Volume 23 Issue 26
Originally issued as E2

Global Journal of HUMAN-SOCIAL SCIENCE: E
Economics
Volume 23 Issue 2 Version 1.0 Year 2023
Type: Double Blind Peer Reviewed International Research Journal
Publisher: Global Journals
Online ISSN: 2249-460x & Print ISSN: 0975-587X

Unraveling Poverty: Reflections from the Financial Management of the Public Fund in Brazil

By Darana Carvalho de Azevedo & Evilasio da Silva Salvador

Universidade Federal Fluminense

Abstract- The purpose of this article is to analyze the State's conformations in the scope of the financial management of public resources, in the context of capitalism under financial predominance, pointing out its correlation with the consequences of poverty in Brazil. To this end, it analyzes the tax bases that finance social policies in Brazil and the management of social expenses, using data extracted from the Federal Revenue Service of Brazil and the SIGA Brasil system, in the period from 2016 to 2019, corresponding to the beginning of the "New Fiscal Regime" of greater fiscal austerity. The results indicate a higher incidence of taxes on the poorest population, in addition to a significant decrease in actions linked to social policies that are so important in combating poverty, to the detriment of the allocation of public resources for the payment of financial expenses with interest, charges and amortization of the public debt.

Keywords: *poverty, financial capitalism; social politics; public fund.*

GJHSS-E Classification: *LCC: HJ901*



Strictly as per the compliance and regulations of:

© 2023. Darana Carvalho de Azevedo & Evilasio da Silva Salvador. This research/review article is distributed under the terms of the Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0). You must give appropriate credit to authors and reference this article if parts of the article are reproduced in any manner. Applicable licensing terms are at https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

Unraveling Poverty: Reflections from the Financial Management of the Public Fund in Brazil

Desvendando a Pobreza: Reflexões a Partir da Gestão Financeira do Fundo Público no Brasil

Darana Carvalho de Azevedo [α] & Evilasio da Silva Salvador [σ]

Resumo- Este artigo tem por objetivo fazer uma análise das conformações do Estado no âmbito da gestão financeira dos recursos públicos, no contexto de capitalismo sob predominância financeira, apontando sua correlação com os desdobramentos da pobreza no Brasil. Para tanto, analisa as bases tributárias que financiam as políticas sociais no Brasil e a gestão dos gastos sociais, mediante dados extraídos da Receita Federal do Brasil e do sistema SIGA Brasil, no período de 2016 a 2019, correspondente ao início do "Novo Regime Fiscal" de maior austeridade fiscal. Os resultados assinalam maior incidência dos impostos sob a população mais pobre, além de uma diminuição expressiva de ações vinculadas a políticas sociais tão importantes no enfrentamento da pobreza, em detrimento da destinação de recursos públicos para o pagamento das despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida pública.

Palavras-chave: pobreza, capitalismo financeiro; políticas sociais; fundo público.

Abstract- The purpose of this article is to analyze the State's conformations in the scope of the financial management of public resources, in the context of capitalism under financial predominance, pointing out its correlation with the consequences of poverty in Brazil. To this end, it analyzes the tax bases that finance social policies in Brazil and the management of social expenses, using data extracted from the Federal Revenue Service of Brazil and the SIGA Brasil system, in the period from 2016 to 2019, corresponding to the beginning of the "New Fiscal Regime" of greater fiscal austerity. The results indicate a higher incidence of taxes on the poorest population, in addition to a significant decrease in actions linked to social policies that are so important in combating poverty, to the detriment of the allocation of public resources for the payment of financial expenses with interest, charges and amortization of the public debt.

Keywords: poverty, financial capitalism; social politics; public fund.

Author α: Assistente Social formada pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre e doutoranda em Política Social pela UFF, pesquisadora no núcleo de Pesquisa sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social. e-mail: daranaa@id.uff.br

Author σ: Economista formado pela Universidade Federal de Santa Catarina, mestre e doutor em Política Social pela Universidade de Brasília - UnB, pós-doutor em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), professor na Universidade de Brasília (UnB). Lider do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social. Bolsista produtividade do CNPq.

I. Introdução

Acalenta-nos deparamos hoje, talvez mais que outrora, com inúmeras publicações, fontes de pesquisa e reflexões teóricas que transmitem uma sincera preocupação com a pobreza e, consequentemente com a desigualdade social.

Para além das proeminentes análises a respeito do agravamento dessa expressão da "questão social", apontando seus números e índices, ainda assim, é muito pouco para expressar os milhões de rostos, corpos e almas que passam pela difícil travessia da pobreza, agudizadas pela fome do alimento e, até mesmo, de uma perspectiva de melhora e pela inanição da esperança.

Para muitos torna-se uma questão de preservação não se envolver, não enxergar, evitar, mas para tantos outros não há escolha a não ser vivenciá-la, sentir na pele, no estômago, nas lágrimas que recebem dos seus tutelados em meio a dor da incapacidade de atender ao olhar infantil, ingênuo que, ainda, possui a esperança pelo milagre no dia.

Há, ainda, aqueles como nós, em que o simples olhar atento, retratando o número dessa devastadora realidade não é o suficiente, nos inquieta o coração a "naturalização/ aceitação" de tal realidade, e é por esse motivo que utilizamos da pesquisa para desvelarmos a realidade existente por trás desses números, não no intuito de apenas reconhecê-la, mas, acima de tudo, de apontarmos a cruel fabricação existente por trás de sua origem, revelar a verdade que foi fetichizada e armar de conhecimento os que ainda lutam por uma nova ordem societária.

Apesar de existirem trabalhos que reconhecem que a desigualdade social, e em desdobramento a pobreza e seu retrato mais cruel, a fome são expressões da "questão social" oriunda do modo de produção capitalista e suas contradições, ainda assim, escassos são os estudos que, de fato, são capazes de fazerem uma conexão com os padrões de acumulação capitalista, as conformações do Estado diante de um determinado modo de produção capitalista e os impactos que esses exercessem na vida social.

© 2023 Global Journals

Nesse intuito, o objetivo desse artigo é analisar as conformações do Estado no âmbito da gestão financeira dos recursos públicos, no contexto de capitalismo sob predominância financeira, apontando sua correlação com os desdobramentos da pobreza no Brasil, contribuindo, assim, para uma construção crítica sobre o tema, tendo em vista que, acreditamos ser este o único caminho para o enfrentamento lúcido.

Por este motivo, o presente texto é extremamente pertinente para o momento em que vivemos. Marcado pelo agravamento da pobreza e da fome no mundo muitas análises tendem, a um primeiro momento, justificar sua causa à pandemia do Corona Vírus Disease (COVID-19) e à crise do sistema capitalista que nos assola na atualidade, o que favorece a naturalização da questão e a proposição de enfrentamentos ingênuos que estão longe da verdadeira essência do problema.

Para esclarecer, o Brasil retornou ao mapa da fome mundial com o corolário direto das políticas ultraneoliberais em curso no país e adoção de uma política econômica marcada pela austeridade fiscal, que tem seu ponto de referência a Emenda Constitucional (EC) 95 que congelou por 20 anos os gastos na área social. No ano de 2022, conforme o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar da Rede PENSSAN[1], 33,1 milhões de pessoas passavam fome no Brasil — o que representa 14 milhões habitantes e mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau: leve, moderado ou grave[2]. O país alcançou nível recorde de pobreza, conforme IBGE[3] (2022), cerca de 62,5 milhões de habitantes no Brasil estavam dentro da linha de pobreza proposta pelo Banco Mundial, o equivalente a 29,4% da população brasileira.

Concernente a discussão aqui proposta, problematizamos, na primeira seção, o debate sobre as crises do capital, as conformações do Estado e as políticas sociais no Brasil compreendendo o papel do fundo público no capitalismo atual. A segunda seção apresenta uma reflexão teórica sobre o fundo público demonstrando as bases tributárias que financiam as políticas sociais no Brasil, evidenciado a enorme regressividade da incidência dos tributos sobre a população mais pobres. A terceira seção discute o orçamento das políticas sociais, sob a batuta da austeridade fiscal e os seus efeitos nos gastos sociais. Demonstrando, assim, como o conjunto dessas conformações estatais, fundamentadas sob a égide do capitalismo financeiro mundializado, corrobora para o aumento da pobreza no Brasil.

Para a construção da análise são utilizados dados extraídos da Receita Federal do Brasil (RFB) e do sistema SIGA Brasil[4]. Os dados extraídos do sistema SIGA Brasil demonstram a evolução dos gastos sociais, por função orçamentária[5], no período de 2016 a 2019, tendo em vista, ser o marco temporal de início de maior acirramento fiscal, demarcado, no final do ano de 2016 pela Emenda Constitucional 95 que institui um "Novo Regime Fiscal". Para esse fim, os valores são deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de dezembro de 2019, refletindo assim, de forma apropriada a inflação do período em estudo, eliminando os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda.

II. As Crises do Capital, as Conformações do Estado e Das Políticas Sociais e o Papel Estrutural do Fundo Público no Capitalismo Financeiro

Ainda que a pobreza seja uma problemática multidimensional, principiamos da premissa que para compreendê-la é preciso partir do seu fundamento socioeconômico, inerente à contradição expressa no modo de produção capitalista de apropriação privada e exploração da força de trabalho, contradições essas que por seu turno, geram as crises do sistema capitalista.

As crises são consequentemente, expressões da tendência de crescimento permanente da produção sem consideração do limite do mercado, e como bem apresenta Mészàros (2011), sem consideração do limite da natureza e, assim, das formas de sobrevivência da vida. De forma que, a dinâmica da taxa de lucro, torna-se o único fator capaz de exercer limite ao crescimento do capitalismo. Por conseguinte, a crise estrutural do capital atinge não apenas a esfera socioeconômica, mas todas as dimensões da vida em sociedade. Como apontado por Mészàros (2002) trata-se de uma crise sem precedentes, cujos desdobramentos atingem

[1] Disponível em https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf

[2] Insegurança Alimentar utilizada por essa pesquisa é medida por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que classifica a insegurança alimentar em leve (preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro, qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade), moderada (redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos dos adultos) ou grave (redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre crianças; fome - quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro).

[3] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[4] O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento federal, mantido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Disponível em https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil

[5] Função orçamentária é uma forma institucional de agregação das despesas no orçamento das políticas públicas no Brasil.

© 2023 Global Journals

todas as dimensões da sociedade: econômica, política, social, educacional e cultural.

Dessa forma, as crises denotam o limite de crescimento do modo de produção capitalista, à medida que apontam uma determinada barreira para a expansão do consumo da classe trabalhadora e do consumo produtivo dos capitalistas. Por outro lado, elas revelam, também, "novas" maneiras de progredir, delimitando um determinado modo de produção capitalista e inferindo, assim, uma determinada forma de conformação do Estado e das políticas sociais.

A compreensão da dinâmica das crises é o que nos assegura contra o risco de não cairmos na armadilha de situá-las nos catalisadores da depressão em vez da sua causa, o que pode gerar as análises ingênuas sobre os determinantes das desigualdades sociais e da pobreza e, consequentemente a incompreensão sobre tais enfrentamentos[6].

Em termos práticos, as crises são inerentes aos ciclos longos de expansão e depressão, ainda que diversos tem sido os catalizadores como foi o caso da queda da bolsa de Nova Iorque em 1929; da elevação do aumento do preço do petróleo em 1973, da crise das hipotecas subprimes em 2008 nos Estados Unidos, derivando em 2012 na Europa ou da crise mundial sanitária em 2020[7].

Como, pode ser observado, o mundo das finanças globalizadas tem sido marcado por uma sucessão de crises financeiras (SALVADOR, 2010a). A fragilidade sistêmica das crises, conforme Chesnais (2005), está no volume elevado de créditos sobre a produção futura que os detentores de ativos financeiros consideram pretender, assim como na busca de resultados das aplicações financeiras dos administradores de fundos de pensão. Em contexto de baixo crescimento econômico comparativamente aos capitais que buscam se valorizar nos mercados financeiros, as crises financeiras decorrentes da especulação e da instabilidade sistêmica são inevitáveis.

Sendo assim, já esclarecemos de antemão que o aumento da pobreza na atualidade pode ter tido como catalizador a crise sanitária que assolou todo o planeta, mas sua essência não está descolada de todo o ciclo que se inicia com a queda da taxa geral de lucro.

Como bem retrata, Virginia Fontes em entrevista realizada, em 2020, pelo sindicato nacional dos docentes das instituições de ensino superior[8]: ao contrário do que os ex-governos Bolsonaro e Trump relataram de que os países vinha crescendo, podendo ser atrapalhados pela crise sanitária, a pesquisadora chama atenção para o fato de que, antes de tudo, já estávamos ingressando novamente numa nova crise capitalista, ainda de superprodução de capitais, tendo em vista o enorme volume de títulos ou de dinheiro que precisavam se valorizar.

Se assim fosse, de acordo com a fala dos ex-líderes, bastaria o fim da crise sanitária para superarmos a pobreza que tanto tem assolado o mundo. Ao passo que, na verdade, o aumento ou diminuição do número de pobreza está intimamente ligada ao estágio de depressão do ciclo capitalista, cuja intensidade tem a ver com as conformações que o Estado assume, que por seu turno vão de acordo com o nível de desenvolvimento capitalista, sua colocação no mercado mundial, assim como também da correlação de força das classes sociais.

Dessa forma, independente dos catalizadores, as crises no sistema capitalista existem, e são inerentes a si. Por outro lado, como já colocado, elas demarcam, também, a insurgência de uma nova configuração do modo de produção capitalista e de uma determinada conformidade do Estado, o que implica dizer que, os embates traçados nesse contexto podem apontar para uma recomposição mais agudizada de exploração do capital e consequentemente, da desigualdade, da pobreza e da fome ou para a possibilidade de superação dessa ordem societária que privilegia o lucro à vida.

Por esse motivo, seguimos nossa análise a partir da compreensão da crise do capital e as conformações do Estado na realidade brasileira. Para isso, partimos do momento que aponta o exaurimento do modo de produção capitalista que cedeu lugar para uma nova fase do capitalismo, agora com predominância financeira.

O modo de produção capitalista fordista, alicerçado no suporte teórico e político Keynesiano, começa a dar sinais de exaurimento no período de 1965 a 1973 (HARVEY, 2005), mostrando-se incapaz de conter as contradições intrínsecas ao capitalismo. A expectativa do pleno emprego é assolada pela incapacidade de manutenção do crescimento, as taxas de inflação aumentam, há uma redução da produtividade, cresce o desemprego e seguindo o fluxo, ocorre a diminuição do mercado consumidor o que em cascata provoca uma queda nos investimentos.

Estratégias apoiada pela intervenção do Estado como o *New Deal* nos Estados Unidos e o *Welfare State*

[6] Ainda que não caiba a esse trabalho adentrarmos na análise do enfrentamento da pobreza é importante apontarmos a pertinência de nosso escopo, tendo em vista que a compreensão da realidade é primordial para que possamos avaliar de forma crítica as políticas voltadas para o enfrentamento a pobreza.

[7] O mundo foi surpreendido, no ano de 2020, pela pandemia do Corona Virus Disease (COVID-19), novo coronavírus, contudo, desde setembro de 2019, o Banco Mundial e a Organização Mundial da Saúde estavam de posse do relatório "Um mundo em peligro" (GPMB, 2019).

[8] Acesso disponível em: https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/cORONAVIRUS-e-a-cRISE-dO-cAPITAL1

© 2023 Global Journals

na Europa transmutam da experiência que trouxe o aquecimento do consumo e a revitalização da economia para a ideologia que passa a ser demonizada com a responsável pela nova crise. Dessa forma, um novo ciclo surge, caracterizado pela desregulamentação monetária e financeira; pela descompartimentalização dos mercados financeiros nacionais e pela desintermediação dos bancos, implicando na abertura das operações de empréstimos para todo tipo de investidor institucional, permitindo as instituições financeiras não bancárias ter acesso ao mercado como emprestadoras (CHESNAIS, 2005).

As consequências são desastrosas: o mercado mundializado aumenta a concorrência capitalista o que gera uma redução nos preços, portanto, no valor das mercadorias, que por seu turno obriga uma intensificação da extração da mais-valia, trazendo fortes impactos no mundo do trabalho.

A liberalização do comércio e os investimentos diretos, propicia a deslocalização da produção, implicando na criação de subcontratações internacionais que permitem explorar o trabalho conforme os preços de mercado de compra da força de trabalho e das taxas de rendimento permitidas pela ausência de regulamentação do trabalho (sindicalização e proteção social). Consequentemente, essa nova forma de rentabilidade gera pressão sobre os salários, tanto no que diz respeito a produtividade e flexibilidade do trabalho, como nas formas de determinação dos salários.

Com base, nesse contexto concordamos com Santos Filho (1993, p. 9), quando explica que "a fase atual não criou um novo tipo de capital financeiro (internacional), mas aprofundou até as últimas consequências as formas de reprodução desse capital". O que verificamos é que a mundialização com dominância financeira trouxe transformações não só no padrão de acumulação agora rentista, mas também, nas suas formas de valorização trazendo impactos perversos no mercado de trabalho e nas relações sociais.

Para entendermos melhor, vamos resgatar o que ocorre no processo de valorização com o desenvolvimento do capitalismo financeiro, chamado por Mandel (1982) de capitalismo maduro ou tardio: há subsunção do valor de uso das mercadorias ao valor de troca de forma mais proeminente, é como se houvesse uma autovalorização. O dinheiro adquire um novo valor de uso, funcionando como capital, dessa forma o produtor em vez de ser o portador do capital inicial D, pega emprestado, de um agente externo a produção, esse capital antes de começar o ciclo, tendo que devolver, ao fechar o ciclo, o capital que tomou emprestado acrescido de excedente, ou parte da mais-valia, como juros. Há, nesse caso, uma valoração que é distinta do lucro, é o juro que impulsiona o dinheiro, criando a falsa impressão que existe um processo de D - D', escamoteando todo o processo de produção anteriormente originário[9].

No período de recessão, ocorre tanto a paralização de grande quantidade de capital produtivo, em virtude da interrupção dos negócios e da redução de crédito entre os capitalistas, como há, também, a escassez de capital monetário de empréstimo, na forma de dinheiro que serve de pagamento. Ou seja, há uma grande quantidade de capital-mercadorias, mas que não consegue ter seu valor realizado. Não obstante, a crise de crédito e de dinheiro em espécie para funcionar como meio de pagamento, é apenas como aparece a crise de superprodução de mercadorias, provocada pela expansão do processo produtivo capitalista muito além da sua própria capacidade de consumir, isto é, de realizar o capital que valorizou na esfera produtiva.

A produção torna-se consequência das transações financeiras e a exploração da força de trabalho pelo capitalista encobre-se reificada na forma de capital que se autovaloriza. Todas as relações sociais implicadas (a divisão social do trabalho, a propriedade privada, a acumulação primitiva, o processo de extração de mais-valia) são subsumidas à aparência de natural do capital.

Antunes (2004) relata que a alienação é mais extensa (brutalizada) nos extratos precarizados da força de trabalho, por haver uma perda de unidade: trabalho e lazer, vida pública e vida privada. É mais desumanizado. Para os desempregados, a alienação varia da rejeição da vida social (isolamento, apatia) até a agressão direta (violência).

Esses rebatimentos na dinâmica de produção e reprodução das relações sociais se mostram mais devastadores no Brasil. Para seguirmos com esse apontamento, retomemos ao processo de liberalização e da desregulamentação, que permitiu que os sistemas financeiros nacionais fossem abertos para o exterior. Vejamos, tal processo propiciou que os países industrializados financiassem seus déficits orçamentários por meio de aplicação de bônus do Tesouro e outros compromissos da dívida sobre o mercado financeiro, conhecido como "titularização" dos compromissos da dívida, no entanto, a influência do Estados Unidos nesse processo se fez decisiva[10], e o dinheiro circulando nos mercados financeiros foram canalizados para os Estados Unidos da América (EUA), assim os países periféricos, como o Brasil, que tinham se tornado dependentes da atração de tal massa de capital-dinheiro circulante, entraram em crise, sendo obrigados a recorrerem a empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI).

[9] Para maior compreensão sobre a dinâmica de valorização do capital ver Behring (2021); Dutra (2021); Nakatani (2021)

[10] Tendo em vista o "choque de juros" promovidos pelo Federal Reserve (FED) em 1979.

© 2023 Global Journals

Com juros altíssimos e sob pressão política dos Estados Unidos, a dívida pública levou os países periféricos, ou os chamados países em desenvolvimento, a seguirem os ditames do FMI e do Banco Mundial compelindo-os a políticas ditas de ajuste estrutural, norteadas pelas receitas neoliberais: privatizações, abertura comercial e financeira, políticas de austeridade fiscal etc. (NAKATANI, 2021). Sendo, portanto, fortemente dominados politicamente e economicamente pelos países capitalistas centrais.

Segundo Chesnais (2005), nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como nos países periféricos, a acumulação financeira é continuamente alimentada pela dívida pública, visto que, a desoneração do capital e as rendas elevadas[11] (facilitada pela mundialização financeira, pela impunidade da evasão e pela multiplicação dos paraísos fiscais) fazem com que esses países recorram ao financiamento por meio de empréstimos.

Com efeito, a dívida pública se torna o pilar do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros, gerando pressão fiscal sobre as rendas menores e com menor mobilidade, além de fomentar a austeridade orçamentária e forçar a contínua diminuição das despesas públicas, incentivando, com isso, as privatizações nos países em desenvolvimento, e, promovendo, também, o início do processo de desindustrialização.

Sendo assim, no caso do Brasil, realiza-se, ainda, a atratividade dos capitais, por meio de juros altos e ações que forneçam garantias de que teria como arcar com as dívidas, adotando, para isso, um sistema fiscal que prima pelo aumento da carga tributária aliada ao instituto de superávit fiscal primário, garantindo com isso, que parte substancial do aumento da arrecadação fosse direcionada aos credores do Estado (BIN, 2010).

Para completar, certas estruturas do Estado passam a ser diretamente controladas pelos interesses da alta finança,

> [...] o Brasil torna-se um caso típico de regime fisco-financeiro no âmbito do qual as finanças públicas estão completamente subordinadas às finanças privadas e estas últimas plenamente inseridas no circuito da acumulação rentista-patrimonial, característica dos processos de financeirização (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1038).

Consequentemente, o desenvolvimento das capacidades produtivas e a distribuição mais equitativa ficam difíceis de serem realizáveis, esbarrando-se num limite estrutural. Há nesse sentido, uma concentração de renda em detrimento do trabalho, consequentemente, uma ampliação das desigualdades sociais, ocasionando recessões.

Soma-se a isso as características de formação da sociedade brasileira, de heteronomia e dependência. Cujas ações foram marcadas pelo patrimonialismo com privilégio da classe dominante. Classe essa que, como Florestam Fernandes diz, está acostumada a servir para fora e é "especializada no consumo das invenções culturais das sociedades que nos subordinam" (FERNANDES, 2008, p. 156), não há um espírito burguês.

As políticas sociais que nascem no contexto de paternalismo versus intervenção militar, não se concretizam em um "Estado de Bem-estar social"[12], e ao aspirarem uma constituição cidadã são arrebatadas pelo ideário neoliberal cujo trinômio privatização, focalização e descentralização, abre novos espaços de valorização para o capital.

Por seu turno, o histórico de dependência e conformismo da classe trabalhadora comprometem uma direção segura e politizada dos movimentos operários, o que se faz primordial no modo de produção toyotista, tendo em vista a forte tendência a segmentação das demandas e a despolitização delas.

Para finalizar, todas essas categorias contribuem para que o padrão de financeirização no Brasil[13] utilize a dívida pública como um instrumento essencial para o processo de acumulação financeira, fazendo do Estado um operador do capital financeiro em prejuízo das demandas sociais, visto que opera sob as bases de uma drenagem sistemática de recursos da sociedade.

Dessa forma o fundo público exerce um papel relevante na manutenção do capitalismo, mas é importante ressaltar que ele também, cumpre papel na manutenção do contrato social à medida que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos momentos de retração da atividade econômica, nesse cenário as políticas sociais estão relacionadas com a reprodução do capital, como estratégia de expansão do mercado de consumo, ou como forma no próprio financiamento da reprodução da força de trabalho como veremos a seguir.

A análise da gestão do fundo público nos aponta a direção tomada pelo Estado, no nosso caso, é indicativo que transmite a realidade, à medida que, expressa a intervenção do Estado nas políticas sociais de forma mitigar ou fortalecer os múltiplos determinantes pobreza. Dada a sua importância na dinâmica capitalista, qualquer análise que não leve em

[11] As rendas elevadas, ainda se beneficiam da redução de impostos e emprestam a taxas elevadas.

[12] Ficando circunscritas a uma cidadania intitulada por Santos (1994) de "regulada", tendo em vista que, somente recebiam a proteção do Estado aqueles que possuíam carteira de trabalho, isto é, emprego formalizado.

[13] O estudo de Bruno e Caffe (2017) descrevem esse padrão de financeirização no Brasil.

© 2023 Global Journals

consideração sua gestão para a leitura da realidade concreta estaria fadada a compreensões superficiais e incompletas o que poderia levar a proposições de políticas de enfrentamento um tanto ingênuas ou falaciosas.

Com efeito, realizamos neste artigo, a análise do fundo público, no que tange a política social, tanto pela ótica tributária quanto pela gestão financeira dos recursos sociais, importante ressaltar, também, a importância da análise pelo financiamento indireto das politicas sociais, não realizado nesse trabalho em razão da extensão da discussão.

III. As Bases Tributárias e o Financiamento Das Políticas Sociais

Para compreender o financiamento das políticas sociais no capitalismo é importante a definição da categoria fundo público. Para Behring (2021) o fundo público é um mix de mais valia (trabalho excedente) e de trabalho necessário, pois o Estado tem que se apropriar de parcela significativa da mais-valia com a finalidade de assegurar as condições de produção e as condições de reprodução capitalista. Como uma das principais formas de realização do fundo público se dá por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, ele é, portanto, conforme Behring (2010), parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções.

Em importante contribuição teórica para compreender o movimento da totalidade do capital e o fundo público, Behring (2021, p. 72), vai argumentar que o Estado capitalista com o uso dos recursos públicos "assegura as condições gerais de produção e reprodução do capital e realiza a gestão das crises que foram se tornando cada vez mais agudas ao longo do século XX e deste início do século XXI". Assim, para autora, o fundo público atua in flux, tanto nos momentos de crise com o uso dos recursos dos impostos, principalmente, extraídos compulsoriamente da classe trabalhadora, para amenizar os efeitos mais drásticos das crises do capital, como assegura de forma contínua o "ciclo D-M-D' como um esteio do metabolismo do capital" (BEHRING, 2021, p. 72). Ademais, conforme Behring (2021), o fundo público tem sido o suporte fundamental para as situações de colapso sistêmico do capitalismo, com a garantia de crédito pelo Estado capitalista, de forma assegurar as condições gerais de produção e reprodução social.

Para Salvador (2010b), essas múltiplas funções do Estado presentes na reprodução do capital envolvem: as desonerações tributárias, os incentivos fiscais e a redução da base tributária para favorecer o investimento capitalista; a viabilização da reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos e políticas sociais; por recursos orçamentários para investimentos em infraestrutura, investigação e pesquisa; e, no capitalismo contemporâneo, por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas. O fundo público é cada vez mais relevante para compreender a disputa dos recursos em uma economia, sobretudo, em momentos de crise do capital. A categoria fundo público ocupa lugar central no contexto de financeirização do capitalismo e de contrarreformas do Estado, sendo fundamental para o entendimento das disputas dos recursos públicos na sociedade brasileira.

O orçamento, como a parte mais visível do fundo público, não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde sua origem, uma peça de cunho político, conforme Oliveira (2009). Sendo assim, ele serve para orientar as negociações das quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade, no tocante ao financiamento do Estado, e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos. De forma que a decisão sobre os gastos e investimentos públicos e as suas fontes de recursos não é somente econômica, mas advém de escolhas políticas. Com esse prisma é que se deve compreender as prioridades do Estado brasileiro ao destinar uma parcela considerável do orçamento público ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, em detrimento de políticas sociais, como previdência, saúde, educação, trabalho e assistência social, entre outras.

Um dos aspectos determinantes na composição do fundo público diz respeito a extração da carga tributária na sociedade e com a isso a identificação do ônus sobre quem recai o financiamento das políticas públicas. A correlação das forças sociais é importante para compreender a composição do fundo público no Brasil. A partir do momento da definição do montante de recursos que o Estado terá de contar para o desempenho de suas tarefas, que são determinadas historicamente, a questão central passa a ser a distribuição desse ônus entre os membros da sociedade (SALVADOR, 2010b). Nessa perspectiva, O'Connor (1977, p. 203) considera as finanças tributárias como uma forma de exploração econômica que requer, por isso, análise de classe. Para o autor "cada mudança importante no equilíbrio das forças políticas e classistas é registrada pela estrutura tributária. Dizendo-o de outro modo, os sistemas tributários são apenas formas particulares dos sistemas de classes".

A carga tributária brasileira é extremamente regressiva com a predominância de tributos indiretos, o que indica o que mais pobres são os que financiam

© 2023 Global Journals

proporcionalmente mais o Estado brasileiro em relação a sua renda. Assim, o financiamento das políticas sociais de combate à pobreza, ainda que apresente um processo redistributivo de renda via gasto orçamentário, deve ser visto no contexto dos arranjos tributários do financiamento do Estado brasileiro. Desse ponto de vista, o financiamento acaba onerando diretamente ou indiretamente os mais pobres, que são os beneficiários dessas políticas sociais.

A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas e contribuições, sob a responsabilidade de todos os entes da federação (União, Estados, DF e municípios), para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade e o Produto Interno Bruto (PIB). A Carga tributária brasileira tem oscilado entre 32,29% do PIB (2010) a 32,90% do PIB (2021), conforme os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2022).

A pesquisa de Salvador (2023) revela que, no Brasil, a tributação sobre a renda alcançou 9,92% do PIB em 2021, representando 31,6% do total de tributos arrecadados no país. Sendo que mais de metade da arrecadação tributária incidente sobre a renda, vem da taxa dos salários dos trabalhadores. Um ponto importante é que não são tributados os rendimentos de pessoas físicas oriundos de lucros e dividendo, pois, desde 1996, vigora no país a isenção do Imposto de Renda sobre Lucros e Dividendos, incluindo a remessa para o exterior, o que agrava ainda mais a condição de país dependente do Brasil. Isso é um caso bastante peculiar no mundo, pois somente Brasil e Estônia estão na lista de países da OCDE que não tributam lucros e dividendos (INTROÍNI et al., 2018).

Outro agravante é a insignificante carga tributária sobre patrimônio no país, que representou somente 5,11% do total da Carga Tributária, o que equivale a 1,6% do PIB do Brasil, em 2021 (SALVADOR, 2023). Essa situação de baixa carga tributária sobre o patrimônio é bem diferente dos países centrais, em que os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, no Canadá (10%), no Japão (10,3%), na Coreia (11,8%), na Grã-Bretanha (11,9%) e nos EUA (12,15%), conforme (OWENS, 2005).

A tributação sobre bens e serviços, ou seja, sobre a base econômica do consumo, é a que melhor expressa a regressividade do sistema tributário brasileiro e sua enorme carga de tributos indiretos, que compromete de forma considerável o fundo de consumo em contexto de superexploração da força de trabalho no Brasil. Levantamento realizado por Salvador (2023), revela que os tributos incidentes sobre bens e serviços ou que possam ser repassados ao consumo respondem por 59,2% da arrecadação tributária brasileira.

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é o tributo de maior arrecadação no Brasil, ele é uma espécie de Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), sendo de competência dos Estados e do Distrito Federal (DF). O ICMS foi responsável por 19,52% do montante da arrecadação tributária no país, em 2021, sendo uma peculiaridade do sistema tributário brasileiro em relação aos sistemas de outros países, visto não ser comum o principal imposto de um país pertencer a uma esfera subnacional em países organizados em forma de federação (SALVADOR, 2023).

Como já destacado em estudos anteriores (SALVADOR, 2014), o ICMS é essencialmente um tributo regressivo, que incide diretamente sobre bens e serviços, onerando a população mais pobre do país. Uma das principais questões sobre este imposto diz respeito às inúmeras alíquotas envolvidas e à falta de harmonização da legislação no país. As alíquotas das operações internas são estabelecidas pelos Estados e pelo DF, podendo ser seletivas em relação à essencialidade do bem, isto é, produtos básicos deveriam ter alíquota menores, enquanto os supérfluos deveriam ter alíquotas maiores, conferindo assim maior justiça fiscal.

Contudo, a situação que predomina no país é exatamente o inverso, com os bens supérfluos sendo menos tributados do que os bens essenciais (LIMA, 2009). O ICMS responde por 45% dos tributos que incidem sobre os alimentos (SALVADOR, 2014). Não há harmonização entre as normas desse imposto e, na prática, o ICMS é regulamentado por 27 legislações. Ademais, é prática usual no Brasil a cobrança por dentro, isto é, os tributos incidem sobre eles mesmos, de tal forma que as alíquotas nominais são menores do que as efetivas (BRASIL, 2009). Sem falar dos problemas federativos vinculados ao ICMS devido à Lei Kandir (Lei complementar nº 87, de 1996), que desonerou o ICMS nas operações de produtos primários e semielaborados destinados ao exterior. Essa lei implicou perdas de receitas estaduais e municipais para os entes que possuíam expressiva arrecadação de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e beneficiou a agroindústria.

A contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) entrou em vigência em 1992, substituindo o Fundo de Investimento Social (Finsocial). A Cofins está prevista no art. 195 da Constituição Federal e é regulamentada pela Lei Complementar nº 70/91. Essa contribuição federal tem como fato gerador a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza, a percepção de rendas ou receitas operacionais e não operacionais e de receitas patrimoniais das pessoas jurídicas. Em decorrência da

© 2023 Global Journals

Lei nº 10.833/03, a Cofins teve sua alíquota majorada de 3% para 7,25%, passando a ser não cumulativa (SALVADOR, 2010b).[14]

Cabe ressaltar que a Cofins é um dos principais tributos vinculados ao financiamento da seguridade social no Brasil (previdência, assistência social e saúde), arrecadando em 2021, R$ 269,71 bilhões (ver tabela 1), o que significou 22,78% do orçamento da seguridade social pago naquele ano[15]. Este é um tributo de elevada regressividade tributária, que é transferido ao preço de bens e serviços, o que limita os efeitos redistributivos das políticas da seguridade social no Brasil, pois são as camadas mais pobres que financiam seus próprios programas sociais (SALVADOR, 2010b).

Em síntese, a análise da carga tributária brasileira revela a brutal regressividade do sistema tributária do país, que onera fortemente a classe trabalhadora, em particular, a mais pobre. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011) destaca a concentração da carga tributária em tributos indiretos e cumulativos, pois mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio. Segundo informações extraídas da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009 estima-se que 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam 21% da renda em tributos (IPEA, 2011).

IV. Destino Dos Recursos Orçamentários Nas Políticas Sociais[16]

Com o plano de estabilização monetária institucionalizado entre os anos de 1993 e 1994, no Brasil, denominado de Plano Real, o país vem adotando mecanismos institucionais que de alguma forma inibiram o crescimento dos gastos sociais aquém do previsto na Constituição Federal (CF) de 1988.

O Artigo 6º da nossa Carta Magna alinha os direitos em torno dos quais devem se estruturar as políticas sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência social. O texto constitucional tem inspiração nos Estados Sociais europeus que foram erguidos no pós-Segunda Guerra Mundial.

Um dos maiores avanços dessa Constituição, em termos de política social, foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência social. Ainda assim, o acesso à previdência social e ao seguro-desemprego ficou limitado à capacidade contributiva para o seguro social, restringindo o direito, basicamente, às pessoas inseridas em relações formais de trabalho e diminuindo o sentido redistributivo de riqueza a que a seguridade social deveria contribuir.

Contudo, a edificação do Estado Social previsto na CF de 1988 ficou incompleto. A realização progressiva dos direitos sociais buscando a redução de desigualdades, o que requer instituições apropriadas, financiamento adequado e um arcabouço político, jurídico e administrativo para sua implantação, não ocorreu. O desmonte começou pelo esvaziamento do fundo público para a seguridade social com o direcionamento de seus recursos para honrar as despesas financeiras do orçamento (SALVADOR, 2017). E mais, no tocante à previdência social não resta um único artigo com a redação e conteúdo originais aprovados em 1988: ela vem sendo emendada, sempre lesando os trabalhadores e suas reformas impactando os mais pobres na sociedade.

Um dos elementos chaves do neoliberalismo é o ajuste fiscal permanente. Nesse contexto é que está inserido o desmonte do financiamento das políticas sociais e, em particular, o da seguridade social. No governo de Michel Temer, resultante do Golpe de 2016, retomou-se com ênfase uma das faces mais expressivas da política econômica neoliberal, que são as chamadas políticas de austeridade.

A base de sustentação do Plano Real, implementado em 1994, é sustentada no chamado tripé da macroeconomia neoliberal[17], notadamente a política fiscal. No ajuste fiscal em curso desde 1993, instrumentos de desvinculações têm sido importantes para retirar recursos das fontes tributárias exclusivas da seguridade social, destacando-se no século 21, a Desvinculação de Recursos da União (DRU)[18], que passou a vigorar a partir do ano 2000, com sucessivas prorrogações. A mais recente ocorreu por meio da EC 93, aprovada em dezembro de 2016, que prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023 e amplia de 20%

[14] Um tributo cumulativo é aquele que incide em todas as etapas intermediárias dos processos produtivos ou de comercialização de determinado bem, isto é, incide sobre o próprio tributo anteriormente pago, da origem até o consumidor final, ou seja, um tributo sobre o valor adicionado. Este sistema difere-se do tributo sobre o valor adicionado, que é não cumulativo, pois é um tributo que, na etapa subsequente dos processos produtivos ou de comercialização, não incide sobre o mesmo tributo recolhido na etapa anterior.

[15] Dados extraídos do sistema Siga Brasil.

[16] Parte dos dados e argumentos desta seção foram desenvolvidos em Salvador (2020).

[17] Nos referimos ao superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação que visam, essencialmente, garantir uma taxa elevada de juros reais.

[18] No Brasil a Lei Orçamentária Anual é composta de três orçamentos: Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das Estatais. A DRU, sucessora de outros mecanismos, implementada no ano 2000 desvincula recursos do orçamento da seguridade social (previdência, saúde, assistência social e seguro-desemprego) para livre alocação no orçamento fiscal, podendo destinar os recursos para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

© 2023 Global Journals

para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente.

Os mecanismos de desvinculação são alguns dos instrumentos que compõe o combo da política fiscal de ajuste permanente. Esta política tem como elementos centrais a redução dos impostos dos mais ricos na sociedade, a desoneração da carga tributária das empresas para viabilização da acumulação de capital e da retomada dos lucros, a busca da realização do superávit primário como indicador importante para os rentistas e a maior captura do fundo público para o pagamentos e juros e encargos da dívida pública. Isso tudo aliado com o congelamento e a redução de gastos sociais e com servidores públicos no âmbito do orçamento.

Com ascensão ao poder do Presidente Temer, em 2016, ocorre um recrudescimento da ofensiva do capital, voltando com carga a ortodoxia neoliberal com brutal corte de direitos sociais, sobretudo, no campo do financiamento das políticas públicas, como denota o Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela Emenda Constitucional 95. O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação.[19]

Conforme a regra proposta no NRF (EC 95) "os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e nem da população, em um país cujo gasto per capta ainda é muito baixo" (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p. 48).

Diversos estudos vêm sendo publicados sobre as implicações do NRF nas políticas sociais (PAIVA et al, 2016; VIEIRA; BENEVIDES, 2016; MENDLOVITZ, 2016), demonstrando perdas substanciais de recursos para as políticas sociais, além dos efeitos sobre o salário-mínimo.[20]

Conforme Paiva et al (2016), já em 2017, o NRF vai implicar uma redução expressiva de recursos orçamentários à política de assistência social com uma perda de R$ 6 bilhões, isto é, uma redução de 8%. As simulações de Paiva et al (2016) mostram que estas perdas tenderão a subir de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Com isso, em vinte anos a política de assistência social contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais, implicando em uma queda de 1,26% do PIB para 0,70% do PIB, em 2036, no seu orçamento. Conforme as autoras, as perdas para o financiamento da política de assistência social totalizarão R$ 868 bilhões, no período de vigência do NRF.

A revista Carta Capital (26/10/2016) destaca o estudo de Felipe Rezende, com base em dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e em estatísticas da OCDE, demonstrando que as despesas totais do governo federal a serem corrigidas só pela inflação passada deverão cair do atual patamar de 20% do PIB (2016) para 14% em 2026. Com base nas estatísticas do FMI, Rezende aponta que dos 191 países, somente onze países extremamente pobres praticam gastos públicos no patamar de 14% do PIB. A simulação das despesas do governo federal com a EC 95 feita por Dweck, Silveira e Rossi (2018) aponta para redução no gasto primário de 19,54% do PIB (2017) para 12,42% do PIB, em 2036.

A tabela 1 mostra a evolução do Orçamento da União (Fiscal e Seguridade Social), em valores pagos, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a preços de dezembro de 2019, excetuando a rolagem da dívida pública. Trata-se dos recursos pagos em algumas funções orçamentárias vinculadas às políticas sociais que têm entre os principais beneficiários os mais pobres[21].

[19] A EC 95 estabeleceu para o exercício de 2017 que a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário será corrigida no limite de 7,2% e para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

[20] No período que estamos na redação deste artigo, o Governo Lula, que tomou posse em janeiro de 2023, apresentava ao Congresso Nacional a proposta de um novo arcabouço fiscal que pretende flexibiliza a regras da EC 95 e retomar os pisos constitucionais para gastos na área de educação, saúde e garantir recursos para o Programa Bolsa Família (PBF). O documento institucional com o projeto de lei complementar até 10/04/2023 não tinha sido encaminhado ao parlamento.

[21] Os orçamentos dos anos de 2020 e 2021 não permitem a comparação com os anos anteriores, pois tiveram gastos extraordinários decorrente do combate a pandemia de Covid 19.

© 2023 Global Journals

Tabela 1: Evolução do orçamento da União (Fiscal mais Seguridade Social) de 2016 a 2019
Valores pagos (1) em R$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2019

Funções selecionadas

Função	2016	2017	2018	2019	Var. 2016 a 2019 em %	Participação 2016	2017	2018	2019
08 - Assistência social	91,84	92,57	92,95	96,84	5,44%	4,04%	4,12%	3,96%	4,16%
09 - Previdência social	686,61	710,10	695,69	713,96	3,98%	30,23%	31,61%	29,62%	30,64%
10 – Saúde	118,63	114,43	117,06	119,10	0,39%	5,22%	5,09%	4,98%	5,11%
11 – Trabalho	82,94	77,21	76,06	75,60	-8,85%	3,65%	3,44%	3,24%	3,24%
12 – Educação	112,71	113,43	103,44	98,54	-12,57%	4,96%	5,05%	4,40%	4,23%
14 - Direitos da cidadania	2,17	1,58	1,07	0,93	-57,44%	0,10%	0,07%	0,05%	0,04%
16 – Habitação	0,011	0,007	0,006	0,005	-53,87%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
17 – Saneamento	0,48	0,80	0,60	0,47	-2,92%	0,02%	0,04%	0,03%	0,02%
21 - Organização agrária	2,72	2,03	1,70	1,43	-47,34%	0,12%	0,09%	0,07%	0,06%
Juros e encargos da dívida	242,61	226,27	302,32	297,37	22,57%	10,68%	10,07%	12,87%	12,76%
Amortização da dívida (2)	321,31	352,05	363,76	287,57	-10,50%	14,15%	15,67%	15,49%	12,34%
Juros mais Amortização	563,92	578,31	666,08	584,94	3,73%	24,83%	25,74%	28,36%	25,10%
Total	2.271,39	2.246,68	2.348,94	2.330,34	2,60%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil
Elaboração própria
Notas
(1) *Em valores pagos até 31 de janeiro de 2020.*
(2) *Exclui a rolagem da dívida pública.*

O orçamento pago apresentou um pequeno crescimento real de 2,6% acima da inflação no período de 2016 a 2019 (SALVADOR, 2020). Mas, diversas funções orçamentárias diretamente relacionadas ao Estado Social, que buscam garantir direitos no âmbito das políticas públicas, apresentaram um encolhimento em termos reais no período em tela.

Uma das quedas mais expressivas ocorreu na função Direitos da Cidadania, que em 2016, teve um orçamento pago de R$ 2,17 bilhões e decresce para menos de R$ 1 bilhão, em 2019, isto, uma queda real de 57,44%, em valores deflacionados pelo IPCA (vide tabela 1). Nessa função orçamentária, estão vinculados programas de garantia e defesa de direitos humanos no Brasil, de igualdade racial e de gênero, o que demonstra praticamente o abandono governamental dessas políticas públicas, a partir de 2016.

A queda de 53,87% na função habitação é um reflexo direto do abandono de programas vinculados ao direito à moradia no país, notadamente o "Minha Casa, Minha Vida". Assim como, a função organização agrária que decresceu 47,34% no período, indicando um abandono da reforma agrária no país.

O orçamento federal da educação, em 2019, ficou, pela primeira vez desde 2016, abaixo de R$ 100 bilhões pagos. No período de 2016 a 2019, apresenta uma perda real de 12,57%, saindo de R$ 112,71 bilhões para R$ 98,54 bilhões. A função trabalho teve um encolhimento real de 8,85% (tabela 1), sendo que no seu orçamento está o pagamento do benefícios seguro-desemprego, isso é um paradoxo diante do crescimento exponencial do desemprego. A política de austeridade fiscal deve acentuar ainda mais as desigualdades no mercado de trabalho brasileiro. Os gastos com saúde estão praticamente congelados, em termos reais, ao longo do período, apresentando uma pífia evolução de 0,39%, saindo de R$ 118,63 bilhões, em 2016, para R$ 119,10 bilhões, em valores pagos em 2019, conforme a tabela 1.

Na mesma linha de congelamento ou pífio crescimento encontra-se a política de assistência social. Os dados da tabela 1 mostram um pequeno crescimento real no período análise de 5,44%, o que é garantido basicamente pelo pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC)[22] da assistência social a idosos e deficientes, conforme garantido na CF de 1988 e pelo pagamento do Bolsa Família.

Contudo, na assistência social, pela primeira vez desde a criação do BPC, em 1996, registra-se uma queda no número de idosos atendidos, conforme revelou a Folha de São Paulo, em 28/10/2019. Um paradoxo, em um país que envelhece e que aumenta a pobreza. A cobertura, em setembro de 2019, foi de 2,023 milhões de idosos. O montante representa retorno ao patamar de 2017, quando 2,022 milhões de beneficiários foram atendidos (RESENDE, 2019). Em 2018, eram 2,049 milhões. Há 150 mil pedidos que sequer foram analisados, conforme apontando na

[22] O BPC consiste na transferência de renda mensal no valor de um salário-mínimo nacional a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência de qualquer idade, que possuem renda mensal por pessoa da família de até ¼ (um quarto) do salário-mínimo vigente nacionalmente.

© 2023 Global Journals

matéria. Ainda, o mesmo jornal, revela em 10/02/2020, que "desde o ano passado, por falta de dinheiro, o governo passou a controlar a entrada de beneficiários no Bolsa Família. Com a barreira em todo o país, a fila de espera, que havia sido extinta em julho de 2017, voltou e não há previsão para ser novamente zerada" (RESENDE, 2020) e com isso a fila já alcança 1 milhão de pessoas na extrema pobreza.

Boschetti e Teixeira (2019) mostram os impactos do ajuste fiscal na destruição da seguridade social, mostrando a perda de recursos do seu orçamento, a partir de 2016, com redução já no primeiro ano de 1,7%, considerando o deflator o IGP-DI. A execução do orçamento pago em 2018 é menor que 2017, conforme as autoras. Conforme Fagnani (2018, p. 59), a austeridade fiscal marcada pela asfixia financeira da EC 95/2016 e pela DRU leva a destruição do marco civilizatório brasileiro, em que encontra na seguridade social o "mais importante mecanismo de proteção social do País e poderoso instrumento do desenvolvimento".

Os dados da tabela 1 permite evidenciar quais são efetivamente as prioridades no orçamento público brasileiro e que a EC 95 conseguiu viabilizar com o congelamento das despesas primárias, ou seja, a priorização do pagamento das despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida pública. Enquanto, o orçamento fiscal e da seguridade social, apresentou um crescimento real de somente 2,6% acima do IPCA, no período de 2016 a 2019, as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5 vezes mais (SALVADOR, 2021).

Em suma, a constante redução de financiamento das políticas sociais traz impactos direto aos direitos sociais outrora conquistados, traduzido na incapacidade dos munícipios de executarem os serviços sociais tão importantes para a reprodução social e essenciais na mitigação da pobreza. Nesse turno, observamos que até mesmo o reforço de benefícios assistências tornam pífios tendo em vista a incapacidade de execução dos serviços (visto a grandes filas de espera para acesso a eles), provenientes do constante sucateamento no financiamento dessas políticas.

Estudo recente do INESC (2022), confirmam a tendência de redução de recursos nas políticas sociais que mais combatem a pobreza no Brasil e as dificuldades que o país teve ao longo da pandemia devido a redução dos recursos do orçamento da União no Governo Bolsonaro nos momentos mais grave da crise sanitária. A pesquisa do instituto com análise do orçamento no período de 2019 a 2021, conclui:

> O que se depreende da análise de três anos de governo Bolsonaro é um quadro devastador para a população brasileira. Pode se dizer que estão em curso quatro movimentos: o desmonte do Estado e sua entrega para forças privatizantes ou fundamentalistas, o de eliminação física daquelas pessoas, comunidades e povos que não interessam ao projeto fascista e sua base política – empobrecidos, mulheres, negros, indígenas, quilombolas, jovens periféricos, jovens cumprindo medidas socioeducativas, entre outros – o de drenagem de recursos orçamentários para alimentar as eleições dos aliados e o de incompetência devido a equipes totalmente despreparadas para os cargos que ocupam. (INESC, 2022, p. 108).

A EC 106, que institui Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia relativa à COVID-19 foram muito aquém do necessário para fazer frente à calamidade sanitária, social e econômica que o país atravessa. (SALVADOR, 2020). Como demonstra o INESC (2022), aconteceu um hiato entre a progressão da pandemia no país e o uso dos recursos do fundo público para combatê-la. A situação trágica das mortes em decorrência da Covid 19, aumentou em 117,5% entre 2020 e 2021, enquanto os recursos destinados para combater a pandemia e suas consequências caíram 78,8% para o mesmo período. Somente "82% do valor autorizado no orçamento foi utilizado em 2021, o que significou uma sobra de R$ 27,3 bilhões – valores corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021" (INESC, 2022, p. 22).

Recentemente, o novo governo que tomou posse em 2023, anunciou o retorno do Programa Bolsa Família destinado as famílias extremamente pobres no país em substituição ao chamado Auxílio Brasil que vigorou de forma eleitoreira no último ano do governo Bolsonaro. O novo programa, que substitui o Auxílio Brasil, tem como público-alvo famílias em situação de pobreza e foi relançado em março/2023, o Bolsa Família continua com valor mínimo de R$ 600 (o que equivale a 49,5% do salário-mínimo em vigor no país) e vai incluir o pagamento de R$ 150 por criança de até 6 anos. Destinou-se na previsão orçamentária R$ 70 bilhões para 2023.

É uma ação importante, pois como aponta Behring e Boschetti (2020), ainda que os programas de transferências de renda estejam inseridos no âmbito de estratégias de assegurar a sobrevida dos trabalhadores, o fluxo do consumo e a disponibilização de uma força de trabalho de baixo custo para a exploração capitalista, eles, ao mesmo tempo, acabam sendo uma "uma questão de vida ou de morte, ainda mais em países como o Brasil, marcado pela informalidade, baixos e instáveis salários e precarização agressiva".

Por outro lado, diante toda a análise aqui pautada, nos é forçoso questionar sobre as demais ações referentes a gestão financeira. Até então, o novo arcabouço fiscal, não aponta para uma reestruturação da lógica macroeconômica neoliberal adotada. Da mesma forma, ainda não entrou para a agenda política,

© 2023 Global Journals

até a presente data, uma discussão sobre a reforma tributária, que demostramos ser essencial dada sua realidade regressiva.

V. Conclusão

Comprometido com uma análise da pobreza para além de uma visão imediatista que a circunscreve à catalizadores das crises do capital, demonstramos que esta é inerente ao modo de produção capitalista e suas contradições, cuja variação de apresentação mais amena ou exponencial é reflexo, também, das conformações do Estado em um dado modo de produção capitalista.

Sendo assim, por meio de uma análise sobre como o capitalismo financeiro se estrutura no Brasil apontamos o papel estrutural do fundo público neste contexto, cujo financiamento e destinação, nos fornece o apontamento das conformações do Estado que contribuem para fortalecer ou mitigar os múltiplos determinantes pobreza.

Dessa forma, concluímos, a partir de um estudo sobre o financiamento das políticas sociais e gastos do fundo público, que a população mais pobre é onerada duplamente, primeiramente, por ser o segmento da população em que recai a maior incidência dos imposto, segundo, porque esses impostos que, em partes deveriam ser destinados a políticas sociais que pudessem mitigar os múltiplos determinantes da pobreza são desvinculados e em grande parte destinados ao pagamento das despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida pública. Importante, destacar o reforço a desigualdade social tendo em vista a característica regressiva do financiamento.

O resultado da análise dos recursos pagos, a partir de 2016, em algumas funções orçamentárias vinculadas às políticas sociais que têm entre os principais beneficiários os mais pobres, nos demostram, também, a existência de uma redução nos gastos destas políticas, o que vem corroborar para nossa conclusão de que a pobreza vem ao longo dos anos sendo acentuada, não apenas por conta da pandemia, mas anteriormente, em razão de inúmeras escolhas políticas e econômicas de direcionamentos alicerçados pela capitalismo financeiro e pela ideologia neoliberal.

Por outro lado, e talvez aqui esteja nossa maior contribuição, ainda que sejam essenciais as políticas redistributivas em tempos de fome, concluímos em nossas análises que para além destinação de gastos para as políticas sociais é importante refletir, também, sobre o financiamento do fundo público, visto que, como apontado, boa parcela do financiamento das políticas sociais recai sobre a parcela da população mais pobre, isto é, não há uma redistribuição.

Enfim, mais especificamente sob a égide do capitalismo financeiro, apontamos como as conformações do Estado no que tange o financiamento das políticas sociais e dos gastos sociais repercutem de maneira decisiva na questão da pobreza onerando mais os pobres, ao mesmo tempo que privilegia a destinação de recursos, por eles memo financiados, ao pagamento de despesas financeiras em detrimento das políticas sociais importantes no enfrentamento a pobreza.

References Références Referencias

1. ANTUNES, R. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. In: *Educação e Sociedade,* Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago 2004
2. BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *"Transferência de renda", teto de gastos e oportunismo: para uma crítica de esquerda.* esquerdaonline.com.br, 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/08/18/transferencia-de-renda-teto-de-gastos-e-oportunismo-para-uma-critica-de-esquerda/>. Acesso, em 30/03/2023.
3. BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BEHRING; Elaine et al. (Orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos* São Paulo: Cortez, 2010.
4. BEHRING, Elaine. *Fundo público, valor e política social.* São Paulo: Cortez Editora, 2021.
5. BIN, Daniel. *A superestrutura da dívida: financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal.* São Paulo: Alameda, 2010.
6. BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra. O Draconiano Ajuste Fiscal no Brasil e a Expropriação de Direitos da Seguridade Social. In: Evilasio Salvador; Elaine Behring; Rita de Lourdes de Lima. (Org.). *Crise do Capital e Fundo Público; Implicações para o Trabalho, os Direitos e a Política Social.* São Paulo: Cortez Editora, 2019, v. 1, p. 67-98.
7. BRASIL. *Indicadores Da Equidade Do Sistema Tributário Nacional.* Relatório de Observação no. 1. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009
8. BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. In: *Economia e Sociedade,* Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3583/08MiguelBruno.pdf Acesso em: 06 de ago. 2022.
9. CARTA CAPITAL. *Congelar verba social por 20 anos igualará Brasil ao Congo.* São Paulo: Revista Carta Capital, 26/10/2016.

© 2023 Global Journals

10. CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). *A finança mundializada.* São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-68.
11. DUTRA, Thiago. *Valor e fundo público: análise do sistema tributário brasileiro.* 2021. 373 p. Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social), Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília, 2021.
12. DWECK, Esther; GAIGER, Fernando; ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. (Orgs.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.* São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 32-56.
13. FAGNANI, Eduardo. Austeridade e seguridade: a destruição do marco civilizatório. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. (Orgs.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.* São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 57-82.
14. FERNANDES, Florestan. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento.* São Paulo: Global, 2008.
15. GPMB. Global *Preparedness monitoring board. Um mundo em peligro.* Geneva: World Health Organization e World Bank Group, setembro de 2019. Informe anual sobre a preparación mundial para las emergencias sanitaris.
16. HARVEY, D. *A condição pós-moderna.* São Paulo: Loyola, 2005
17. INESC. *A conta do desmonte – Balanço do Orçamento Geral da União* 2021. Brasília: INESC, 2022.
18. INTROÍNI, P. et al. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. In: *A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas.* Basília: ANFIP e FENAFISCO, 2018. p. 245–280.
19. IPEA. *Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social.* Comunicado do IPEA n° 92. Brasília: IPEA, 2011.
20. LIMA, A. Avaliação da arrecadação dos principais impostos estaduais – ICMS e IPVA – em relação a Produto Interno Bruto. *Dissertação de mestrado em Ciências Contábeis.* São Paulo: Fecap, 2009.
21. MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio.* São Paulo: Abril Cultural, 1982
22. MENDLOVITZ, Marcos. *Análise dos efeitos da PEC no 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.* Brasília: Câmara dos Deputados, junho de 2016. Estudo técnico, no. 11/2016.
23. MÉSZÁROS, I. *A crise estrutural do capital.* São Paulo: Boitempo, 2011.
24. MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.* São Paulo: Boitempo, 2002.
25. SALVADOR, Evilasio. Crise do Capital e Socorro do Fundo Público. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S.; MIOTO, R.. (Org.). *Capitalismo em crise, política social e direitos.* São Paulo: Cortez Editora, 2010a, v. 1, p. 35-63.
26. NAKATANI, Paulo. As formas concretas e derivadas do capital portador de juros, In: MELLO, Gustavo; NAKATANI, Paulo. *Introdução à crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito.* São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 105-125.
27. O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista.* Rio de Janeiro, Paz e terra, 1977
28. OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura.* São Paulo: Editora Hucitec, 2009
29. OWENS, J. *Fundamental tax reform: an international perspective.* Paris: Centre for Tax Policy and Administration Organisation for Economic Co-operation and Developmen, 31 de março de 2005.
30. PAIVA, Andrea et al. *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil.* Brasília: IPEA, setembro de 2016. Nota técnica no. 27.
31. RESENDE, Thiago. Assistência a idoso carente tem o primeiro recuo da história. *Folha de São Paulo,* 28 de outubro de 2019.
32. RESENDE, Thiago. Bolsonaro trava Bolsa Família em cidades pobres e fila chega a 1 milhão. *Folha de São Paulo,* 10 de fevereiro de 2020.
33. RFB. *Análise da arrecadação das Receitas Federais.* Brasília: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, 2022.
34. SALVADOR, E. *As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda.* Brasília: INESC, 2014.
35. SALVADOR, Evilasio. *As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda.* Brasília: INESC, 2014.
36. SALVADOR, Evilasio. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: Jorge Abrahão de Castro; Marcio Pochmann. (Org.). *Brasil: Estado Social contra a Barbárie.* São Pulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 367-388.
37. SALVADOR, Evilasio. *Fundo Público e Questão Tributária no Brasil.* Brasília: FOHPS-UnB, 2023.
38. SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2010b.
39. SALVADOR, Evilasio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade,* São Paulo, n. 130, p. 426-446, 2017.
40. SANTOS FILHO, Milton (Org.). *Instabilidade econômica: moeda e finanças.* São Paulo: Hucitec,1993

© 2023 Global Journals

41. SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.* Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1994.
42. STN. *Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral.* Boletim Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022. Disponível em: <www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em 10 de fevereiro de 2023.
43. VIEIRA, Fabíola; BENEVIDES, Rodrigo. *Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil.* Brasília: IPEA, setembro de 2016. Nota técnica no. 28.

© 2023 Global Journals