma em relação ao financiamento da seguridade social. Trata-se da renovação e a potencialização da Desvinculação das Receitas da União – DRU. Tal mecanismo criado desde 1994, renovado a cada quatro anos e, ainda, em pleno funcionamento, é bastante conhecido por muitos, em que 20% das receitas do Orçamento da Seguridade Social (OSS), formado pela saúde, previdência e assistência social, são retiradas e destinadas ao pagamento de juros da dívida, em respeito à já histórica política do governo federal de manutenção do superávit primário, sob as exigências do capital portador de juros (capital financeiro) dominante na fase contemporânea do capitalismo.

Nesse contexto do capitalismo e de sua profunda crise, em que a seguridade social deveria ser prestigiada, o que acontece é justamente o contrário. O governo federal enviou, em 8 de julho de 2015, à Câmara dos Deputados, a prorrogação da DRU pela sétima vez. Trata-se da proposta de emenda à Constituição (PEC 87/2015) que prorroga a DRU, não por mais quatro anos – como vinha sendo feito desde sua criação, mas por oito anos. O pior disso tudo é que o texto amplia de 20% a 30% o percentual das receitas do Orçamento da Seguridade Social que serão retiradas para assegurar a tranquilidade do capital financeiro em dar sequência à apropriação desse fundo público. É difícil imaginar que, por meio dessa PEC, a seguridade social continuará sendo desfinanciada até 2023, ou seja, por mais oito anos, e que, se aprovada, corresponderá a 29 anos de desvinculação.

Para ser ter uma ideia de alguns números, a apropriação do fundo público (OSS) por esse capital, por meio da DRU, vem sendo materializada com a retirada dos seguintes montantes: em 2010, R\$ 45,9 bilhões; em 2011, R\$ 52,4 bilhões; em 2012, R\$ 58,1 bilhões; em 2013, R\$ 63,4 e, em 2014, R\$ 63,1 (ANFIP, 2015). Isso significou uma extração, em média, de cerca de 77% do saldo superavitário do OSS, entre 2010 a 2013, sendo que, em 2014, a retirada foi superior a esse saldo, correspondendo a 117,1%, em virtude da queda da arrecadação das receitas no cenário da crise econômica. O quadro da perda de recursos para a Seguridade Social com a DRU fica mais desolador quando se analisa o período entre 1995 a 2014, correspondendo a cerca de R\$ 704,2 bilhões.

Parece que o governo federal vem funcionando bastante sintonizado à lógica da dinâmica do capitalismo contemporâneo e sua crise, em que a prioridade do gasto público vincula-se muito mais aos interesses de apropriação do capital financeiro no

orçamento público, do que à alocação de recursos para a seguridade social, em geral e, para a política de saúde universal, em particular. Essa ideia é sustentada pelos argumentos do governo federal quando questionado sobre o porquê de não investir maior magnitude de recursos na política de saúde. Sua contestação sempre se refere à insuficiência de fonte específica para tanto. Ora, é conhecido de todos que o Orçamento da Seguridade Social (OSS) vem demonstrando superávits há vários anos, indicando que recursos existem. Mais recentemente, registre-se: em 2010, R\$ 53,8 bilhões; em 2011, R\$ 75,8 bilhões ; em 2012, R\$ 82,7 bilhões, em 2013, R\$ 76,2 bilhões e, em 2014, R\$ 53,9 bilhões (ANFIP, 2015). A diminuição do resultado nesse último ano deve-se à queda da arrecadação em plena crise econômica. Se não existisse a DRU, recursos para as áreas que integram a seguridade social não faltariam. Como forma de seguir a lógica de apropriação do capital financeiro sobre o fundo público nessa fase contemporânea do capitalismo, grande parte desse superávit vem sendo transferido para o pagamento de juros da dívida, em respeito, como dissemos, à política de manutenção do superávit primário e corte dos gastos das políticas de direitos sociais, como a saúde.

A sociedade brasileira precisa saber disso para rejeitar a continuidade da DRU, que nesse ano será potencializada se aprovada a PEC 87/2015. Daí, deixarmos claro que recursos existem para se fazer um Ajuste Fiscal, sem cortar recursos da saúde, bastando o governo ficar ao lado da grande massa da população brasileira que trabalha e não se alinhar aos arautos do capital financeiro, como vem fazendo.

Considerações Finais

Os tempos contemporâneos em que se aprofunda a crise do capital correspondem justamente ao período que se intensificam os conflitos que limitam os direitos sociais estabelecidos pela seguridade social e pelo SUS, particularmente no esquema de seu financiamento e na introdução de mecanismos que valorizem a saúde como uma política mercantil.

Insistimos que essa crise deve ser compreendida como decorrente das tendências de longo prazo na acumulação capitalista, a partir do declínio da taxa de lucro nas economias após a II Guerra Mundial e que não foi, posteriormente, invertida totalmente. Ainda, que a partir da década de 1980, seja possível verificar uma trajetória instável de retomada da queda da lucratividade, em decorrência das políticas econômicas ortodoxas neoliberais, as economias não conseguem alcançar o patamar da taxa de lucro do período anterior. Além desse contexto, acrescentamos à explicação dessa crise, a tendência que decorre do enfrentamento a esse declínio da lucratividade, isto é, o

processo da financeirização, em que o capital portador de juros (capital financeiro), particularmente o capital fictício, busca assegurar lucros mais imediatos, passando a desempenhar a dominação na dinâmica do capitalismo nos últimos 35 anos.

É nesse cenário do capitalismo contemporâneo em crise, que o financiamento da seguridade social e do SUS transcorreram sobre um longo processo de tensões. No plano interno da economia brasileira, as decisões de uma política econômica restritiva/neoliberal, mantiveram-se muito firme durante todos os anos 1990 e 2000. Sob essa condução, mais particularmente ao longo dos últimos anos do Governo Dilma, assistiu-se à fragilidade do financiamento da seguridade social, ao perder recursos de forma sistemática por meio do mecanismo da DRU e sua renovação periódica nesses anos. Acrescente-se a esse quadro, as medidas do governo federal para remanejamentos e cortes no orçamento da seguridade social e do SUS, em particular, muitas vezes justificados pelos problemas de caixa ou pelos riscos que as contas gerais do governo sofriam, em razão de problemas para assegurar uma escala de superávit primário condizente com as exigências do mundo da finança e com os interesses das classes dominantes em enfrentarem a queda da lucratividade no âmbito da produção.

Enfatizamos que o problema do financiamento do SUS decorreu, em larga escala, no plano específico e interno do país, da decisão, e não somente de imposição externa, da manutenção de uma política econômica do governo federal, durante esses mais de 27 anos e em sintonia com as demandas do capital financeiro internacional. Especialmente, nos anos mais recentes, sob a condução do Governo Dilma, o tamanho do problema para a saúde universal tornou-se mais significativo, com a permissão à entrada do capital estrangeiro para explorá-la como mercadoria, com a diminuição dos recursos por meio da EC 86 e, ainda, com o volumoso corte de recursos por meio do ajuste fiscal. Nesta perspectiva, o subfinanciamento do nosso sistema de saúde e o fortalecimento do setor privado, inclusive com a participação das empresas estrangeiras interessa aos arautos do grande capital, especialmente, do capital portador de juros dominante no capitalismo contemporâneo.

Referências Bibliográficas

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social 2014*. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2015. 168 p. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/>>. Acesso em: jan. 2015.

BERNANKE, Ben. *The Crisis as a Classic Financial Panic*. At the Fourteenth Jacques Polak Annual Research Conference, Washington, D.C. November 8, 2013. Disponível em: < <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20131108a.htm> > Acesso Direto em: nov 2015.

BRASIL. *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012*. Regulamenta o parágrafo 3º 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 critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e outras providências, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm. Acesso direto em: nov/2015.

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

CALLINICOS, Alex. Crises. In: CALLINICOS, A. *Deciphering Capital: Marx's Capital and its destiny*. London: Bookmarks Publications, 2014.

CARCANHOLO, Reinaldo; Nakatani P. *O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização*. Ensaios FEE, 20(1): 284-304, 1999. Disponível em: < <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1947/2323> >. Acesso em: dez 2012.

CASTEL, Robert. *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. 1ª ed, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.

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

CHESNAIS, François. “As raízes da crise econômica mundial”. *O Olho da História*, n. 18, Salvador (BA), julho de 2012.

CROTTY, J. Profound Structural Flaws in the US Financial System That Helped Cause the Financial Crisis. *Economic and Political Weekly*, 2009; XLIV (13):127-135.

CUNHA, Jarbas R.A. “A Auditoria Constitucional da Dívida e o Financiamento do Direito à Saúde no Brasil nos 25 anos da Constituição Brasileira”. 2013. Disponível em:< <http://www.auditoriacidada.org.br/campanhas/>>. Acesso em jan 2014.

FERRARI FILHO, F, DE PAULA, LF. *A Crise das Finanças Desregulamentadas: o que fazer?* In: Associação Keynesiana Brasileira, organizadores. Dossiê da Crise I, 2008. p. 54-56. Disponível em: <<http://www.akb.org.br/dossies.asp>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

FUNCIA, Francisco. Nota de esclarecimento a respeito do cálculo das perdas decorrentes do início da vigência da nova regra da Emenda Constitucional nº 86/2015 para calcular a aplicação mínima da União em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Idisa. *Domingueira* n.º 4, 12 de abril, 2015. Disponível em: < <http://www.idisa.org.br/img/File/Domingueira%20da%20Sa%C3%BAde%20-%20004%202015%20-%2012%2004%202015.pdf> > Acesso Direto em: maio/2015.

FUNCIA, Francisco. Quanto o ministério da saúde precisará ter no orçamento de 2016 para manter o padrão de gastos de 2014 em ações e serviços públicos de saúde (asps)? Idisa. *Domingueira* n.º 21, 04 de outubro, 2015 a. Disponível em:<

<http://www.idisa.org.br/img/File/Domingueira%20da%20Sa%C3%BAde%20-%202021%202015%20-%2004%2010%202015.pdf>> . Acesso Direto em: outubro/2015.

FUNCIA, Francisco. LDO 2016: o veto que agrava o subfinanciamento do SUS. Idisa. *Domingueira* n.º 1, 10 de janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.idisa.org.br/site/documento_13205_0_2016---domingueira-da-saude-001-2016.html> Acesso direto em: jan/2016.

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

KLIMAN, Andrew. *The Failure of Capitalist Production: Underlying Causes of the Great Recession* . London: Pluto, 2012.

KLIMAN, Andrew. The great recession and Marx's crisis theory. *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 74, n.º. 2, 2015.

LAPAVITSAS, C. *Profiting Without Producing: how finance exploits us all*. London: Verso Books, 2014.

MARQUES, Rosa; NAKATANI, Paulo. A crise mundial e a economia brasileira. *O Olho da História*. (16), 2011. Disponível em : <<http://oolhodahistoria.org/n16/artigos/rosapaulo.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

MARQUES, Rosa; NAKATANI, Paulo. A natureza do capitalismo contemporâneo. In Cassiolato, José Eduardo et al (organizadores). *Desenvolvimento e Mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais*. Rio de Janeiro, E-papers, 2014.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. 2.ed. Livro Primeiro, Tomo 1. Gorender J, apresentador. Singer P, coordenador e revisor. Barbosa R, Kothe FR, tradutores. São Paulo: Abril Cultural; 1985. (Os Economistas).

MARX, Karl. *El Capital*. crítica de la Economía Política. Libro III. Roces W, tradutor. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

MENDES, Aquilas. *Tempos turbulentos na saúde pública brasileira: os impasses do financiamento no capitalismo financeirizado*. São Paulo: Hucitec Editora, 2012.

MENDES, Aquilas; WEILLER, José Alexandre B. *Renúncia Fiscal (Gasto Tributário) em Saúde: repercussões sobre o Financiamento do SUS*. Trabalho apresentado ao XIX Encontro Nacional de Economia Política. Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), Florianópolis, maio de 2014.

MINSKY, H.P. Integração financeira e política monetária. *Economia e Sociedade*, 1994 3(1): 21-36. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/index.php/revista-economia-e-sociedade>. Acesso em: dez.2013.

ROBERTS, Michael. “From Global Slump to Long Depression”, *International Socialism* 140 (autumn), 2013. Disponível em: www.isj.org.uk/?id=914. Acesso direto em: nov. 2013.

ROBERTS, Michael. “The nature of current long depression”. Presentation at Marxism 2014. London, 11 July, 2014.

ROBERTS, Michael. “The Global Crawl Continues”. *International Socialism* 147, 2015. Disponível em: <http://isj.org.uk/the-global-crawl-continues/>. Acesso direto em: nov. 2015.

WAHL, Asbjorn. *The Rise and Fall of the Welfare State*. London: Pluto Press, 2011.