



FUNDO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL:

Perspectivas Críticas no Capitalismo Dependente



Organizadores:

Evilasio Salvador

Micheli Burginski

Isabela Ramos Ribeiro

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Programa de Pós-graduação em Política Social

FUNDO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL:

Perspectivas Críticas no Capitalismo Dependente

Organizadores:

Evilasio Salvador
Micheli Burginski
Isabela Ramos Ribeiro



Título: Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais:
Perspectivas Críticas no Capitalismo Dependente

Organizador: **Evilasio Salvador**

Organizadora: **Micheli Burginski**

Organizadora: **Isabela Ramos Ribeiro**

Parecerista: **Nathanael Martins Pereira**

Capa e diagramação: **Ruiter Castro Lima**

Publicação: **Selo Caliandra**

Editora: **Biblioteca Central**

Apoio: **Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico – CNPq**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade de Brasília - BCE/UNB)

F981 Fundo público e financiamento das políticas sociais
 no Brasil [recurso eletrônico] : perspectivas
 críticas no capitalismo dependente /
 organizadores: Evilasio Salvador, Micheli
 Burginski, Isabela Ramos Ribeiro. – Brasília :
 Universidade de Brasília, Departamento de
 Serviço Social, 2026.
 320 p. : il.

Formato PDF.
Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-976943-0-3.

1. Fundos especiais - Brasil. 2. Orçamento. 3.
Financiamento. 4. Política social. I. Salvador,
Evilasio (org.). II. Burginski, Micheli (org.).
III. Ribeiro, Isabela Ramos (org.).

CDU 304:336.1

Heloiza Faustino dos Santos - CRB 1/1913



Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives
4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

CONSELHO EDITORIAL

Membros internos

Presidente: Prof. Dr. **Bruno Leal Pastor de Carvalho** (HIS/UnB)

Prof.^a Dr.^a **Priscila Rossinetti Rufinoni** (FIL/UnB)

Prof. Dr. **Erick Calheiros de Lima** (FIL/UnB) – suplente

Prof.^a Dr.^a **Gloria Maria Vargas Lopez de Mesa** (GEA/UnB)

Prof.^a Dr.^a **Maria Filomena Coelho** (HIS/UnB)

Prof. Dr. **Evilasio Salvador** (SER/UnB)

Membros externos

Prof. Dr. **Álvaro Luiz Montenegro Valls** (UNISINOS/UFOP)

Prof.^a Dr.^a **Adriana Conceição Veríssimo Serrão** (Universidade de Lisboa – Portugal)

Prof. Dr. **Ricardo José Batista Nogueira** (Universidade Federal do Amazonas)

Prof.^a Dr.^a **Delfina Trinca Fighera** (Universidad de Los Andes – Venezuela)

Prof. Dr. **Marcelo Cândido da Silva** (USP)

Prof. Dr. **Sérgio Campos Matos** (Universidade de Lisboa – Portugal)

Prof.^a Dr.^a **Angela Santana do Amaral** (UFPE)

Prof.^a Dr.^a **Paula Vidal do Chile** (Universidad de Chile)

SUMÁRIO

Prefácio *Juliana Fiuza Cislighi* _____ 7

Apresentação *Evilasio Salvador, Micheli Burginski e Isabela Ramos Ribeiro* _____ 13

PARTE I

Fundo Público e a Crise Estrutural do Capitalismo Dependente _____ 20

Capítulo 1 *Xabier Arrizabalo Montoro*

Crise crônica do capitalismo, deslocamento
do mercado mundial e destruição das forças produtivas: o que fazer? _____ 21

Capítulo 2 *Isabela Ramos Ribeiro*

Fundo público e dependência: a intervenção
estatal no ciclo do capital na economia dependente _____ 50

Capítulo 3 *Evilasio Salvador*

Fundo público, orçamento e financiamento das políticas sociais _____ 78

Capítulo 4 *Thiago Dutra Hollanda de Rezende*

Tributação no capitalismo: do valor da mercadoria
ao financiamento do Estado _____ 103

Capítulo 5 *Osmar Gomes de Alencar Júnior*

Fundo público e regime fiscal:
a disputa de classe pelos recursos federais no período 2015-2022 _____ 128

Capítulo 6 *Daniel Pereira Sampaio*

Fundo público e desenvolvimento regional no Brasil:
uma contribuição ao debate _____ 150

PARTE II

Seguridade Social, Direitos e Disputa do Fundo Público	170
---	-----

Capítulo 7 *Thiago Bazi Brandão*

Do orçamento à concretização dos direitos humanos: um estudo de caso da realidade do Distrito Federal entre 2016 e 2023	171
--	-----

Capítulo 8 *Denise Almeida*

Controle social e orçamento público	204
-------------------------------------	-----

Capítulo 9 *Jordeana Davi, Hellen Ludmilla da Silva Torres,*

Magnólia Martins da Silva e Ana Paula Alves Monteiro

Seguridade Social no contexto do Novo Arcabouço Fiscal (NAF)	227
--	-----

Capítulo 10 *Jucileide Ferreira do Nascimento*

O Financiamento da Seguridade Social no Brasil: Desafios e Limites	254
--	-----

Capítulo 11 *Jeane Andréia Ferraz Silva*

Financiamento da Política de Assistência Social: tendências e disputas	274
--	-----

Capítulo 12 *Micheli Burginski*

Subfinanciamento e Desfinanciamento da Saúde no Brasil: tensões estruturais e riscos atuais ao SUS	301
---	-----

PREFÁCIO

*Juliana Fiuza Cislaghi*¹

“O velho está morrendo e o novo não pode nascer, nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece”. Antonio Gramsci nos *Cadernos do Cárcere*.

VIVEMOS TEMPOS SOMBRIOS. Enquanto escrevo essas linhas a escalada de intervenções imperialistas não cessa desde o início de 2026. O genocídio na Palestina, iniciado em 2023 pelas forças militares de Israel, já deixou pelo menos 66 mil palestinos mortos. Entre mortes diretas e indiretas pela fome, falta de assistência à saúde, escassez de água, estima-se que o número de vítimas possa alcançar 300 mil, sua maioria mulheres e crianças. A totalidade da população de Gaza, mais de 2 milhões de pessoas, foi forçada ao deslocamento, vivendo como refugiada em condições ultraprecárias². Trump, o tosco representante da direita neofascista mundial a frente do Império estadunidense, acusado de assédio sexual e pedofilia, anunciou no início de 2025 seus planos de construir um resort – uma “Riviera do Oriente Médio” – sobre os escombros de Gaza³, uma verdadeira distopia pós-apocalíptica⁴.

Bem-sucedido o empreendimento de morte e destruição em Gaza e na Cisjordânia, o ano de 2026 se iniciou com o bombardeio e sequestro do presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, em solo venezuelano, pelas forças

1 Professora Dra. da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UERJ. Líder do Centro de Estudos Octavio Ianni (CEOI) e Vice-Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Orçamento Público e Serviço Social (GOPSS)

2 Entre 66 mil e 300 mil vítimas: quantos palestinos Israel matou? - Opera Mundi Acesso em: 23/03/2026.

3 ‘Riviera do Oriente Médio’: plano de Trump é construir resort em Gaza Acesso em: 23/03/2026.

4 Para mais informações sobre o genocídio palestino sugiro os filmes “A voz de Rind Hajab” (2026) dirigido por Ben Hania, que concorreu ao Oscar de melhor filme internacional em 2026, e “Sem Chão” (2025) dirigido por Yuval Abraham, Basel Adra e Hamdan Ballal, vencedor do Oscar de melhor documentário em 2025.

militares estadunidenses com o declarado objetivo de tomar o controle do petróleo produzido no país. Uma agressão militar inédita na América do Sul, em toda sua história⁵. Na sequência, bombardeios ao Irã, com o apoio de Israel, iniciados em 28 de fevereiro, já contam com milhares de mortos, dentre eles 168 crianças e 14 professoras em um ataque a uma escola feminina em Minab, no sul do Irã⁶, demonstrando que o senhor da guerra realmente não gosta de crianças. Enquanto isso em Cuba, Trump agudizou o já histórico embargo econômico e comercial bloqueando a entrada de petróleo na ilha, o que tem resultado em sistemática falta de luz, combustível para o transporte e alimentos para a população, com o objetivo declarado de tomar o controle do país⁷.

Isso sem mencionar a guerra entre Rússia e Ucrânia, também motivada pelo controle de recursos naturais e territórios, que já se arrasta por 4 anos, caracterizando-se como o maior conflito militar na Europa desde a II Guerra Mundial⁸.

Como desenvolvido no texto de Xabier Arrizabalo Montoro, primeiro desta coletânea, guerras são respostas constantes às crises do capital, dada a necessidade de ampliar mercados consumidores e controlar a oferta de matérias-primas e força de trabalho por meio de conquistas territoriais e influência política sobre os países, ampliando processos de dependência e novas formas de colonização, o que é debatido no texto de Isabela Ribeiro, que vem na sequência, e no texto de Daniel Pereira Sampaio, que dá mais ênfase às desigualdades no desenvolvimento interno brasileiro.

A generalização das guerras, como observado nessa quadra histórica, é resposta à crise estrutural que vivenciamos desde a década de 1970 do século XX. Caracteriza-se como um efeito da lei tendencial de queda da taxa de lucros, descoberta por Marx, que demonstra como o aumento da produtividade reduz a quantidade de trabalho na produção de um mesmo número de mercadorias,

5 Derrubada de Maduro pelos EUA é divisor de águas da política externa americana e marco da erosão do multilateralismo Acesso em: 23/03/2026.

6 Após ataques ao Irã, multidão acompanha funeral de meninas mortas na escola primária Acesso em: 23/03/2026.

7 Crise energética: Cuba prepara-se para receber o primeiro carregamento de petróleo russo do ano Acesso em: 23/03/2026.

8 Como estão Ucrânia e Rússia após quatro anos de guerra? Acesso em: 23/03/2026.

reduzindo assim a criação de valor e mais-valia e, portanto, a necessidade da força de trabalho na produção. Em consequência reduz, ainda, as possibilidades de consumo da maioria da população sem trabalho, impedindo a realização do valor produzido, ao mesmo tempo que amplia imensamente a exploração dos poucos trabalhadores que seguem empregados. Tal é o (curto) circuito imanente do capital.

Diferencia-se, porém, de outras crises cíclicas, porque dado o avanço na mundialização e crescimento da expansão do capital como relação que tende a mediatizar toda produção e reprodução material e imaterial da vida humana, esbarra nos limites estruturais da exploração da natureza e da força de trabalho. Limite que não é só moral e social, mas também biológico, dada a necessidade, problemática para o avanço do capital, que os seres humanos têm de comer e dormir nas 24 horas que compõem o dia⁹ e do tempo necessário para a natureza se renovar, ou da sua impossibilidade de renovação, como é no caso do petróleo. Esses limites levam a sociedade do capital a uma crise estrutural generalizada, multifacética, que é econômica, mas também política, ética, social, sanitária, ambiental, educacional, urbana e coloca a própria reprodução da vida humana em risco.

Nesse cenário, o papel estrutural do fundo público para a acumulação do capital se amplia ainda mais do que observamos no século XX: necessário para financiar exércitos e equipamentos de guerra, cobrir prejuízos constantes dos capitais individuais, em particular dos capitais especulativos, e alimentar o capital portador de juros por meio do pagamento da dívida pública, como um tributo permanente a esses capitais. Isso ocorre em meio ao discurso neo-liberal sobre a inevitabilidade do equilíbrio fiscal, sustentáculo por décadas de uma política de ajuste fiscal permanente a serviço da austeridade que, na prática, só reforça a transferência de recursos ao capital em detrimento das necessidades dos trabalhadores, tema abordado pelo estudo de Osmar Gomes de Alencar Júnior.

9 Bastante ilustrativo é um meme que circula nas redes sociais que diz: “Quais benefícios você tem no trabalho? – Todos os dias eles liberam a gente pra ir dormir em casa”.

Ainda assim, em meio à crise e à barbárie, o fundo público segue em disputa entre as classes, dada sua necessidade intransponível no apoio à reprodução da força de trabalho crescentemente sem emprego, ainda que de forma cada vez mais precária. Precariedade demonstrada nos textos da segunda parte do livro, que refletem sobre o desfinanciamento brutal e permanente das políticas sociais.

No que tange à formação do fundo público, o Estado funciona, mais do que nunca, por meio de seu sistema tributário regressivo, como um autêntico “Robin Hood às avessas”, tirando dos pobres para prover aos super-ricos. Decisivo estruturalmente para a acumulação do capital e para a precária reprodução da força de trabalho, reatualiza-se a hipótese de James O’Connor que caracteriza a formação do fundo público como “exploração tributária” dos trabalhadores por meio da supressão de parte do seu trabalho necessário recebido na forma de salário, tema que é tratado nos textos de Evilasio Salvador e Thiago Rezende.

Nesse verdadeiro apocalipse dos trabalhadores, entretanto, também são múltiplas as resistências. Resistem os trabalhadores no centro do império estadunidense, atacados pela política anti-imigração de Trump, que realizaram mais de 300 protestos em meio ao frio do inverno de janeiro de 2026¹⁰. Resistem os milhares de trabalhadores cubanos que protestam nas ruas escuras contra o imperialismo¹¹. Resistem os trabalhadores iranianos que não querem nem o atual regime repressor, nem a guerra imperialista de Israel e dos EUA¹².

Fazer ciência nesse cenário, a partir da perspectiva crítica radical e antipitalista do marxismo, também é resistir. É compreender o mundo para que possamos transformá-lo, como nos convoca a tese 11 do texto “A ideologia Alemã”¹³.

10 Protestos contra atuação do ICE levam milhares às ruas dos EUA Acesso em: 23/03/2026.

11 ‘Marcha das tochas’: Cubanos protestam em Havana contra Trump e ameaças dos EUA Acesso em: 23/03/2026.

12 Declaração de organizações independentes iranianas contra a guerra | Revista Movimento Acesso em 23/03/2026. Sobre a situação iraniana anterior aos ataques dos EUA e de Israel sugiro o filme “Foi apenas um acidente” (2025) do diretor Jafar Panahi que concorreu ao Oscar de melhor filme estrangeiro em 2026.

13 “Os filósofos apenas interpretaram o mundo de diferentes maneiras; o que importa é transformá-lo.” (MARX, Karl. *A ideologia alemã*: teses sobre Feuerbach. São Paulo: Boitempo, 2007).

O livro que o leitor tem em mãos é parte dessa trincheira. Composto por textos de autores de um dos principais grupos de pesquisa sobre orçamento público no campo de conhecimento do Serviço Social, a coletânea não se furta em denunciar a barbárie de nossos tempos, tendo a crítica da economia política marxiana e o método histórico-dialético como base teórica de suas investigações.

É sabido que em nenhuma ou poucas áreas de conhecimento e profissões mantém-se vivo e hegemônico o marxismo como base teórica-metodológica de um projeto ético político profissional que aponta para a transformação radical da sociedade capitalista, como no Serviço Social brasileiro. Temos, no máximo, grupos isolados e muitas vezes marginalizados em seus campos de conhecimento e ação profissional como qualificados e ativos interlocutores. Também é sabido, pelos relatos produzidos pelo Grupo de Trabalho em Política Social da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss), que ainda são poucas as pesquisas no Serviço Social que abordam com centralidade temas como orçamento, sistema tributário e financiamento de políticas públicas, tendo o fundo público como categoria principal.

Tudo isso torna esse livro imprescindível e especial, síntese sofisticadíssima do debate e pesquisa coletivos das companheiras e companheiros do FOHPS/UnB, grupo coirmão do GOPSS/UERJ de que faço parte, com quem temos compartilhado nossa formação acadêmica e elaboração de pesquisas por meio de muitas idas e vindas em doutorados, pós-doutorados, projetos coletivos, bancas de pós-graduação, estudos de teses e dissertações, entre outras iniciativas.

Mais especial ainda por se tratar de uma obra oriunda da extensão universitária, outra trincheira de luta política, em que a socialização de conhecimentos acumulados na universidade pode e deve fortalecer a construção das estratégias de resistência de sujeitos políticos e movimentos sociais.

Compartilhamos a compreensão de que as disputas pelo fundo público fazem parte fundamental da luta de classes desde sua formação até a alocação de seus recursos. Compartilhamos também a perspectiva de que o que movimenta a história é a luta de classes. Assim que, mesmo em tempos tão sombrios, por meio de pedras, noites, poemas, cursos de extensão, coletâneas, parafraseando

Leminski, e em tudo aquilo que compõe nosso cotidiano e trabalho profissional, disputamos a direção política e social de defesa dos interesses das trabalhadoras (es). Mais do que nunca o que está em jogo é a própria continuidade da humanidade que só pode se dar com a derrota do capital. Socialismo ou barbárie nunca foi uma disjunção tão iminente e inevitável como agora: que estejamos à altura para contribuir com os desafios. Esse livro certamente faz parte desse esforço coletivo.

APRESENTAÇÃO

O LIVRO “FUNDO Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil: Perspectivas Críticas no Capitalismo Dependente” que vem a público é resultado do curso de extensão “Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais”, coordenado pelo FOHPS/UnB em parceria com pesquisadores/as de todas as regiões do Brasil. O curso integrou o projeto de pesquisa “A Configuração do Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Capitalismo Dependente Brasileiro”, contemplado no Edital Universal do CNPq. Realizado entre maio e dezembro de 2024, na modalidade online, o curso contou com carga horária total de 60 horas, articulando aulas síncronas e estudos dirigidos de bibliografia selecionada, envolvendo ampla participação de profissionais, docentes, discentes, técnicos administrativos, integrantes de movimentos sociais e conselheiros de políticas públicas.

O curso contou com 1.700 inscritos e com 720 concluintes do curso, sendo 518 participantes certificados e inscritos no SIGAA da UnB. Sua realização evidenciou uma demanda nacional por formação crítica sobre orçamento público, fundo público e financiamento das políticas sociais, especialmente em um contexto marcado pela EC 95/2016, pelo novo arcabouço fiscal (LC 200/2023) e pela intensificação da financeirização do capital.

O livro que ora apresentamos nasce dessa experiência coletiva de formação, debate e produção de conhecimento, na perspectiva de valorização da extensão universitária. A reflexão sobre fundo público, orçamento e financiamento das políticas sociais foi permanentemente atravessada pela análise da conjuntura, pelas experiências dos/as participantes em conselhos e movimentos sociais e pela interlocução com pesquisas em andamento. O livro, portanto, é resultado de um processo coletivo em que a extensão não apenas difundiu conhecimento, mas o produziu. A preocupação não se reduziu à sistematização das aulas ministradas, mas uma elaboração teórica amadurecida, que articula ensino, pesquisa, extensão e compromisso ético-político com a defesa dos direitos sociais. A obra organiza-se em duas partes articuladas.

A primeira parte desta obra “Fundo Público e a Crise Estrutural do Capitalismo Dependente” situa o debate do fundo público no interior das determinações estruturais do capitalismo contemporâneo, marcado por crise crônica, financeirização, intensificação da dependência e aprofundamento das desigualdades sociais e territoriais.

O ponto de partida é a compreensão de que a crise atual não constitui uma anomalia conjuntural, mas expressão da dinâmica contraditória da acumulação capitalista. O capítulo que inaugura o livro, “Crise crônica do capitalismo, deslocamento do mercado mundial e destruição das forças produtivas: o que fazer?” de Xabier Arrizabalo Montoro, argumenta que a pobreza persistente, o desemprego estrutural, as guerras, a destruição ambiental e a precarização generalizada da vida coexistem com um nível historicamente inédito de desenvolvimento das forças produtivas. A contradição central reside no fato de que a humanidade dispõe das condições materiais para superar privações elementares, mas a lógica da valorização do capital impõe limites sociais à sua realização. Nesse contexto, o fundo público emerge como mediação decisiva: ele participa tanto da sustentação da acumulação quanto da reprodução da força de trabalho, tornando-se arena privilegiada da luta de classes.

Essa dimensão estrutural ganha contornos específicos nas economias dependentes. Em “Fundo público e dependência: a intervenção estatal no ciclo do capital na economia dependente”, Isabela Ribeiro demonstra que, na América Latina, o ciclo do capital incorpora a presença decisiva do capital estrangeiro e de um Estado subsoberano, cuja função histórica tem sido garantir as condições de reprodução interna do capital e, simultaneamente, viabilizar transferências sistemáticas de valor ao exterior. A superexploração da força de trabalho, conforme a tradição da Teoria Marxista da Dependência, reduz o mercado interno, limita a base tributária e condiciona a própria composição do fundo público. A arrecadação é estruturalmente estrangida por salários rebaixados e forte tributação sobre o consumo, enquanto o direcionamento dos recursos privilegia remessas de lucros, juros e mecanismos que asseguram a fluidez do capital internacional e favorecem os setores extrativistas e rentistas das elites historicamente desinteressados no desenvolvimento nacional.

O capítulo “Fundo público, orçamento e financiamento das políticas sociais” de Evilasio Salvador apresenta uma contribuição para o eixo estruturante desta obra ao demonstrar que o fundo público, o orçamento e o financiamento das políticas sociais não podem ser compreendidos como meros instrumentos técnicos de gestão fiscal, mas como expressões condensadas da luta de classes no interior do Estado capitalista dependente. Ao revisitar criticamente o debate marxista sobre mais-valia, excedente e antivalor, examinar a regressividade estrutural do sistema tributário brasileiro e analisar os mecanismos de vinculação orçamentária, as contrarreformas fiscais e o Novo Arcabouço Fiscal, o autor evidencia como a política fiscal tem operado como instrumento de reorganização da disputa pelo valor socialmente produzido, favorecendo a financeirização e impondo limites à universalização dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Assim, o texto articula fundamentos teóricos e análise concreta da realidade brasileira, oferecendo ao leitor um quadro interpretativo que permite compreender o orçamento público como terreno estratégico de disputa política, no qual se definem, de forma concreta, os limites e as possibilidades da seguridade social e das demais políticas sociais no país.

A análise de Thiago Rezende em “Tributação no capitalismo: do valor da mercadoria ao financiamento do Estado” aprofunda essa discussão ao retornar às categorias fundamentais da crítica da economia política. A tributação moderna, ao incidir exclusivamente sobre o valor realizado na forma monetária, revela que o Estado capitalista só pode se apropriar de riqueza já convertida em dinheiro – expressão do trabalho humano abstrato. Assim, o fundo público não é simples instrumento técnico de arrecadação, mas parte integrante do ciclo de valorização do capital. A forma monetária da tributação evidencia os limites estruturais da justiça fiscal e da redistribuição, pois a própria arrecadação está subordinada à dinâmica da acumulação.

O papel do Estado nessa engrenagem é examinado por Osmar Alencar Júnior ao analisar o regime fiscal brasileiro no período recente. No capítulo “Fundo Público e Regime Fiscal: a disputa de classe pelos recursos federais no período 2015-2022”, a institucionalização do superávit primário, a centralidade da dívida pública e os limites impostos exclusivamente à despesa primária

evidenciam que o fundo público tem sido crescentemente apropriado pela fração financeira da burguesia. O ajuste fiscal, longe de reduzir o papel do Estado, redefine sua intervenção para acelerar a rotação do capital e garantir a remuneração do capital portador de juros, aprofundando a disputa de classe pelo orçamento.

Por fim, Daniel Sampaio, no texto “Fundo público e desenvolvimento regional no Brasil: uma contribuição ao debate”, introduz a dimensão regional da análise, ressaltando que o fundo público se materializa em um espaço socialmente produzido e desigual. A organização espacial do capitalismo brasileiro – marcada por heterogeneidade estrutural, superexploração da força de trabalho, controle privado do território e acesso privilegiado a recursos públicos – revela que a disputa pelo fundo público também se expressa na escala territorial. A formação regional do Brasil, desde o modelo primário-exportador até o ciclo desenvolvimentista e a fase financeirizada, demonstra que a intervenção estatal e a alocação de recursos sempre estiveram vinculadas às necessidades da acumulação e à inserção subordinada na divisão internacional do trabalho.

Dessa forma, esta primeira parte estabelece os fundamentos teóricos e históricos para compreender o fundo público como categoria central da crítica da economia política contemporânea. Ao articular crise, valor, tributação, dependência, regime fiscal e desenvolvimento regional, evidencia-se que o orçamento público não é mero instrumento administrativo, mas condensação material das contradições do capitalismo dependente.

O fundo público aparece, assim, como mediação estratégica entre a produção de mais-valia, sua apropriação privada e as formas de reprodução social. Compreendê-lo exige situá-lo na totalidade das relações sociais que estruturam o capitalismo contemporâneo – marcado pela financeirização, pela subsobrerania estatal e pela intensificação das transferências de valor. É a partir dessas determinações que se torna possível avançar, na segunda parte do livro, para o exame das implicações concretas dessas dinâmicas sobre a seguridade social e os direitos.

A segunda parte desta obra, “Seguridade Social, Direitos e Disputa do Fundo Público”, desloca o debate teórico apresentado anteriormente para o terreno concreto da efetivação dos direitos sociais no Brasil contemporâneo. Se a primeira parte demonstrou que o fundo público é mediação central da acumulação capitalista e da reprodução da força de trabalho, aqui evidenciamos como essa disputa se materializa nas políticas que compõem a Seguridade Social – saúde, previdência e assistência social – e no campo mais amplo dos direitos humanos.

O capítulo de Thiago Bazi Brandão intitulado “Do Orçamento a concretização dos direitos humanos: um estudo de caso da realidade do Distrito Federal entre 2016 e 2023” demonstra, a partir de um estudo de caso do Distrito Federal (2016–2023), que o orçamento público não é mero instrumento técnico, mas expressão concreta das escolhas políticas do Estado. Utilizando a metodologia do INESC e a chamada “lente dos direitos humanos”, o autor revela que a execução orçamentária pode tanto promover a cidadania quanto reproduzir violações estruturais. O orçamento, portanto, é campo de disputa: sua direção define se haverá fortalecimento de políticas universais ou intensificação de mecanismos repressivos e seletivos.

O capítulo “Controle social e orçamento público”, de Denise Almeida, introduz a dimensão política do controle social como instrumento de disputa do fundo público. A partir de Gramsci e Poulantzas, o Estado é compreendido como condensação material de relações de força, sendo o orçamento expressão concreta da luta de classes. Os conselhos, conferências e mecanismos de participação aparecem como espaços contraditórios, atravessados por limites estruturais, mas estratégicos para a publicização do orçamento e a ampliação da capacidade de intervenção democrática.

No plano estrutural, essa tensão ganha novos contornos no capítulo “A Seguridade Social no contexto do Novo Arcabouço Fiscal (NAF)”, de Jordeana Davi, Hellen Ludmilla da Silva Torres, Magnólia Martins da Silva e Ana Paula Alves Monteiro, que analisam as implicações do Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023) para a seguridade social. Ainda que o novo regime substitua formalmente o teto de gastos da EC 95/2016, mantém mecanismos limitadores

da expansão do orçamento social, reiterando a lógica de ajuste permanente. A crise do capital, o golpe de 2016, as contrarreformas e a consolidação do regime de austeridade revelam a continuidade da apropriação do fundo público pelo capital financeiro.

Jucileide Ferreira do Nascimento em “O Financiamento da Seguridade Social no Brasil: Desafios e Limites” examina as tendências do financiamento da Seguridade Social entre 2012 e 2024, evidenciando a degradação das receitas, a centralidade da DRU, as renúncias fiscais e o deslocamento progressivo para uma lógica fiscalista. O sistema concebido na Constituição de 1988 como projeto de proteção social integrado sofre, ao longo das últimas décadas, um processo contínuo de tensionamento entre o Estado Social e o Estado Fiscal, intensificado pela financeirização.

No campo específico da assistência social, Jeane Andréia Ferraz Silva, no capítulo “Financiamento da Política de Assistência Social: tendências e disputas”, reconstrói a trajetória histórica do financiamento da política e demonstra como o SUAS, apesar de seus avanços institucionais (fundos, blocos de financiamento, cofinanciamento federativo), permanece marcado pelo subfinanciamento crônico. A ampliação de programas focalizados e a centralidade das transferências de renda ocorrem em um contexto de descontinuidade dos serviços socioassistenciais e compressão fiscal.

Por fim, a saúde pública, analisada por Micheli Burginski, no capítulo “Subfinanciamento e Desfinanciamento da Saúde no Brasil: tensões estruturais e riscos atuais ao SUS”, aparece como um dos eixos mais tensionados da disputa contemporânea pelo fundo público. O SUS, concebido como sistema universal na Constituição de 1988, desenvolveu-se sob subfinanciamento estrutural e, após 2016, passou a enfrentar um processo explícito de desfinanciamento. A EC 95 e, posteriormente, o NAF, combinados às renúncias tributárias e à ampliação das emendas parlamentares, aprofundam a fragilidade do financiamento sanitário e tensionam os princípios de universalidade, integralidade e equidade.

Conjugados, os capítulos desta segunda parte revelam que a efetivação dos direitos sociais no Brasil depende diretamente da direção assumida pelo fundo público. A Seguridade Social, longe de constituir mero arranjo

técnico-administrativo, é o espaço privilegiado onde se expressa a tensão entre universalização e mercantilização, entre proteção social e financeirização, entre democracia substantiva e ajuste permanente. Assim, esta parte do livro demonstra que a defesa dos direitos – saúde, assistência, previdência e direitos humanos – exige não apenas marcos legais, mas disputa concreta sobre a formação e destinação do fundo público. A luta pelo orçamento é, portanto, luta pela materialidade dos direitos e pela própria direção do Estado no capitalismo dependente brasileiro.

Nessa direção reafirmamos a defesa da extensão universitária crítica como ainda mais necessária. Não se trata apenas de cumprir exigências formais de curricularização, mas de reafirmar a universidade pública como espaço de produção de conhecimento comprometido com a classe trabalhadora. Este livro é expressão dessa perspectiva. Ele nasce da extensão, é atravessado pela pesquisa e retorna à formação – na graduação e na pós-graduação – como instrumento de qualificação teórica, política e técnica. Ao articular fundo público, dependência, orçamento e direitos, a obra reafirma uma convicção central: compreender o fundo público é condição para disputar seus rumos. E disputar seus rumos é disputar o projeto de sociedade.

Brasília-DF, novembro de 2025.

Evilasio Salvador, Micheli Burginski e Isabela Ramos Ribeiro.

PARTE I

**FUNDO PÚBLICO E A
CRISE ESTRUTURAL
DO CAPITALISMO
DEPENDENTE**

CAPÍTULO 1

Crise crônica do capitalismo, deslocamento do mercado mundial e destruição das forças produtivas: o que fazer?¹⁴

Xabier Arrizabalo Montoro¹⁵

Em homenagem à resistência heroica do povo palestino por mais de 75 anos e, em particular, aos mais de 60.000 palestinos, quase um terço deles menores, assassinados pelo Estado sionista de Israel desde 7 de outubro. Do rio ao mar a Palestina conquistará!

Dos 8 MIL milhões de pessoas que povoam o mundo, mais de 800 milhões de pessoas estão morrendo de fome¹⁶. Mais de 200 milhões de pessoas estão desempregadas, embora a lacuna de empregos exceda 450 milhões, considerando aqueles que querem trabalhar, mas não estão registrados como desempregados¹⁷. Mais de 2 bilhões de pessoas não têm serviços básicos de água e saneamento¹⁸, cerca de 1,8 mil milhões de pessoas não têm alojamento adequado¹⁹ e quase

14 Uma versão anterior foi publicada na edição 20 da revista *Ápeiron*. Estudios de filosofía (Estudios de Filosofía), abril de 2024. O conteúdo é baseado em vários textos anteriores do autor. A justificativa mais detalhada para isso pode ser encontrada em Arrizabalo (2023a).

15 Professor da Universidade Complutense de Madri e membro do Instituto Marxista de Economia (IME).

16 Em www.fao.org/newsroom/detail/un-report-global-hunger-SOFI-2022-FAO/es.

17 Em www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/briefing-note/wcms_883344.pdf.

18 Em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367304>.

19 Em <https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-y-covid19>.

800 milhões de adultos não possuem competências básicas de literacia²⁰. Não se trata apenas do chamado “terceiro mundo”²¹. Em economias normalmente consideradas desenvolvidas, as condições de vida da população trabalhadora também vêm sofrendo reveses e correm o risco de um declínio ainda maior.

Na Alemanha, mesmo antes da pandemia, 17,4% dos trabalhadores (7,4 milhões) vivenciavam os chamados *miniempregos*, caracterizados por contratos de meio período cujo salário não pode ultrapassar 450 euros por mês, mas que, em média, chega a apenas 291. No Reino Unido, outra economia de “primeiro mundo”, já existiam mais de 1.800.000 contratos zero-hora, contratos que, como o próprio nome sugere, não garantem nenhuma hora de trabalho e, consequentemente, nenhuma renda. Afetaram mais de 900.000 trabalhadores, pois muitos tinham mais de um para sobreviver, embora em muitos casos o contrato exija exclusividade (Arrizabalo; Pinto; Vicent, 2019). Nos Estados Unidos, a principal potência mundial, segundo relatórios do Census Bureau sobre renda, pobreza e cobertura de saúde, há 37,9 milhões de pessoas pobres e 25,9 milhões sem qualquer plano de saúde²².

No caso espanhol, para cuja compreensão recomendamos a leitura de Murillo (2019), há mais de 2,75 milhões de desempregados, ou seja, quase 3 milhões de pessoas são privadas de algo tão básico quanto ganhar a vida com seu trabalho. De acordo com o Inquérito às Condições de Vida do INE

20 Em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382498>.

21 Uma das características que acompanhou o desenvolvimento histórico do capitalismo é a internacionalização do capital, que moldou o mercado global ao qual todos os países estão vinculados, embora, reconhecidamente, de maneiras diferentes. Porque o desenvolvimento capitalista sempre foi “desigual e combinado”: “As leis da história nada têm em comum com o esquematismo pedante. O desenvolvimento desigual, que é a lei mais geral do processo histórico, em nenhum lugar nos é revelado com a mesma clareza e complexidade que o destino dos países atrasados. Açoitados pelo chicote das necessidades materiais, os países atrasados são forçados a avançar a passos largos. Dessa lei universal do desenvolvimento desigual segue-se outra que, por falta de um nome mais adequado, chamaremos de lei do desenvolvimento combinado, aludindo à aproximação das diferentes etapas do caminho e à combinação de diferentes fases, à fusão de formas arcaicas e modernas. Sem recorrer a essa lei, centrada, naturalmente, na integridade de seu conteúdo material, seria impossível compreender a história da Rússia ou de qualquer outro país de desenvolvimento cultural atrasado, qualquer que seja seu grau”; Trotsky (1930-32: 23).

22 Em www.census.gov/newsroom/press-releases/2023/income-poverty-health-insurance-coverage/income-poverty-health-insurance-coverage-spanish.html#:~:text=La%20ratasa%20oficial%20de%20pobreza%20en%20el%202022%20fue%20del,en%20comparci%C3%B3n%20con%20el%202021.

de 2022, 26,0% da população está em risco de pobreza²³. A Rede Europeia Antipobreza estima que o número de pessoas vivendo na pobreza seja de 9,7 milhões, das quais 3,65 milhões sofrem de privação severa: 17,1% não conseguem manter uma temperatura adequada em suas casas, 5,4% não conseguem fazer uma refeição com carne, frango ou peixe a cada dois dias e 33,5% não conseguem tirar férias. Quase metade da população, 47,8%, luta para sobreviver.

Adicionamos mais três dados altamente relevantes. Por um lado, mesmo ter um emprego não garante evitar a pobreza. A OIT reconhece que, entre as pessoas empregadas, “13% eram moderadamente pobres e 8% estavam em extrema pobreza”²⁴. Por outro lado, desde 2020, a saúde mental da população piorou: “em países de alta renda, a prevalência de depressão aumentou 27,1% e a de ansiedade 25,2%”²⁵. Por fim, até mesmo uma fundação bancária como a do BBVA apoia a ideia generalizada de que, segundo a lógica atual, os jovens têm condições de vida piores que seus pais:

A situação dos jovens espanhóis é preocupante, principalmente devido às dificuldades que enfrentam para encontrar emprego, evidenciadas há anos pelas altas taxas de desemprego, especialmente entre os menos qualificados. O problema se agravou na última década [...] A falta de emprego e a precariedade dos contratos são grandes obstáculos ao desenvolvimento de projetos de vida independentes para uma parcela da população jovem. Isso tem implicações significativas para sua renda e condições de vida, seu bem-estar pessoal e integração social, e suas perspectivas de estabilidade e segurança a longo prazo²⁶.

23 Em www.ine.es/prensa/ecv_2022.pdf.

24 Em https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_696387.pdf.

25 Estudo “Saúde Mental na Espanha” realizado pelo Instituto de Saúde Global de Barcelona, disponível em www.farmaceuticos.com/wp-content/uploads/2023/02/2023-Estudio-Salud-Mental-en-Espana.pdf.

26 Fundação BBVA (2023); “Presente e Futuro da Juventude Espanhola. Uma Perspectiva Socioeconômica”, www.fbbva.es/publicaciones/presente-y-futuro-de-la-juventud-en-espana/.

E guerras, mesmo em solo europeu, a suposta região demonstrando a viabilidade de um bom capitalismo civilizado, “com rosto humano”²⁷. Em agosto de 2023, de acordo com o New York Times, “o número total de soldados ucranianos e russos mortos ou feridos desde que a guerra na Ucrânia começou há 18 meses está se aproximando de 500.000, disseram autoridades americanas”²⁸. Como Jean Jaurès, um líder histórico do movimento trabalhista francês, explicou em um discurso de 1914, pouco antes de seu assassinato em 31 de julho, três dias após o início da Primeira Guerra Mundial, relacionado à sua oposição a ela: “O capitalismo carrega a guerra dentro de si, como uma nuvem carrega uma tempestade”²⁹.

E um genocídio colonialista do povo palestino que mantém e expande a Nakba (Catástrofe) de 1948. Uma “limpeza étnica” que expulsou 700.000 palestinos, destruindo mais de 500 aldeias e que, em 30 de agosto de 2025, registra 63.776 habitantes de Gaza mortos desde 7 de outubro, incluindo 18.592 menores (de acordo com o relatório). Com os desaparecidos cujos corpos estão enterrados sob edifícios destruídos pelos bombardeios israelenses e os mortos na Cisjordânia, o total sobe ainda mais. Mesmo em uma nota na revista The Lancet, estimou-se, já em 10 de julho de 2024, que “até 186.000 ou mais mortes podem ser atribuídas ao atual conflito em Gaza”³⁰.

Há também o uso dos recursos naturais a um ritmo que não permite sua regeneração, ou seja, não o uso, mas o abuso ou, para ser mais preciso, a pilhagem dos mesmos, a pilhagem: dos 4.060 hectares de florestas – 31% da superfície terrestre –, “420 milhões de hectares de florestas foram desmatados (convertidos para outros usos do solo) entre 1990 e 2020”³¹.

27 A ilusão do “bom capitalismo” toma forma particularmente no chamado “modelo sueco”. Para sua desmistificação, veja Del Rosal (2015).

28 Em www.nytimes.com/2023/08/18/us/politics/ukraine-russia-war-casualties.html.

29 Jaurès, Jean (1895); “Discursos Le capitalisme porte en lui la guerre”, em www.jaures.eu/resources/de_jaures/le-capitalisme-porte-en-lui-la-guerre-1895/, 31 de julho de 1914.

30 Dados do Escritório Central de Estatísticas da Palestina (PCBS): www.pcbs.gov.ps/default.aspx e [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(24\)01169-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(24)01169-3/fulltext).

31 Em www.fao.org/3/cb9360es/cb9360es.pdf. Você também pode ver “Planetary Boundaries” do Stockholm Resilience Centre da Universidade de Estocolmo em www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html.

E a dupla opressão sofrida pelos povos submetidos às formas clássicas e novas de colonialismo e pelas mulheres trabalhadoras, reconhecida inclusive por instituições como o Banco Mundial:

De acordo com o relatório Mulheres, Empresas e o Direito 2022 do Banco Mundial, cerca de 2,4 bilhões de mulheres em idade ativa não têm oportunidades econômicas iguais, e 178 países ainda têm barreiras legais que as impedem de participar plenamente da economia³².

Tudo isso também está ligado à migração, uma parcela significativa da qual está ligada precisamente à crise, às guerras, à repressão e à privação em geral. De acordo com o Relatório Mundial de Migração de 2024 da Organização Internacional para as Migrações da ONU:

Em 2020, havia aproximadamente 281 milhões de migrantes internacionais em todo o mundo, o equivalente a 3,6% da população mundial. Globalmente, o número estimado de migrantes internacionais aumentou nas últimas cinco décadas. O total estimado de 281 milhões de pessoas vivendo em um país diferente de seu país de origem em 2020 é 128 milhões a mais do que o número de 1990 e mais que o triplo do número de 1970³³.

O exposto demonstra claramente a existência de um problema social verdadeiramente grave, pois representa a inquietação de amplos setores da sociedade – pobreza no seu sentido literal, de privação até mesmo das necessidades mais básicas para uma vida digna. Representa sofrimento. Um sofrimento que constitui o aspecto mais evidente do sintoma, e o tratamento requer um diagnóstico correto de suas causas. Entre essas causas está uma certa resignação social, ligada à inação dos líderes políticos daqueles que se dizem representantes da maioria trabalhadora. Essa resignação se expressa em fatos como “64,2% dos entrevistados acreditam que os jovens viverão pior no futuro do que seus pais

32 Em www.worldbank.org/news/press-release/2022/03/01/nearly-24-billion-women-globally-don-t-have-same-economic-rights-as-men.

33 Em <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>.

agora”³⁴. Qualquer perspectiva resignada deve ser rejeitada, pois os problemas sociais não são inevitáveis. Estamos comprometidos em enfrentá-los com a intenção de resolvê-los.

Para tanto, não precisamos apenas de tal diagnóstico, mas também de definir claramente o próprio sintoma. A tese que defendemos neste artigo é que somente por meio do método marxista podemos identificar rigorosamente o sintoma, estabelecer o diagnóstico e, a partir dele, formular uma proposta de intervenção. É fundamental esclarecer que, como explicou Engels (1895, p. 534), “toda a concepção de Marx não é uma doutrina, mas um método. Ele não oferece dogmas prontos, mas sim pontos de partida para pesquisas futuras, e o método para essa pesquisa”.

O sintoma: aspirações legítimas cada vez mais negadas pela destruição das forças produtivas

O PROBLEMA APRESENTADO na forma dos sintomas acima mencionados deve ser claramente definido. Identificamos fome, pobreza, desemprego, precariedade no emprego e, conseqüentemente, precariedade na vida, em suma, muito sofrimento. Mas estes não são os mesmos sintomas que se identificássemos a existência de privações e o sofrimento resultante em 1024, mil anos atrás. A diferença reside no fato de que hoje a humanidade alcançou a capacidade material para evitá-los, graças à produtividade do trabalho, que inclui avanços tecnológicos. Não apenas isso, mas a lacuna entre as possibilidades materiais e as condições de vida da maioria continua a aumentar. Como, então, devemos formular o problema?

Marx propõe uma categoria teórica frequentemente distorcida: a das forças produtivas, que constituem o conteúdo da noção de desenvolvimento. Ou seja: o desenvolvimento de uma sociedade é o desenvolvimento de suas forças produtivas, assim como o subdesenvolvimento é seu desenvolvimento limitado.

34 Em www.thefamilywatch.org/wp-content/uploads/BarometroTFW012013.pdf.

Trata-se, portanto, de uma categoria social, não técnica. Forças produtivas não são produtividade³⁵. Definir produtividade é simples: é o resultado do trabalho. Mas definir forças produtivas requer mais detalhes:

As forças produtivas da humanidade são a expressão material e intelectual do grau de dominação sobre a natureza alcançado pela humanidade, de sua capacidade adquirida de compelir a natureza a satisfazer suas necessidades. Não são, mais uma vez, simples complexidades técnicas; são tanto o produto quanto o instrumento da atividade prática e teórica da humanidade em suas relações com a natureza, atividade que é a substância, o fundamento de todo progresso na civilização humana. Para o materialismo histórico, a categoria econômico-sócio-histórica das forças produtivas ocupa um lugar central na história da humanidade (Boisgontier, 1971b, p. 254).

Mas antes de continuar, por que tantas alusões a termos relacionados à família “produtora”? Porque toda sociedade, para existir ao longo do tempo, precisa se reproduzir, é claro, e para isso precisa produzir seus meios de subsistência, seus meios de existência. Não apenas uma vez, mas constantemente renovados. Ou seja, precisa produzi-los, distribuí-los entre seus membros e garantir que estes, ao consumi-los, sejam capazes de produzi-los novamente. E assim por diante. Assim, a forma como são produzidos determina decisivamente a distribuição e, conseqüentemente, o consumo de cada classe social, premissa de suas condições de vida.

Retornando ao conceito de forças produtivas, pode-se pensar que, uma vez que cada sociedade combina trabalho vivo e meios de produção para produzir seus meios de subsistência, as forças produtivas são o produto que pode ser alcançado pela combinação da quantidade e das qualificações do trabalho vivo

35 O exemplo mais significativo da distorção do conceito de forças produtivas é certamente o de Harnecker: “Mediremos o grau de desenvolvimento das forças produtivas pelo grau de produtividade do trabalho”. Em Harnecker, Marta (1969); *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, Siglo XXI, México, p. 42 (em maiúsculas no original). Para um tratamento teórico e empírico mais detalhado das forças produtivas, ver Arrizabalo (2023a, p. 59-65 e p. 525-542). Pode ser confuso que frequentemente falemos da força produtiva do trabalho quando nos referimos à sua produtividade. Mas forças produtivas, no plural, digamos, são outra coisa.

disponível com a quantidade e a qualidade dos meios de produção igualmente disponíveis. Mas algo está errado aqui: por exemplo, o que significa desemprego? Há trabalho disponível, mas ele não está sendo utilizado. O que está errado é a tentativa de abordar as forças produtivas como algo técnico, isto é, sem considerar as regras do jogo específicas de cada sociedade, que determinam o que é realmente produzido e como. Atualmente, há desemprego porque, de acordo com as regras do jogo capitalista, não é lucrativo contratar essa força de trabalho (o que, aliás, revela a ineficiência do capitalismo). Não porque não faça sentido fazê-lo da perspectiva do bem-estar social. Por exemplo, o pessoal com formação na área da saúde em 2022 que, segundo: “os dados do SEPE, correspondentes ao mês de março, apresentam um total de 1.161 médicos e 3.448 enfermeiros desempregados (sic)”³⁶.

As forças produtivas não se reduzem, não se deixam reduzir, achatar em grandezas mensuráveis, conjunto de máquinas, matérias-primas ou auxiliares e forças de trabalho simples ou qualificadas. Não constituem um todo tecnológico (embora apresentem, como os valores de uso, por um lado, um aspecto mensurável pelos métodos das ciências naturais ou da tecnologia) [...] as forças produtivas incluem [...] elementos mensuráveis pela tecnologia ou pelas ciências aplicadas (a eficiência de um motor, a quantidade de energia disponível para cada trabalhador etc.), mas não se achatam de modo algum, não se deixam reduzir a esses elementos quantitativos, que fornecem indicações quanto ao seu crescimento, mas não podem, em caso algum, ser suficientes para avaliá-lo (Boisgontier, 1971, p. 253-254 e 256).

Ressaltamos este ponto-chave: forças produtivas não são uma categoria técnica, mas social. Assim, como veremos em breve, pode haver um processo de destruição de forças produtivas mesmo com o aumento da produtividade:

36 Em www.redaccionmedica.com/secciones/empleo/crece-el-paro-entre-los-mas-jovenes-de-una-sanidad-que-no-consigue-fichar--2810.

O método marxista [...] considera as forças produtivas na sociedade burguesa não como simples objetos materiais mensuráveis com o auxílio de técnicas estatísticas, mas como uma categoria econômica e social, expressão de uma relação social que envolve classes opostas, na qual se manifesta a contradição entre o caráter cada vez mais social da produção e o caráter privado da propriedade dos meios de produção (Gill, 1979, p. 375).

Na realidade, o que coloquialmente chamamos de regras do jogo são as relações de produção. A necessidade de considerá-las para compreender plenamente o conceito de forças produtivas confirma a natureza social, e não técnica, desse conceito. É claro que escapamos a qualquer risco econômico ao colocar a superestrutura em seu devido lugar, ou seja, o conjunto de aspectos não econômicos, como jurídicos, ideológicos, culturais etc., que, juntamente com os aspectos econômicos, nos permitem compreender a reprodução social (Arrizabalo, 2023a, p. 65-70)³⁷.

37 A natureza falaciosa de acusar o marxismo de ser economicista é eloquentemente revelada na Carta de Engels a Bloch, de 21-22 de setembro de 1890, em www.marxists.org/english/me/letters/e21-9-90.htm: "...De acordo com a concepção materialista da história, o fator que, em última análise, determina a história é a produção e a reprodução da vida real. Nem Marx nem eu jamais afirmamos nada além disso. Se alguém distorcer isso dizendo que o fator econômico é o único fator determinante, transformará essa tese em uma frase vazia, abstrata e absurda. A situação econômica é a base, mas os vários fatores da superestrutura que se erguem sobre ela — as formas políticas da luta de classes e seus resultados, as constituições que, após a vitória de uma batalha, são elaboradas pela classe vitoriosa, etc., as formas jurídicas e até mesmo os reflexos de todas essas lutas reais nas mentes dos participantes, as teorias políticas, as ideias jurídicas, filosóficas, religiosas e seu desenvolvimento posterior em um sistema de dogmas — também exercem sua influência no curso das lutas históricas e, em muitos casos, determinam predominantemente sua forma. É um jogo mútuo de ações e reações entre todos esses fatores, no qual, através de toda a infinita multidão de coincidências (isto é, de coisas e eventos cuja conexão interna é tão remota ou tão difícil de provar que podemos descartá-la como inexistente, ignorá-la), o movimento econômico sempre se impõe, em última análise, como necessidade. Caso contrário, aplicar a teoria a qualquer época histórica seria mais fácil do que resolver uma simples equação de primeiro grau".

Em relação àqueles que se entregam ao economicismo, embora ainda se digam marxistas, aplica-se a eles o que Engels acrescenta no mesmo texto: "O fato de os discípulos às vezes darem mais ênfase do que o devido ao aspecto econômico é algo pelo qual Marx e eu somos, em parte, culpados. Diante de nossos adversários, tivemos que enfatizar esse princípio cardinal que estava sendo negligenciado, e nem sempre tivemos tempo, espaço e oportunidade para dar a devida importância aos outros fatores envolvidos no jogo de ação e reação. Mas, assim que se tratou de expor uma época histórica e, portanto, aplicar o princípio na prática, as coisas mudaram, e não havia mais possibilidade de erro. Infelizmente, acontece com muita frequência que alguém pense ter compreendido completamente e

As relações de produção são as relações que se estabelecem entre diferentes classes sociais para realizar o processo de produção, ou seja, a geração dos meios de subsistência da sociedade em questão, que é a base material para sua reprodução ao longo do tempo. Essas relações não são fruto do acaso, mas sim derivam das formas de propriedade dos meios de produção. Por exemplo, as relações capitalistas de produção são a mercantilização da força de trabalho, ou seja, as relações entre, de um lado, os capitalistas, que compram os meios de produção, tornando-se assim seus proprietários e comprando força de trabalho; e, de outro lado, os assalariados, expropriados dos meios de produção, que vendem sua força de trabalho... como única forma de obter o dinheiro que lhes permite comprar seus meios de subsistência. Enquanto isso, os capitalistas compram força de trabalho para combiná-la com meios de produção, também seus, em um processo produtivo... que se estende por uma jornada de trabalho maior do que a força de trabalho adquirida, de modo que parte dela não é paga. Essa parcela não paga é a exploração, que fornece aos capitalistas a mais-valia da qual se apropriam como lucro; isto é, a mais-valia é a forma específica que o trabalho não remunerado assume no capitalismo. Em toda sociedade de classes, existe trabalho não remunerado, que constitui a base material dos privilégios da minoria que constitui a classe dominante. Por exemplo, na sociedade feudal, o trabalho não remunerado assume a forma das horas que os servos trabalham nas terras do senhor, bem como a parcela do produto que eles geram, em suas pequenas parcelas de terra e com seus precários meios de produção, que eles cedem ao senhor como uma espécie de imposto. No capitalismo, o trabalho não remunerado parece mais camuflado, pois mesmo que todas as horas de trabalho sejam pagas, elas são sempre, necessariamente, pagas abaixo do seu valor.

A obtenção de um lucro suficiente sobre o dinheiro mobilizado como capital – a lucratividade – é a força motriz da acumulação capitalista. Essa acumulação consiste na conversão em novo capital de parte da mais-valia apropriada pelo proprietário do capital como lucro (ou seja, a acumulação de capital é a capitalização da mais-valia), com o objetivo de produzir novamente mais-valia,

ser capaz de lidar facilmente com uma nova teoria simplesmente porque assimilou, e nem sempre com precisão, suas teses fundamentais. Muitos dos novos “marxistas” não estão isentos dessa censura, e isso explica muitas das coisas estranhas que eles contribuíram...”

parte da qual é então capitalizada para produzir mais-valia, e assim por diante (a acumulação capitalista é frequentemente chamada coloquialmente de reinvestimento). Na busca por uma lucratividade suficiente, ou seja, uma taxa de lucro suficiente, o capital se mecaniza cada vez mais, aumentando assim a produtividade, que é uma condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento das forças produtivas³⁸.

Este é o ponto-chave: foi dentro do modo de produção capitalista que as forças produtivas puderam se desenvolver enormemente em certas regiões do mundo, onde ocorreu uma transição endógena para o capitalismo. O fato de ter sido enorme não significa que tenha sido idílico, pois isso é obviamente impossível em uma sociedade baseada na exploração, sistematizada até mesmo entre os menores, bem como na pilhagem de recursos naturais em outras regiões. No entanto, o próprio Marx argumenta que, em determinado momento, a sobrevivência das relações capitalistas de produção deixa de ter qualquer conteúdo progressivo, e as forças produtivas se transformam em forças destrutivas: “a partir de certo ponto, o desenvolvimento das forças produtivas torna-se um obstáculo para o capital; portanto, a relação de capital torna-se uma barreira ao desenvolvimento das forças produtivas do trabalho [...]”³⁹.

Podemos formular tudo isso de uma forma analítica tão poderosa graças à análise marxista, concretizada em particular em *O Capital*.

O conjunto de dados apresentado no início revela um fato: a negação da aspiração legítima da maioria da população, daqueles que vivem do seu trabalho, à vida digna que hoje é possível graças justamente à produtividade desse trabalho. Embora isso não seja de todo absurdo, visto que a aspiração é simplesmente ter emprego decente, alimentação, moradia, vestuário, transporte, acesso à saúde, educação, cultura, lazer etc. Mas podemos formular isso com mais precisão graças ao método marxista, que identifica, dentro da relação dialética entre forças produtivas, relações de produção e superestrutura, o fato de que essas forças produtivas não só não se desenvolvem de forma generalizada, mas, ao contrário, sua destruição é cada vez mais sistemática. Isso é demonstrado

38 Um resumo dos fundamentos, contradições e limites do modo de produção capitalista pode ser encontrado em Arrizabalo (2023a, p. 95-146).

39 Marx e Engels (1857-58, II, p. 282).

pelas crises recorrentes dos últimos mais de cinquenta anos, sem nenhuma fase que possa ser verdadeiramente caracterizada como expansionista. Também nas guerras e nos orçamentos destinados a mantê-las, na devastação do meio ambiente e na opressão dos povos que sofrem com o colonialismo, está a dupla opressão das mulheres trabalhadoras. E ligada a tudo isso e presidida por ela, está a desvalorização da força de trabalho, que deteriora as condições de vida da maioria da população, a classe trabalhadora, como revelam os dados citados.

Esta é uma conclusão que decorre do caráter social das forças produtivas, o que, portanto, não permite supor seu desenvolvimento constante, mas sim determinado pela relação social dominante em cada momento, atualmente a relação social que é o capital:

O método marxista, ao contrário do método quantitativo ou positivista [...] considera as forças produtivas na sociedade burguesa não como simples objetos materiais mensuráveis com a ajuda de técnicas estatísticas, mas como uma categoria econômica e social, expressão de um relacionamento social envolvendo classes opostas, nas quais se manifesta a contradição entre a natureza cada vez mais social da produção e a natureza privada da propriedade dos meios de produção (Gill, 1979, p. 375).

Consequentemente, as forças produtivas também podem ser bloqueadas pelas exigências desta relação social:

A partir de certo ponto, o desenvolvimento das forças produtivas torna-se um obstáculo para o capital; portanto, a relação capital-capital torna-se uma barreira ao desenvolvimento das forças produtivas do trabalho. O capital, isto é, o trabalho assalariado, entra, nesse ponto, na mesma relação com o desenvolvimento da riqueza social e das forças produtivas que o sistema corporativo, a servidão e a escravidão, e, como um entrave, é necessariamente eliminado [...] A crescente inadequação do desenvolvimento produtivo da sociedade às suas relações de produção existentes se expressa em agudas contradições, crises e convulsões. A aniquilação violenta do capital, não por circunstâncias alheias

à sua vontade, mas como condição para sua autopreservação, é a forma mais contundente pela qual se aconselha a abandoná-lo e abrir caminho para um estágio superior da produção social⁴⁰.

Até se tornam forças destrutivas:

[A indústria em larga escala, cujo] desenvolvimento gerou uma massa de forças produtivas que encontraram na propriedade privada um obstáculo, assim como as guildas o foram para a manufatura e a agricultura em pequena escala para o avanço do artesanato. Essas forças produtivas, sob o regime da propriedade privada, experimentam apenas um desenvolvimento unilateral, tornando-se para a maioria forças destrutivas, e um grande número delas nem sequer pode ser aplicado sob a propriedade privada [...] No desenvolvimento das forças produtivas, chega-se a um estágio em que surgem forças produtivas e meios de troca que, sob as relações existentes, só podem ser fontes do mal, que não são mais forças de produção, mas sim forças de destruição [...] e, o que está intimamente ligado a isso, surge uma classe condenada a suportar todos os inconvenientes da sociedade sem desfrutar de suas vantagens, que é expulsa da sociedade e forçada a se colocar na mais resoluta oposição a todas as outras classes; uma classe que forma a maioria de todos os membros da sociedade [...] (Marx; Engels, 1845-46, p. 69 e 81).

Portanto, o sintoma específico sofrido hoje pela maioria da população, aqueles que vivem do seu trabalho, resume-se ao fato de que suas aspirações legítimas, em consonância com sua produtividade, são cada vez mais negadas pela destruição das forças produtivas que acompanha a sobrevivência do capitalismo. Uma vez identificado o sintoma com precisão, é necessário investigar seu diagnóstico, para o qual o marxismo será mais uma vez fundamental, aplicando o método dialético a uma concepção materialista do mundo, a fim de trazer “ordem explicativa” aos problemas.

40 Marx (1857-58, p. 635-636).

O diagnóstico: não é uma gestão particular, mas a natureza intrínseca do capitalismo, cujas crescentes contradições levam a crises crônicas

PROBLEMAS NÃO OCORREM por acaso. Há causas que os provocam e, obviamente, operam além do nosso conhecimento. Além disso, na análise, as aparências enganam, assim como em outras áreas da vida. Portanto, é necessário ir além delas, além das aparências, além da maneira como os problemas se manifestam: “Toda ciência seria supérflua se a forma de manifestação e a essência das coisas coincidissem diretamente” (Marx, 1894, p. 1041). A metáfora comum do iceberg é válida: não importa quão precisamente meçamos a parte que se projeta da superfície, não seremos capazes de explicar por que ela assume a forma que assume. É necessário mergulhar até o fundo para, emergindo dali aspirar a completar a explicação. Quanto ao nosso tópico: não basta medir a pobreza e a privação; é preciso mergulhar, submergir-se no que pulsa abaixo, para encontrar a exploração como fator determinante. Para tal teoria é necessária precisamente aquela que Marx fornece, culminando em *O Capital*.

Em seguida, analisamos o processo de acumulação capitalista para encontrar as chaves explicativas para o sintoma identificado, que não é simplesmente a agitação social, mas um mal-estar que ocorre no contexto da existência de meios técnicos para impedi-la. Formulamos isso em termos de um bloqueio no desenvolvimento das forças produtivas, ou mesmo sua destruição. Para analisar isso rigorosamente, nos baseamos no método marxista. Sob a premissa acima mencionada de que os problemas não surgem por acaso, mas obedecem a causas, eles são, portanto, cognoscíveis. E esse conhecimento, descartando a possibilidade de obtê-lo por meio de borra de café, cartas de tarô ou bola de cristal, só pode ser alcançado por meio do método científico – isto é, por meio de um método racional, sistemático, preciso e verificável⁴¹. O objetivo

41 Outra questão é que a trajetória histórica da economia política é presidida pela bifurcação definitiva ocorrida no final do século XIX, com a entronização pela burguesia da economia vulgar como “economia oficial”. Ou seja, uma economia que, “para não ver, opta por não olhar”: “Incapazes de compreender as teorias dos seus grandes antepassados, e menos ainda de aceitar a doutrina de Marx,

é detectar e formular as causalidades que regem a sociedade em questão – ou seja, suas leis – neste caso, o capitalismo. Em suma, é a teoria que, juntamente com a perspectiva histórica proporcionada por sua gênese e trajetória, supera a ilusão empirista de que os fatos se explicam por si mesmos, de que os dados por si só completam a explicação.

O processo de acumulação de capital é a reprodução ampliada da relação social que é precisamente o capital. Ele se materializa na expansão da forma constantemente renovada pela qual os meios de subsistência são produzidos em sociedades dominadas pelo modo de produção capitalista. A acumulação de capital não se desenvolve de forma aleatória. Sua força motriz é, como observamos, a lucratividade – a taxa de lucro – cujo comportamento não é aleatório. Marx, partindo da lei do valor, detecta a causalidade que a explica: a lei da queda tendencial da taxa de lucro (Marx, 1894, p. 269-341).

Os capitalistas tendem a mecanizar para aumentar a produtividade e, assim, tentam assegurar uma posição competitiva que lhes permita valorizar efetivamente seu capital (do qual vivem, tanto como indivíduos quanto como capitalistas). Ao fazê-lo, reduzem o peso relativo da força de trabalho ou da parcela variável do capital, que, como observamos, é o que produz novo valor, a mais-valia da qual os capitalistas se apropriam como lucro (enfatizamos que a outra parcela do capital é constante; ela não pode criar novo valor, mais-valia, porque é trabalho morto, trabalho passado, já solidificado, proveniente de um processo de produção anterior). A taxa de lucro, portanto, tende a cair. Essa tendência pode ser neutralizada, em particular, aumentando o grau de exploração da força de trabalho (do qual decorrem os problemas sociais mencionados acima), mas não permanentemente. E não apenas isso, mas está se tornando cada vez mais difícil alcançar isso, uma vez que uma quantidade proporcionalmente menor de trabalho vivo precisa produzir uma quantidade maior de trabalho não remunerado, não apenas em relação a si mesma, mas

que deles surgiu e que consideram morta como sociedade burguesa, os nossos eruditos burgueses expõem, sob o nome de economia política, uma massa amorfa de resíduos de todo o tipo de ideias científicas e distorções egoístas, não perseguindo assim mais o objetivo de desvendar as verdadeiras tendências do capitalismo, mas apenas de as ocultar para sustentar que o capitalismo é a melhor, a única, a eternamente possível ordem social” (Luxemburgo, 1916-17, p. 60). A este respeito, ver Arrizabalo (2023a, p. 70-95).

à totalidade do capital – que é a lucratividade – enquanto a outra parte é proporcionalmente cada vez maior: “compensar a diminuição do número de trabalhadores pelo aumento do grau de exploração do trabalho encontra certos limites intransponíveis; portanto, pode certamente impedir a queda da taxa de lucro, mas não anulá-la” (Marx, 1894, p. 318).

Assim, é o próprio capital que causa o problema fundamental para a acumulação de capital. Ou seja, o capitalismo é contraditório, ou mais precisamente, o capitalismo é cada vez mais contraditório, revelando assim seus limites históricos intransponíveis. Marx (1894, p. 321) expressa isso com eloquência: “o verdadeiro limite da produção capitalista é o próprio capital”.

Não se trata de fatores externos ao processo de acumulação capitalista, mas sim endógenos a ele: os centros individuais de acumulação que são o capital, agindo de acordo com seu interesse: sua valorização, que é seu sustento. Portanto, não localizamos a causa dos problemas atuais em nenhum outro lugar que não seja a natureza intrínseca do capitalismo. Ou seja, não é uma ou outra gestão capitalista que causa os problemas. É a já mencionada lei da lucratividade. Consequentemente, é essencial escapar do fetiche, tão disseminado entre muitos autores e organizações, de que o problema é o neoliberalismo. Neoliberalismo? A política que o capital busca impor é outra que não imperialista? Poderia aplicar qualquer outra política que não fosse atacar o valor da força de trabalho, direta e indiretamente, e eliminar os obstáculos à pilhagem dos recursos naturais? O fetiche do neoliberalismo, identificado com o mau capitalismo, na verdade, abre a ilusão de um suposto bom capitalismo⁴².

A trajetória histórica do capitalismo é regida por essa lei, que nos permite compreender, em particular, os recorrentes episódios de crise. Quando os fatores compensatórios não operam suficientemente, a taxa de lucro efetivamente cai e o processo de acumulação desacelera e é bloqueado. Ou seja, a crise. Às crises é atribuído um caráter terapêutico, na medida em que a destruição de capitais menos rentáveis melhoraria a situação dos demais. Isso nunca foi o caso; as crises foram particularmente acompanhadas por processos de expansão colonial que expandiram o mercado, isto é, o lugar onde o capital realiza sua valorização.

42 Nesse sentido, sugerimos Arrizabalo, Murillo e Del Rosal (2023) e Arrizabalo (2021).

Um mercado que a acumulação capitalista globaliza. No entanto, em algumas regiões, o capitalismo possibilitou, como observamos, um processo de desenvolvimento das forças produtivas, materializado em torno da industrialização, da urbanização, dos principais meios de transporte e, sobretudo, da formação da classe trabalhadora. Esse desenvolvimento, em todo caso, não foi idílico, pois se baseou inevitavelmente na exploração do trabalho e na pilhagem colonial.

Mas isso acabou há muito tempo. No início do século XX, um economista burguês, Hobson, abordou a questão do imperialismo. Identificando-o com a expansão colonial, argumentou que se tratava apenas de uma opção entre outras: particularmente porque o mercado, o objetivo do imperialismo, poderia ser expandido por meio de uma distribuição justa da riqueza, como se a “má distribuição” não tivesse relação com as demandas do capitalismo:

Assim, a falácia da alegada inevitabilidade da expansão imperialista como solução necessária para a indústria mais progressista torna-se clara [...] O que exige a abertura de novos mercados e novas áreas de investimento não é o progresso industrial, mas a má distribuição do poder de consumo, que impede a absorção de bens e capital dentro do próprio país [...] O imperialismo é fruto desta economia precária; seu remédio reside em “reformas sociais” [...] Não há necessidade de abrir novos mercados no exterior; os mercados nacionais podem continuar a crescer indefinidamente. Tudo o que é produzido na Inglaterra pode ser consumido na Inglaterra, desde que a “renda”, ou a capacidade de demandar bens, seja adequadamente distribuída [...] O imperialismo é uma alternativa precisa dentro das opções apresentadas pela vida do país; uma alternativa provocada por interesses egoístas (Hobson, 1902, p. 97-100 e 331).

Após vários estudos sobre o assunto, em 1916, Lênin caracterizou com precisão o imperialismo, graças à aplicação do método marxista: o imperialismo não é uma opção, mas uma etapa histórica à qual o capitalismo conduz inevitavelmente, sua etapa final:

O imperialismo é a era do capital financeiro e dos monopólios, que em toda parte trazem consigo a tendência à dominação em vez da liberdade. Reação generalizada, independentemente do regime político; a extrema exacerbação das contradições também nessa esfera: tal é o resultado dessa tendência. A opressão nacional e a tendência à anexação, isto é, à violação da independência nacional (pois a anexação nada mais é do que a violação do direito das nações à autodeterminação), são particularmente intensificadas (Lênin, 1916, p. 492-493)⁴³.

Uma etapa que se realiza, em particular, na formação do “grande capital”, grandes massas de capital sob o mesmo controle, para as quais a alavanca de crédito é decisiva, razão pela qual esse grande capital é chamado de capital financeiro, embora também atue na produção, no comércio etc. E também se realiza na formação do mercado mundial que hoje, embora possa parecer grande para nós, na verdade é pequeno, comparado às necessidades do capital, porque “enquanto a força produtiva cresce em progressão geométrica, a expansão dos mercados avança, no melhor dos casos, segundo uma progressão aritmética”⁴⁴.

Isso nos ajuda a compreender a sucessão de crises em que não se cruzam períodos de expansão verdadeiramente identificáveis. Como essa situação pode ser caracterizada?

Sem questionar a noção de crise associada a momentos de interrupção do processo de acumulação, expressos na queda ou estagnação do PIB, é necessário também caracterizar o significado da ausência de períodos intermediários verdadeiramente expansivos. A nosso ver, essa situação pode ser formulada como a crise crônica do capitalismo, o que certamente exclui qualquer ilusão de um capitalismo cíclico a longo prazo e, portanto, suscetível de impulsionar novas redistribuições progressivas (Arrizabalo, 2023b, p. 21-22)⁴⁵.

43 Uma revisão panorâmica do debate sobre o imperialismo, ocorrido nas duas primeiras décadas do século XX, pode ser lida em Arrizabalo (2023a, p. 191-196):

44 Engels, Friedrich (1886), “Prefácio à edição inglesa”, em Marx, Karl (1867-1894, I, p. 31).

45 Veja também Arrizabalo (2019).

Crise crônica do capitalismo. O que isso significa? Uma doença crônica é um mal que persiste ao longo do tempo, subjacente a um período de tensão inesgotável, e pode ou não se manifestar de diferentes maneiras a qualquer momento. Ela forma o pano de fundo para uma situação que pode passar por fases de gravidade variável e até mesmo por uma recuperação aparente. Mas é crônica; permanece em segundo plano. É o que acontece com o processo de acumulação capitalista. Alguns sinais de recuperação podem eventualmente aparecer, mas os problemas agudos permanecem subjacentes o tempo todo, impedindo a melhora genuína que se expressaria em uma fase verdadeiramente expansiva.

De fato, o último meio século da economia global pode ser resumido na sequência crise-ajuste-crise (Arrizabalo, 2023a, p. 369-542). Ou seja, em resposta à crise que eclodiu no início da década de 1970, embora já incubada anteriormente, a resposta foi a política de ajuste do FMI, que não só não conseguiu inaugurar um período expansionista, como, de fato, contribuiu para que a economia global mergulhasse em uma nova crise, que eclodiu em 2007⁴⁶. E, desde então, uma sequência de crises sucessivas, cada uma das quais o capital sempre tenta fornecer uma explicação *ad hoc*... de uma natureza estranha ao capital, para esconder o fato de que essa sucessão significa algo mais profundo.

Assim, os propagandistas do capital afirmam que a causa última da crise de 2007 foi a desregulamentação financeira, como se essa desregulamentação não fosse uma das reivindicações do capital. Eles escondem o fato de que a causa do terrível impacto da pandemia, com 14,9 milhões de mortes, segundo a OMS⁴⁷, está ligada a essas mesmas demandas, materializadas em ataques aos sistemas de saúde pública. Em setembro de 2019, seis meses antes de a OMS declarar a pandemia (que não é o vírus, mas seu impacto social), uma organização composta pelo Banco Mundial e pela própria OMS publicou o seguinte:

46 Sobre o que certamente é o principal modelo de referência para essas políticas, a economia chilena, ver Arrizabalo (2023b).

47 Em www.un.org/es/desa/las-muertes-por-covid-19-sumar%C3%ADDan-15-millones-entre-2020-y-2021.

Embora as doenças sempre tenham feito parte da experiência humana, uma combinação de tendências globais, incluindo insegurança e eventos climáticos extremos, aumentou o risco. As doenças prosperam na desordem e exploram a situação: os surtos têm aumentado nas últimas décadas, e o espectro de uma emergência sanitária global paira perigosamente no horizonte. Se o ditado “o passado é o prólogo do futuro” for verdadeiro, enfrentamos a ameaça muito real de uma pandemia extremamente rápida e mortal, causada por um patógeno respiratório que poderia matar de 50 a 80 milhões de pessoas e destruir quase 5% da economia global. Uma pandemia global dessa escala seria uma catástrofe e desencadearia caos generalizado, instabilidade e insegurança. O mundo não está preparado⁴⁸.

Para ser mais preciso, foi o mundo capitalista que certamente não estava preparado; nem poderia estar, nem foi feito nada nos meses seguintes para reduzir a escassez. Por outro lado, tentam nos convencer de que a causa da inflação são os aumentos salariais generalizados, como se estes tivessem realmente ocorrido. Promovem por todos os meios que a causa da guerra na Ucrânia é responsabilidade exclusiva do regime de Putin – certamente contrária aos interesses da classe trabalhadora – e não, essencialmente, a luta pelo mercado entre a oligarquia russa e as multinacionais americanas, ambas parasitárias e apoiadas, respectivamente, pelo Estado russo e pela OTAN, através do regime fantoche de Zelensky. Em suma, a guerra é mais uma, porém particularmente grave, expressão da contínua desarticulação do mercado global:

Caracterizamos a desarticulação do mercado mundial como o processo pelo qual se produzem as distorções de toda ordem que o definem, causando sua desorganização geral, um funcionamento bloqueado, irregular, que estrangula os circuitos habituais de valorização do capital, impedindo, em última análise, que o mercado mundial acomode um processo de acumulação de capital minimamente fluido. Essas distorções não são um resultado circunstancial,

48 Em www.gpmb.org/docs/librariesprovider17/default-document-library/annual-reports/gpmb-2019-annualreport-es.pdf?sfvrsn=593ede2_3).

mas refletem a fuga precipitada de capitais diante da estreiteza do mercado mundial para sua valorização, em um contexto dominado pela exacerbação da luta competitiva entre capitais e pelo acirramento da luta de classes. Portanto, vinculam-se à natureza cada vez mais contraditória do capitalismo, expressa na lei da queda tendencial da taxa de lucro formulada por Marx (Arrizabalo, 2022, p. 31).

Essas não são crises devido a causas externas ao capitalismo, mas sim, é o capitalismo que causa crises sucessivas:

O capitalismo não é reformável porque seus problemas são causados pelas próprias leis que o regem. Essas leis o conduzem inexoravelmente a uma trajetória cada vez mais contraditória, causando destruição econômica e regressão social incompatíveis com a preservação das conquistas democráticas. Em outras palavras, provoca uma sistematização cada vez maior de processos que destroem as forças produtivas (Arrizabalo, 2023b, p. 21).

Trata-se da crise crônica do capitalismo, que não exclui flutuações específicas nesta ou naquela região ou país, mas cuja tendência subjacente é o caminho para uma barbárie cada vez maior, como se reflete nos dados, revelando uma destruição cada vez mais sistemática das forças produtivas. Uma destruição claramente ilustrada, como já observamos, por crises sucessivas, guerras, pilhagem de recursos naturais, opressão de povos vítimas do colonialismo, dupla opressão das mulheres trabalhadoras e, conectada a tudo isso e presidida pela desvalorização da força de trabalho em todos os lugares.

Em suma, o procedimento para estabelecer nosso diagnóstico pode ser resumido da seguinte forma. Primeiro, especificamos os sintomas da doença, que não são apenas a privação e a consequente agitação social, o sofrimento, mas também o fato de que eles ocorrem quando a produtividade do trabalho permite evitar tudo isso. Ou seja, o sintoma é que, apesar das possibilidades oferecidas pela produtividade, há uma destruição cada vez mais sistemática das forças produtivas. Disto, concluímos nosso diagnóstico de que não se trata

desta ou daquela gestão capitalista, desta ou daquela política econômica, mas que as causas residem na natureza intrínseca do capitalismo, em sua natureza cada vez mais contraditória, expressa pela lei que o rege sobre sua força motriz, a lucratividade: a lei da queda tendencial da taxa de lucro. Esse diagnóstico só pôde ser estabelecido rigorosamente graças ao método marxista, que se mostra necessário para, como indica o título deste artigo, compreender os problemas atuais.

O tratamento: organização para a luta incondicional, até o fim, pelas aspirações legítimas da maioria

EMBORA O ESPAÇO limitado deste artigo impeça um desenvolvimento extensivo da intervenção proposta, em consonância com a premissa anteriormente declarada de nossa rejeição a toda resignação, é apropriado abordar, ainda que esquematicamente, o tratamento proposto em resposta ao diagnóstico explicativo dos sintomas graves que emergem em todos os lugares. Para tanto, além de identificar os sintomas e diagnosticar sua explicação, também nos baseamos no método marxista.

Pelo que foi dito até agora, fica claro que não há solução para os problemas no contexto da sociedade capitalista. Pelo contrário, eles continuam a se agravar:

O modo de produção capitalista encontra uma barreira no desenvolvimento das forças produtivas que nada tem a ver com a produção de riqueza como tal; e essa barreira peculiar atesta a limitação e o caráter meramente histórico e transitório do modo de produção capitalista; atesta que este não é um modo de produção absoluto para a produção de riqueza, mas que, ao contrário, uma vez que atinge um certo estágio, entra em conflito com o desenvolvimento posterior dessa riqueza (Marx, 1894, p. 310).

Portanto, rejeitamos qualquer ilusão de que os problemas possam ser resolvidos com um tipo diferente de gestão capitalista. Além disso, conhecendo os determinantes dos processos sociais, que se enraízam no fato de que a força motriz da história é a luta de classes (o que mais?), também rejeitamos qualquer ilusão utópica que envolva convencer a classe dominante, por meio do diálogo, de que existe uma organização social melhor, cujo obstáculo ao estabelecimento são seus privilégios. Esses privilégios, portanto, devem ser renunciados educadamente.

A luta de classes, sim, porque essa luta não é uma construção ideológica, pelo menos não em primeira instância. Pelo contrário, é um reflexo da luta inevitável pela distribuição da produção, dos frutos da única fonte de novo valor, que é o trabalho vivo; isto é, o trabalho desenvolvido pela classe trabalhadora. Uma distribuição cada vez mais desigual: “Quase um milhão de pessoas podem cair na pobreza extrema em 2022, na mesma proporção em que a pandemia vem criando um novo bilionário (um a cada 30 horas)” (Oxfam, 2022). Essa desigualdade foi detectada e formulada por Marx há mais de cento e cinquenta anos, como uma lei geral da acumulação capitalista,

que produz uma acumulação de miséria proporcional à acumulação de capital [...] a acumulação de riqueza em um polo é, ao mesmo tempo, portanto, acumulação de miséria, tormentos de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no polo oposto, isto é, onde se situa a classe que produz seu próprio produto como capital (Marx, 1867, p. 805).

O fato de os privilégios da minoria e o sofrimento da maioria terem a mesma origem explica por que a classe dominante no capitalismo, a burguesia, identificou a economia política como perigosa há mais de cem anos. Nada de bom poderia advir da classe dominada, o proletariado cada vez mais politicamente organizado, que compreendesse cientificamente as causas de seus problemas, que são exatamente as mesmas causas do estilo de vida luxuoso da burguesia. Ela também buscou e continua buscando colocar todos os obstáculos à organização independente da classe trabalhadora, o que explica a regressão

democrática que se espalha pelo mundo (basta mencionar, como exemplo, a preservação na legislação espanhola da chamada «lei da mordaza», apesar do compromisso de revogá-la dos partidos que compõem o atual e os governos anteriores desde junho de 2018).

No epílogo do nosso livro *Lições da Revolução Russa* (Arrizabalo, 2018, p. 815-837), explicamos com algum detalhe a perspectiva de uma sociedade saudável. Nela, baseada na propriedade coletiva dos meios de produção, que permite que a atividade produtiva seja direcionada exclusivamente para o bem-estar de toda a população, não apenas seu bem-estar material estará garantido, mas, uma vez assegurado, todos os seres humanos poderão desenvolver as capacidades que nos caracterizam como espécie. Mas a questão é como caminhamos em direção a isso. Embora possa parecer uma “coisa pequena”, trata-se “simplesmente” da organização dos explorados para lutar por suas aspirações legítimas, que o são porque efetivamente emanam deles e porque são viáveis graças à produtividade proporcionada por seu trabalho. Uma organização independente de qualquer compromisso com todas e cada uma das instituições do capital, a relação social que os oprime. Porque quando falamos dos supostos “interesses comuns” da sociedade, tentando envolver organizações de trabalhadores em sua defesa, estamos introduzindo os interesses da classe exploradora como tal, a fim de preservar a situação que lhes permite seus privilégios. Portanto, nenhuma subordinação, nem a objetivos macroeconômicos (déficit, dívida), nem a qualquer autoridade burguesa (monarquia, UE, OTAN), nem a qualquer arcabouço legal burguês (constituição etc.), é compatível com a luta pelas reivindicações da classe trabalhadora, que são constitucionalmente opostas às da classe capitalista.

Porque a independência política é essencial para que a luta por aspirações seja incondicional. Isso significa que as reivindicações que expressam essas aspirações não estão sujeitas a nada. Por exemplo: diante do direito democrático básico de toda a população ao pleno acesso à educação ou à saúde, deve-se respeitar a manutenção de qualquer instituição do capital, inclusive a propriedade privada? Incondicionalmente também significa até o fim, até a efetiva realização das aspirações declaradas, que são fáceis de identificar: emprego, alimentação,

moradia, vestuário, transporte, acesso à educação, à saúde, à cultura etc. O que está em jogo é, em última análise, viabilizar a perspectiva emancipatória que permita à humanidade libertar-se de todas as formas de opressão, o que inevitavelmente exige uma organização internacional, visto que o conteúdo da luta de classes também é internacional: “pela sua forma, embora não pelo seu conteúdo, a campanha do proletariado contra a burguesia começa por ser nacional” (Marx; Engels, 1848, p. 121).

Em conclusão, apoiando-nos mais uma vez, e de forma incontornável, no marxismo, agora não apenas para compreender, mas também para agir, no horizonte está a fórmula que, em apenas quatro palavras, resume perfeitamente o que está em jogo: “os expropriadores são expropriados” (Marx, 1867, p. 953). Ou seja, aqueles que expropriam nosso trabalho expropriam os meios que o tornam possível: sua apropriação privada dos principais meios de produção. Enquanto isso, um lema que evita possíveis confusões: o cumprimento estrito das reivindicações, tão bem expresso pelo slogan do movimento previdenciário no caso espanhol, especialmente por meio da Coordenadora Estatal para a Defesa do Sistema Público de Previdência (COESPE): “Governe quem quiser, defenda as aposentadorias”. Em outras palavras, as reivindicações são inegociáveis.

Ou que também tão bem expressa a luta contra a guerra na Ucrânia, isto é, a guerra contra o povo ucraniano, que também é contra o povo russo e contra todos os povos da Europa e do mundo, embora obviamente em formas e intensidades diferentes. O que pode ser feito? Como aponta o apelo “Parem a Guerra”.⁴⁹:

A guerra que se desenrola na Europa já está tendo consequências políticas e econômicas em todo o mundo. Representa uma ameaça mortal a todos os povos da Europa e de todos os continentes. Para preservar a humanidade, precisamos deter essa marcha rumo à barbárie. A guerra de Putin, assim como a guerra de Zelensky com a OTAN, não é nossa guerra. Não estamos em guerra com o povo russo ou ucraniano. Queremos paz para o povo russo e o povo ucraniano.

49 Disponível em <https://informacionobrer.org/no-a-la-guerra/>.

Apelamos a todos os trabalhadores e ativistas na Europa para que unam forças para pôr fim a esta cadeia mortal de eventos e a esta carnificina, e para o fim imediato da guerra e um cessar-fogo!

Inscrevendo este artigo na orientação de que o marxismo é necessário para compreender os graves problemas sociais atuais, diante da crise crônica do capitalismo, ele se encerra com um fragmento verdadeiramente eloquente do Manifesto Comunista (Marx; Engels, 1848, p. 324): “que as classes dominantes tremam, se quiserem, diante da perspectiva de uma revolução comunista. Os proletários, com ela, não têm nada a perder, exceto suas correntes. Em vez disso, têm um mundo inteiro a ganhar”.

REFERÊNCIAS

ARRIZABALO, Xabier. **Enseñanzas de la Revolución rusa**. Madrid: IME, 2018.

ARRIZABALO, Xabier. A crise crônica do capitalismo. **A Verdade**, n. 101, abr. 2019.

ARRIZABALO, Xabier. Neoliberalismo, un trampantojo del imperialismo. *In*: VIDAL, Paula (org.). **Dilemas del trabajo y las políticas laborales**. Santiago: Ariadna Ediciones, 2021

ARRIZABALO, Xabier. A deslocação do mercado global e a crise do capitalismo. **A Verdade**, n. 110, mar. 2022.

ARRIZABALO, Xabier. **Capitalismo y economía mundial**. 3. ed. Madrid: IME, 2023a.

Disponível em português: ARRIZABALO, Xabier. **Capitalismo e economia mundial**. São Paulo: Nova Palabra; Hucitec, 2023a.

ARRIZABALO, Xabier. **Chile**: milagro o quimera? El significado histórico del modelo económico de la dictadura 50 años después del golpe. 2. ed. Madrid: IME, 2023b.

ARRIZABALO, Xabier; MURILLO, Francisco Javier; DEL ROSAL, Mario. Un período de salvaje guerra de clases, engañosamente llamado “neoliberalismo”: imperialismo, orientación del capital y política económica. *In*: LEÓN, E.; PUELLO-SOCARRÁS, J. F.; ROFFINELLI, G.; JIMÉNEZ, C. (org.). **Las venas (aún) abiertas por el neoliberalismo en América Latina**: medio siglo de contrar-reformas y contrarrevolución (1973-2023). Ciudad de México: UNAM, 2023.

ARRIZABALO, Xabier; PINTO, Patricia; VICENT, Lucía. Significado histórico del aumento de la precariedad laboral en Alemania, Reino Unido y España. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 78, n. 1, p. 255-290, jan. 2019.

BOISGONTIER, Octave. Le croisé sans visage. **La Vérité (Revue théorique de la IVe Internationale)**, n. 554-555, Paris, 1971.

DEL ROSAL CRESPO, Mario. **Capitalismo sueco y los límites del socialismo reformista**: una crítica marxista al modelo Rhen-Meidner (1932-1983). 2015. Tese (Doutorado) – Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015.

ENGELS, Friedrich. Carta a Werner Sombart, 11 de março de 1895. *In*: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras seleccionadas**. Moscou: Progreso, 1976.

ENGELS, Friedrich. **Carta a Bloch**, 21 set. 1890. Disponível em: <http://www.marxists.org/espanol/me/cartas/e21-9-90.htm>. Acesso em: 30 de mar de 2025.

GILL, Louis. **Fundamentos y límites del capitalismo**. Madrid: IME, 2022.

HOBSON, John A. **Imperialismo**: un estudio. Madrid: Alianza, 1981. (Original publicado em 1902).

LENIN, Vladimir I. El imperialismo, fase superior del capitalismo. *In*: LENIN, Vladimir I. **Obras seleccionadas en 12 volúmenes**. Moscou: Progreso, 1976. v. 5. p. xx-xx. (Original publicado em 1916).

LUXEMBURGO, Rosa. **Introducción a la economía política**. Madrid: Siglo XXI, 1972. (Original publicado em 1916).

MARX, Karl. **Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse 1857-1858)**. México: Siglo XXI, 1971-1976. 3 v.

MARX, Karl. **El capital**: crítica de la economía política. Buenos Aires; Madrid; México: Siglo XXI, 1975-1981. 8 v. (Original publicado entre 1867-1894).

MARX, Karl. Prólogo. *In*: MARX, Karl. **Contribución a la crítica de la economía política**. México: Siglo XXI, 1980. (Original publicado em 1859).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **La ideología alemana**. Buenos Aires: Ediciones Pueblos Unidos; Cartago, 1985. (Original publicado em 1845-1846).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifiesto del Partido Comunista. *In*: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras fundamentales de Marx y Engels**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988. v. 4. (Original publicado em 1848).

MURILLO ARROYO, Francisco Javier. **El milagro económico español**: dinámica salarial e impacto en la estructura de propiedad. Madrid: Maia, 2019.

OXFAM. **Beneficiarse del sufrimiento**. Nota informativa, 23 maio 2022.

TROTSKY, Leon. La curva del desarrollo capitalista. *In*: VVAA. **Los ciclos largos**: ¿una explicación de la crisis? Madrid: Akal, 1979 (Texto original de 1923).

TROTSKY, Leon. **Historia de la Revolución rusa**. Madrid: POSI, 2017.
(Original publicado entre 1930-1932).

CAPÍTULO 2

Fundo público e dependência: a intervenção estatal no ciclo do capital na economia dependente

*Isabela Ramos Ribeiro*⁵⁰

Introdução

O PRESENTE CAPÍTULO busca aprofundar as discussões sobre a dependência e o fundo público no contexto brasileiro e latino-americano. Essa é uma contribuição que partiu da experiência de organização do curso de extensão “Fundo público e financiamento das políticas sociais”, o qual compõe o projeto de pesquisa mais amplo, intitulado “A configuração do fundo público e o financiamento das políticas sociais no capitalismo dependente brasileiro” e coordenado pelo Prof. Dr. Evilasio Salvador.

O ciclo do capital nas economias dependentes apresenta peculiaridades próprias da situação de dependência, em especial com a presença de capital estrangeiro em todas as fases do ciclo e um Estado que precisa garantir instrumentos e condições para a reprodução do capital internamente e para as transferências de valor massivas aos países centrais. Nesse contexto, o fundo público cumpre um papel importante, posto que tem participação tanto para dar início ao ciclo como na fase de realização das mercadorias.

Para Salvador e Teixeira (2014), o fundo público deve ser analisado a partir da composição e do direcionamento dos recursos apropriados e concentrados no Estado. Assim, é possível materializar a análise a partir do estudo da

50 Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Doutora em Política Social (UnB) e Mestre em Serviço Social (UFSC). Vice-líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS/UnB).

arrecadação, estruturalmente reduzida no Brasil em função dos baixos salários da classe trabalhadora e forte tributação sobre o consumo, assim como das renúncias tributárias ao capital. A comparação entre os sistemas tributários dos países dependentes e dos países centrais ajuda a elucidar essa questão. No que se refere ao direcionamento do fundo público, as transferências de valor por meio dos mecanismos de estruturas de preços, das remessas de lucros e do pagamento de juros e royalties são formas de destinação de recursos privilegiadas nas economias dependentes, as quais necessitam da regulação do Estado para tornar o ciclo do capital mais fluido (Osorio, 2014).

Assim, o capítulo busca contextualizar a importância da Teoria Marxista da Dependência (TMD) e do pensamento crítico latino-americano para a análise sobre a intervenção do Estado no ciclo do capital, bem como demonstrar as implicações da dependência para a composição e direcionamento do fundo público. Além da discussão de Marini (2012) sobre as particularidades do ciclo do capital na economia dependente, são fundamentais as elaborações de Osorio (2012, 2014) sobre o Estado subsoberano situado no padrão de reprodução do capital exportador de especialização produtiva, assim como as características da política econômica que atende a esse padrão de reprodução, trazendo novamente o fundo público para o centro do debate. Já a dimensão mais concreta sobre como operam os mecanismos de financiamento do fundo público está aportada principalmente em Salvador (2010, 2018, 2023⁵¹) e Rezende (2021) e, nos termos da política tributária na América Latina, em Burchardt (2024) e Fehling (2024).

Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa foram: a) levantamento bibliográfico sobre fundo público, dependência e tributação, necessário para a preparação da aula e elaboração da exposição no curso de extensão citado anteriormente; b) busca de dados qualitativos e quantitativos, a partir dos relatórios da Receita Federal do Brasil (RFB), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e os dados disponíveis de composição

51 Publicação de 2023 em conjunto com Ribeiro (Salvador; Ribeiro, 2023).

comercial no Atlas da Complexidade Econômica, bem como extração dos próprios textos que tratam dos temas e apresentam os dados sobre tributação e financiamento.

O capítulo está dividido em duas partes, além desta introdução. A primeira trata da dependência com seus principais pressupostos e como determinante para o desenvolvimento do ciclo do capital com suas particularidades na América Latina, destacando o papel do Estado dependente. A segunda seção busca apresentar formas mais concretas de participação do fundo público nas três fases do ciclo do capital, explicitando as principais características da arrecadação e direcionamento dos recursos do Estado, impactados pela superexploração da força de trabalho e pelas transferências de valor. Por fim, são apresentadas breves conclusões e perspectivas.

Estado dependente e ciclo do capital

A DEPENDÊNCIA COMO uma condição estrutural dos países latino-americanos na relação com o imperialismo é um debate que surge com força nos anos 1960, no campo da teoria social. A revolução cubana e a integração crescente ao capital estrangeiro nos anos 1950 e 1960 na América Latina impulsionaram esse debate (Osorio, 2016); paralelamente, a percepção de que os estímulos à industrialização não superaram a dependência levou ao questionamento das teorias do desenvolvimento. De acordo com Osorio (2016, p. 132), “só se constituiu uma teoria da dependência quando esta foi apropriada pelo marxismo”, pois era necessário encontrar os fundamentos do subdesenvolvimento e da dependência no plano da economia política, em articulação com as noções de Estado e classes sociais⁵².

A questão central trazida pela TMD é a interpretação da realidade e dos problemas latino-americanos a partir da inserção subordinada do subcontinente na divisão internacional do trabalho, com suas implicações para a luta de classes

52 Isso foi realizado, no Brasil, pelos autores precursores da TMD: Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra e André Gunder Frank, dentre outros.

no interior de cada formação social, assim como para a conformação de seus mercados internos restritos. Ou, nos termos de Darcy Ribeiro (2006), por que um país rico como o Brasil – e uma região rica como a América Latina – ainda não deu certo? A construção de povos alheios às suas próprias necessidades e direcionados para interesses externos tem raízes históricas e consequências que se estendem ao longo dos séculos.

Ribeiro (2012) e Frank (1978) ressaltam que as regiões colonizadas com maiores volumes de riqueza natural disponíveis foram justamente as que se tornaram mais pobres após as independências políticas. A colonização e expropriação violentas foram úteis à acumulação primitiva na Europa, no que Cueva (1983) caracteriza como o processo de *das*acumulação primitiva. Assim, “diferentemente do que ocorreu na Europa, as formas de sociabilidades precedentes são destruídas desde fora e num elevado ritmo e não por um impulso interno que levasse à sua transformação ao longo dos séculos” (Silva, 2024, p. 164).

Após adquirirem status de Estado nacional com as independências, as ex-colônias foram inseridas num mercado mundial capitalista já em movimento e em disputa pelas grandes potências imperialistas. Além disso, a própria inserção no comércio internacional era uma demanda dos mercados europeus, em especial da Inglaterra que concentrava parte relevante do movimento de industrialização. As economias nacionais na América Latina sempre estiveram vinculadas ao exterior, sem uma articulação interna⁵³ entre elas. Tal cenário dificultou o estabelecimento de mercados internos robustos, desde o surgimento dos Estados-nação. Nos termos de Silva (2024, p. 166-167),

O capitalismo europeu, ao permitir que se constituíssem relações econômicas, políticas e financeiras entre todas as partes das nações que construiu, desenvolveu um grande poder multiplicador do sistema produtivo com o auxílio de um

53 De acordo com Silva (2024, p. 165), “a colonização, além de ter construído uma estrutura econômica radial, voltada para fora, impediu politicamente a articulação interna na América Latina. A criação de estradas só era tolerada ou estimulada dentro de cada capitania ou entre essas e as capitais da costa. Se algum colono abrisse uma nova rota por dentro da selva seria duramente castigado e sua obra destruída. (Kaplan, 1974) Isso, somado à localização e ao isolamento das cidades, além da proibição do comércio direto entre elas, determinou a falta de interdependência e integração entre as várias regiões do subcontinente”.

expansivo mercado interno, unido a uma linguagem nacional ou franca, que procurava difundir na construção da fronteira político-cultural de um Estado. [...] Na América Latina, ao contrário, a vitória das “pequenas pátrias” contra a ideia da “pátria grande” aprofundou ainda mais as dificuldades na consolidação do mercado interno regional. [...] As elites locais, sobretudo aquelas vinculadas ao comércio exterior, estavam mais interessadas em garantir seus próprios lucros do que no desenvolvimento e expansão do mercado interno.

As elites locais reproduzem internamente as estruturas econômicas dependentes, pois a fonte principal da sua renda é obtida no mercado externo (Silva, 2024; Marini, 2012, 2017). O estudo de Silva (2024), com base em Evers (1989), evidencia que “na periferia do sistema capitalista a função principal do Estado se inverte: de garantia da existência e da expansão do capital nacional no mercado mundial passa a ser a garantia da existência e da expansão dos interesses do capital estrangeiro no espaço econômico periférico” (Silva, 2024, p. 171). Dessa forma, o Estado dependente, contraditoriamente, não expressa a soberania nacional, já que deve responder às necessidades da reprodução do capital em nível internacional, antes que internamente.

A posição ocupada pelas sociedades latino-americanas no plano internacional, tanto do ponto de vista econômico quanto político, militar e tecnológico, imprime aos seus Estados a característica de subsoberania (Osorio, 2014). O fato de que as classes dominantes locais sejam sócias das burguesias estrangeiras obriga a dividirem com essas não apenas os lucros econômicos, mas também o poder político. Esta característica das elites latino-americanas exige que elas se apoiem em um Estado forte e autoritário para fazer frente a todos os demais atores com quem precisam lidar no exercício de sua dominação: burguesias estrangeiras, Estados imperialistas e classes subalternas.

A presença relevante do capital estrangeiro e do Estado no ciclo do capital nas economias dependentes implica um desenvolvimento diferente dos países centrais, onde o processo de industrialização foi mais orgânico e no qual a própria produção de bens de consumo e o desenvolvimento da indústria demandaram a produção de bens de capital. No capitalismo dependente, a

industrialização posterior significou um prolongamento da fase de produção de bens de consumo, já que havia uma oferta externa de meios de produção. Esse é o contexto em que ocorre uma consolidação da indústria dependente da oferta de máquinas, equipamentos e tecnologias trazidas dos países centrais, favorecendo formas de transferência de valor como royalties e assistência técnica. A disponibilidade de recursos do fundo público é reduzida, pois uma parte da mais-valia é transferida ao exterior antes de ser apropriada pelo Estado (Marini, 2017).

O ciclo do capital em geral é composto por três fases: circulação, produção e circulação. Na primeira fase da circulação, o capital na forma dinheiro é responsável por iniciar o ciclo, viabilizando a compra das mercadorias essenciais para o processo de produção: meios de produção e força de trabalho. Na produção, a força de trabalho gera a mais-valia, cujo resultado permite, já na segunda fase da circulação, a remuneração de todas as frações do capital envolvidas no processo de valorização. Porém, isso depende da realização das mercadorias e do retorno do capital para sua forma dinheiro.

Marini (2012) evidencia que, no caso das economias dependentes, a origem do capital na primeira fase da circulação deriva do capital privado interno, do Estado e do capital estrangeiro. No primeiro caso, o investimento privado resulta da parte da mais-valia gerada internamente e redirecionada para o processo de produção, sem importar se a propriedade jurídica é do capital estrangeiro, posto que o importante é que o capital se mantenha no processo produtivo interno. A segunda fonte é o investimento público estatal, que se apropria de parte da mais-valia gerada por meio da tributação sobre o capital e de parte dos salários por meio da tributação sobre os trabalhadores, além do lucro das empresas estatais que também disponibiliza recursos para o investimento público. Já a terceira fonte da origem do dinheiro remete ao capital estrangeiro, tanto por meio do investimento direto, como indireto sob a forma de empréstimos e financiamentos. Quando concluído o ciclo, o capital estrangeiro se apropria de parte da mais-valia sob a forma de remessas de lucro (no caso de investimento direto) ou juros (quando se trata de investimento

indireto), no que é caracterizado como transferência de valor ao exterior⁵⁴. Portanto, nesse primeiro momento do ciclo do capital, “atua um fator externo à economia dependente e que se encontra totalmente fora de seu controle: o capital estrangeiro” (Marini, 2012, p. 26).

Destaca-se que o Estado também é convocado, para além do investimento estatal inicial, a intervir para garantir a reprodução capitalista. Segundo Osorio (2012, 2014), a forma de intervenção estatal e das políticas econômicas varia conforme as necessidades de cada padrão concreto de reprodução do capital⁵⁵, por exemplo assegurando infraestrutura e políticas fiscais adequadas. Destarte, a política econômica envolve instrumentos que ajudam o capital – com suas distintas frações e setores – a se reproduzir com mais fluidez em cada fase do ciclo, superando as dificuldades de acordo com os arranjos da hegemonia, as relações de forças e a composição do bloco no poder.

Na primeira fase da circulação, os principais problemas a serem resolvidos [pelo Estado] são: contar com capitais que comecem o ciclo, políticas que estimulem os investimentos (junto a fatores também extraeconômicos, como a paz social); incidir no preço da força de trabalho (através da fixação de salários mínimos e de leis trabalhistas que determinam as formas de organização e defesa dos trabalhadores etc.); operar na fixação do preço de algumas matérias-primas básicas (como energia, por exemplo); oferecer acesso às tecnologias necessárias para o processo etc. (Osorio, 2014, p. 83).

54 Marini ressalta, ainda, que até o final da década de 1960 predominava o investimento direto na América Latina, mas desde a década de 1970, em países com maior desenvolvimento relativo como Brasil e México, a forma predominante passa a ser o investimento indireto, com protagonismo do capital financeiro. O capital estrangeiro, então, “além das taxas de amortização, cobra taxas de juros que são deduzidas da mais-valia gerada pelo investimento produtivo para o qual ele contribuiu, sem haver assumido, contudo, os riscos da produção e realização dessa mais-valia” (Marini, 2012, p. 25).

55 Osorio (2012, p. 41) propõe a noção de padrão de reprodução do capital, que “surge para dar conta das formas como o capital se reproduz em períodos históricos específicos e em espaços geoterritoriais determinados [...]”, estabelecendo “mediações entre os níveis mais gerais de análise (modo de produção e sistema mundial) e os níveis menos abstratos ou histórico-concretos (formação econômico-social e conjuntura)”.

Conforme Marini (2012), no momento da produção – já na segunda fase do ciclo do capital – as empresas estrangeiras conseguem baixar seu custo de produção, possibilitando o aumento do lucro extraordinário em função de maior tecnologia empregada nos meios de produção. Isso é uma forma de transferência de valor via intercâmbio desigual, em um mesmo ramo de produção. Nessa esteira, o capital interno que opera em “condições normais” de produção não consegue obter o desempenho das empresas estrangeiras, o que as coloca em uma posição dominante no mercado. As empresas menores, sem condições de competir da mesma forma no momento de realização das mercadorias, são destruídas ou incorporadas às multinacionais ou outros empreendimentos com aporte de investimento estrangeiro. Por essa razão, Marini (2012) explicita que embora a concentração e centralização de capitais seja uma tendência geral do capitalismo na era dos monopólios, a monopolização é ainda maior nos países dependentes.

As pequenas e médias empresas locais reagem a esse fenômeno com a elevação da taxa de mais-valia, por meio do que Marini (2017) trata como o princípio fundamental da economia subdesenvolvida: a superexploração da força de trabalho, referente ao preço da força de trabalho que se desvincula de seu valor. O trabalho é, então, remunerado abaixo do valor necessário para a subsistência dos trabalhadores. Uma forma comumente utilizada no campo da TMD para ilustrar essa questão é a comparação do salário mínimo nominal com o salário mínimo necessário calculado pelo DIEESE⁵⁶. Atualmente, em 2025, o SM nominal corresponde a R\$ 1.518,00, enquanto o necessário para abarcar as necessidades básicas de um trabalhador e sua família seria R\$ 7.274,43. Nos termos de Marini (2012, p. 30),

56 Ribeiro (2018, p. 36) resgata a possibilidade de comparar também os salários mínimos dos países centrais com os países dependentes, em que pesem as debilidades da comparação em função das diferenças de poder de compra. Atualmente, em 2025, o salário mínimo na Alemanha está em 12,82 €/hora. No Brasil, a hora de trabalho de acordo com o SM mensal corresponde a R\$ 6,90 ou 1,09 €/hora, considerando a taxa de câmbio do Euro a R\$6,31. Nota-se que a distância aumentou desde 2016, de 1,55€/hora no Brasil e 8,50€/hora na Alemanha, para 1,09 €/hora e 12,82 €/hora em 2025, respectivamente.

isso só é possível se (descartada sempre a elevação da produtividade) aumenta-se a intensidade do trabalho, prolonga-se a jornada laboral e/ou simplesmente se rebaixa forçosamente o salário do trabalhador, sem que essa redução salarial corresponda a um barateamento real da força de trabalho. Em todos esses casos, a força de trabalho é remunerada abaixo de seu valor e, por conseguinte, dá-se uma superexploração dos trabalhadores. [...] Estabelece-se assim um círculo vicioso no qual a estrutura de preços tende sempre a ser deprimida, pelo fato de que se deprime artificialmente o preço do trabalho, o salário.

Com a superexploração, as empresas estrangeiras monopolistas são novamente beneficiadas, já que todos os capitais se aproveitam do nível rebaixado dos salários, de acordo com o nível médio fixado pelas empresas que operam em condições médias. Não à toa os investimentos estrangeiros nos países dependentes continuam a ser vantajosos, posto que é possível pagar salários mais baixos. Além disso, a ação estatal – com regulação dos salários, legislações trabalhistas e repressão – impõe difíceis condições para que a classe trabalhadora conquiste melhores salários, sendo as lutas por reajustes salariais um enfrentamento central à burguesia dependente ao longo da história do desenvolvimento capitalista no Brasil (Marini, 2017).

O rebaixamento dos salários tem consequências também para a capacidade de arrecadação do Estado, com grandes impactos sobre o fundo público. Por outro lado, embora com recursos reduzidos, esse Estado é requisitado para solucionar os problemas próprios da fase da produção, relacionados com “as formas de utilização da força de trabalho (duração das jornadas de trabalho, intensidade do trabalho, organização do trabalho etc.) [...], as regulamentações sobre o direito de greve, [...] conflitos trabalhistas etc., bem como o abastecimento de matérias-primas e fontes de energia” (Osorio, 2014, p. 84).

Já na segunda fase da circulação de realização das mercadorias tratada por Marini (2012), o capital passa a circular sob a forma de mercadoria materializada em bens de consumo necessário, bens de consumo suntuário e bens de capital. A particularidade da economia dependente é exposta em razão da importância que assumem os bens de consumo, quando comparada com os

países imperialistas. Os salários insuficientes proporcionados pela superexploração impactam diretamente a realização das mercadorias, reduzindo o mercado interno. Assim, as transferências de valor ao exterior e a renda interna limitada empurram a realização das mercadorias para o mercado mundial, enfatizando as exportações e fechando “o círculo da dependência do ciclo do capital com relação ao exterior” (Marini, 2012, p. 35).

Para dar conta das consequências desse processo, o Estado dependente busca criar mercados para as mercadorias produzidas: “mercados internos, através da distribuição positiva ou regressiva da renda; mercados externos, estabelecendo acordos e pactos no mercado mundial ou regional; impostos ou isenções sobre os lucros de empresas transnacionais etc.” (Osorio, 2014, p. 84). Dessa forma, fica clara a participação estatal em todas as fases do ciclo do capital, o que implica evidenciar, mais concretamente, como é composto o fundo público no contexto de dependência, conforme exposto na seção a seguir.

O financiamento do Fundo Público sob a dependência

O FUNDO PÚBLICO compreende o conjunto de recursos apropriados pelo Estado e utilizados para o cumprimento de suas funções (Salvador, 2010). Por meio da tributação, é possível arrecadar recursos tanto provenientes do trabalho excedente, quando o capital é tributado, como do trabalho necessário, quando a arrecadação incide sobre os salários dos trabalhadores. Em ambos os casos, a fonte de recursos do Estado capitalista é o trabalho (Behring, 2010; Salvador, 2018).

Sob a dependência, a tributação regressiva tem se apresentado como um mecanismo de reforço à concentração de renda, pois a composição do fundo público depende principalmente dos rendimentos do trabalho, já bastante precarizado e instável em função da superexploração da força de trabalho. Esse movimento é recíproco, pois a própria tributação regressiva também é uma forma de comprimir os salários e, portanto, sustentar a superexploração.

A partir do contexto elucidado anteriormente, infere-se que o fundo público participa do ciclo do capital: a) na origem do capital, com investimento público, mas também ampliando a margem para o investimento privado indireto, ao possibilitar renúncias e facilidades para o livre trânsito de capital interno e estrangeiro; b) na fase da produção, por meio das regulações que determinam o preço da mercadoria força de trabalho e mantêm os baixos salários diretos e indiretos, impactando também a capacidade de arrecadação do Estado sobre o trabalho necessário; c) na segunda fase da circulação, em que novamente os baixos salários reduzem as possibilidades de consumo interno, completando a centralidade do capital estrangeiro no ciclo, já que o mecanismo exportação-importação se torna mais importante para a realização das mercadorias do que a relação entre excedente-investimento (Marini, 2017), perpetuando as contínuas transferências de valor.

Nesse escopo, três conjuntos de questões podem ser tratados de forma mais aprofundada⁵⁷: a) a carga tributária regressiva e as renúncias tributárias que diminuam os recursos do fundo público a serem investidos na primeira fase do ciclo, além da delimitação do salário mínimo e legislações trabalhistas; b) a dinâmica do mercado de trabalho e as consequências da superexploração para a arrecadação, juntamente com a identificação da intervenção estatal no suprimento das matérias-primas e condições para a produção; e, por fim, c) o peso das exportações e da renda de exportação em detrimento do fortalecimento do mercado interno.

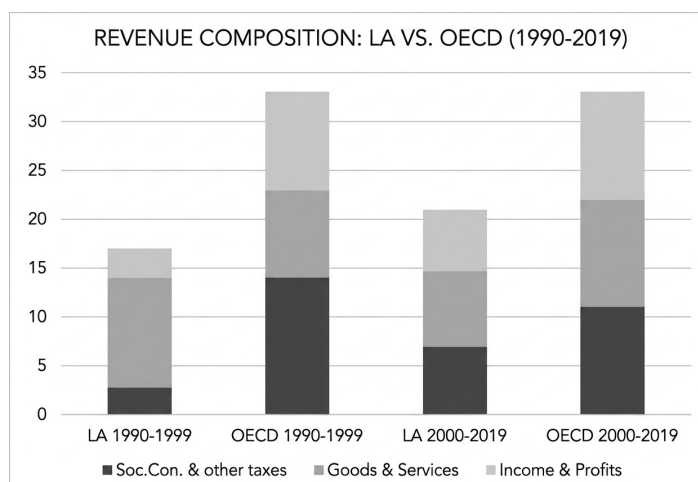
A desigualdade de renda e de riqueza na América Latina é brutal. De acordo com relatório da Cepal (2025, p. 13), considerados os ativos financeiros e não financeiros da população, “em torno de 2021, 10% das pessoas de maior renda concentravam 66% da riqueza total e o 1% mais rico concentrava 33%”. Já a Oxfam Brasil (2025) mostra que 90% dos brasileiros possuem renda mensal inferior a 3 salários mínimos, e 70% ganham até dois salários mínimos por mês. Nesse contexto de extrema desigualdade, a tributação é um instrumento que

57 Nem todas as questões levantadas puderam ser abarcadas neste capítulo, mas são enunciadas como possíveis focos de pesquisas e trabalhos futuros.

poderia ser utilizado pelo Estado para a redistribuição de renda. No entanto, o que se observa com a estrutura tributária latino-americana é o efeito contrário, operando como um reforço à concentração de renda.

Segundo Burchardt e Fehling (2024), a baixa tributação é uma característica central na maioria das economias latino-americanas centradas na extração de matérias-primas, o que contribui para a manutenção da desigualdade e limita as possibilidades de ação das políticas públicas. Os autores destacam o peso dos impostos indiretos, especialmente sobre consumo, ao passo que os 10% mais ricos contam com uma baixa taxa de tributação, tornando os sistemas tributários impeditivos para a distribuição de renda. O gráfico 1 abaixo demonstra a diferença entre a carga e estrutura tributárias dos países da América Latina e da OCDE.

Gráfico 1 - Carga tributária e estrutura tributária da América Latina e da OCDE como porcentagem do PIB, 1990-2019



Para Burchardt e Fehling (2024), a análise das políticas tributárias na América Latina deve levar em conta a dinâmica específica da produção do excedente, posto que as economias da região dependem em grande parte dos setores de matérias-primas e da extração de recursos naturais.

los numerosos regímenes de exención tributaria y tratamientos fiscales especiales que socavan los sistemas tributarios, las reformas tributarias y la cultura tributaria en función de los intereses de sectores corporativos o de configuraciones clientelistas locales no son tanto una manifestación de debilidad de las instituciones políticas, como una manifestación de la economía política de las sociedades exportadoras de recursos naturales (Burchardt; Fehling, 2024, p. 32).

A centralidade da renda de exportação para as economias latino-americanas caracteriza as *sociedades rentistas* ou *sociedades baseadas em renda* (Peters, 2019; Warnecke-Berger, 2023; Burchardt, 2024; Fehling, 2024). Nessa concepção, o Estado cumpre um papel essencial, pois se apropria livremente da renda disponibilizada pelo extrativismo⁵⁸, ao passo que poderia utilizar a tributação para reorientar o sentido da produção do excedente e da distribuição da renda internamente. Entretanto, o que ocorre de fato é que as isenções e a estrutura regressiva da carga tributária reforçam a apropriação da renda do extrativismo de forma privada. Fehling (2024, p. 491) menciona que o imposto sobre a renda,

58 O extrativismo é uma realidade histórica na América Latina, que tem como eixo central “sectores como la minería y la extracción de materias primas fósiles (petróleo, gas, carbón), así como también los monocultivos agrícolas y forestales como la soya, el caucho, la caña de azúcar y la palma de aceite” (Burchardt, 2017, p. 341). Já o neoextrativismo é tratado por Svampa (2019) como um modelo de desenvolvimento sociopolítico e territorial, conectado à crise econômica global e ao contexto neoliberal, com papel acentuado da extração de riquezas naturais e da exportação de *commodities* nas economias latino-americanas. A novidade trazida pelo conceito de neoextrativismo é sua localização no tempo histórico, permeado pela conjuntura econômica favorável durante os anos 2000 e por governos que ampliaram programas sociais, reforçando a regulação do Estado e apropriando-se das rendas da exportação (Burchardt, 2017). Todavia, mantiveram-se alinhados aos preceitos do neoliberalismo e do rentismo, com manipulação da participação popular, descaso com a regulação ambiental e em muitos casos com o aumento da violência estatal (Svampa, 2019). Nesse contexto, o peso do neoextrativismo na economia latino-americana evidencia a perpetuação da dependência, pois se mantém altamente dependente das variações dos preços das *commodities* e do desenvolvimento de outras nações, a exemplo da demanda da China por matérias primas produzidas na América Latina.

por exemplo, é relativamente insignificante na América Latina, já que a maior parte da população é isenta, situação inversa aos países centrais, onde cerca de 80% da população economicamente ativa tem a renda diretamente tributada.

Frente ao alto grau de informalidade, desemprego estrutural, baixa produtividade e protagonismo dos setores exportadores, é essencial pensar em políticas econômicas e sociais que partam desse solo e incidam sobre tal realidade. Burchardt (2024) e Warnecke-Berger (2023) frisam que projetos de desenvolvimento para a América Latina na atualidade não podem se realizar sem o enfrentamento a duas questões centrais: concentração de terras e tributação regressiva, o que exige, por consequência, amplas reformas tributárias e agrárias. Todavia, Burchardt (2024) reconhece o poder de veto das pequenas e poderosas elites latino-americanas sobre qualquer forma de política redistributiva que possa afetá-las, o que implica uma agudização dos conflitos políticos na região⁵⁹. Ademais, as reformas tributárias precisam de “legitimidade tributária”, ou seja, precisam acontecer com a respectiva melhora nos serviços e condições de trabalho para a população; caso contrário, geram apenas uma repulsa social à necessidade de pagamento de impostos (Burchardt, 2024).

A situação do Brasil está muito próxima do que se observa no conjunto da América Latina, com a maior parte da tributação incidindo sobre o consumo e baixa tributação da riqueza. A carga tributária no Brasil está em torno de 32% a 33% do PIB, relativamente alta em comparação com outros países da América Latina. Ao comparar as diferenças entre as cargas tributárias do Brasil, Argentina, Bolívia, Chile e México, Fehling (2024, p. 500-502) evidencia que

59 O *boom de commodities* entre 2000 e 2014 e o protagonismo de governos de base democrático-popular em parte da América Latina colocaram na ordem do dia a necessidade de tais reformas estruturais. No entanto, ainda que de forma não homogênea em todos os países, os governos não enfrentaram essas pautas, e se aproveitaram da renda de exportação e da abundância conjuntural de recursos para estabelecer a conciliação entre as diversas frações das classes dominantes, concentrando mais riqueza, mas abarcando também parte das demandas dos trabalhadores. Entretanto, nos termos de Burchardt (2024, p. 466), “en las alianzas políticas que se caracterizan principalmente no por el compromiso, sino como una una especie de alianza entre repartidores de botín, la legalidad institucional y las instituciones democráticas se erosionan sigilosamente. [...] el drástico aumento de la influencia de los gobiernos y movimientos populistas (de derecha) en América Latina, hacen temer que los gobiernos progresistas, que durante el último boom de las materias primas intentaron aumentar la participación social en la región a través de la extracción de materias primas, puedan haber debilitado a largo plazo la forma de gobierno que los llevó al poder: la democracia”.

Brasil e Argentina apresentam maior carga total, mas com maior incidência sobre consumo e volume grande de renúncias tributárias, ao passo que países como Chile e México têm estruturas relativamente mais progressivas, mas com baixa arrecadação total.

Nessa esteira, Rezende (2021, p. 216) apresenta características e tendências acerca da estrutura tributária na Argentina, México e Chile, apontando que, nesses países, o “longo histórico de tributação regressiva sobre a propriedade e a renda combina-se com a recente adequação dos sistemas tributários à financeirização mundializada e ao papel particular que cada Estado-nação assume no funcionamento da dinâmica do mercado mundial”. Para o autor, o caso argentino ilustra que mesmo a ampliação da carga tributária não significa melhoria dos serviços para a população – ou, inclua-se aqui, um redirecionamento produtivo –, mas a alocação do fundo público para o rentismo transnacional.

Conforme demonstrado por Salvador e Ribeiro (2023), as bases econômicas da arrecadação tributária permitem visualizar quem arca com o financiamento do Estado. No Brasil, em 2021, a arrecadação com base na renda foi de 31,60%, patrimônio 5,11% e consumo 59,20% sobre o total dos tributos, enquanto a tributação sobre o capital representou apenas 11,54% da carga tributária. Ademais, os capitalistas não são tributados como pessoas físicas pois desde 1996 são isentos do Imposto de Renda sobre Lucros e Dividendos, incluindo a remessa para o exterior (Salvador; Ribeiro, 2023, p. 10-11). O volume bastante grande de remessas ao exterior, se tributado, geraria uma receita relevante ao Estado⁶⁰. Essa configuração permite a perpetuação da condição de dependência, pois o financiamento às políticas de desenvolvimento econômico e social fica prejudicado em função do favorecimento às frações exportadoras e rentistas do capital.

60 Segundo Salvador e Ribeiro (2023, p. 17), “os dados da Tabela 3 extraídos do balanço de pagamento do Banco Central do Brasil revelam que a remessa de lucros e dividendos alcançou o montante de US\$ 38,4 bilhões, em 2021, que, convertidos pela taxa de câmbio do final daquele ano, totaliza R\$ 214,50 bilhões. Como as remessas de lucros e dividendos estão isentas de IR, o Brasil vem renunciando a receitas tributárias em favor da renda do capital. Houve momentos em que a taxa sobre essas transferências internacionais chegou a 25%; na época da edição da Lei n. 9.249/1995, a alíquota era de 15% (Salvador, 2010)”.

Também a tributação sobre o patrimônio é bastante baixa se comparada com os países centrais, sendo as principais bases de incidência a propriedade imobiliária urbana e rural e a propriedade de automóveis. Rezende (2021) expõe os dados sobre a concentração fundiária e a relação com os impostos sobre patrimônio, destacando que o imposto territorial rural (ITR) é o imposto direto menos relevante no Brasil. Segundo Rezende (2021, p. 333), “houve um aumento da concentração no topo da propriedade rural nas últimas décadas no país”, reforçando os interesses do agronegócio e a já histórica concentração de terras, uma característica própria da dinâmica extrativista e da condição de dependência.

Salvador e Ribeiro (2023) ressaltam que até mesmo o imposto sobre a renda, com alíquotas supostamente progressivas, acaba perdendo progressividade quando atingidas as faixas de renda mais elevadas (acima de 40 SM e especialmente acima de 160 SM). Ademais, ainda com relação ao imposto de renda, a interrupção da política de reajuste da tabela do IR acabou por diminuir consideravelmente a faixa de isenção, que em 1995 correspondia a 9,67 SM e em 2022 equivale a 1,57 SM. Isso significa que menos pessoas estão sujeitas à isenção sobre os rendimentos do trabalho, ao passo que o capital continua a usufruir de diversas isenções.

Nesse escopo, têm especial relevância para a composição do fundo público as desonerações ou renúncias tributárias, pois trata-se de tudo aquilo que o Estado deixa de arrecadar. De acordo com documento da Receita Federal, as desonerações tributárias, as quais são conceitualmente chamadas de gastos tributários, indicam os gastos indiretos do governo que se realizam por meio do sistema tributário, “visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência - STR, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte” (RFB, 2024, p. 4).

As desonerações podem ser de caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, tais como gastos com educação e saúde, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região. Conforme apontado

por Salvador (2015, p. 7), a análise das renúncias tributárias compreende o “financiamento indireto da política social”, e torna possível “identificar a transferência indireta e extraorçamentária de recursos para o setor privado”.

O trabalho de Macedo (2025) busca relacionar a ampliação das renúncias tributárias com o desfinanciamento das políticas sociais⁶¹. O autor explicita que esse instrumento já foi utilizado em outros momentos históricos no Brasil para estimular a industrialização ou o desenvolvimento regional, ainda que nos mesmos períodos tenham sido aprofundadas a superexploração do trabalho e a concentração de renda. Entretanto, as renúncias tributárias no neoliberalismo voltaram a crescer sem causar o mesmo impacto de outrora, pois passaram a ser direcionadas principalmente ao capital financeiro, com a ampliação das isenções para juros sobre capital próprio e a isenção da tributação sobre lucros e dividendos. Em uma dinâmica de socorro ao capital após a crise econômica de 2008, em especial durante o primeiro governo Dilma (2011-2014), o crescimento do volume de renúncias superior à arrecadação passou a ser um problema para as contas públicas (Macedo, 2025, p. 48).

Aruto (2019, p. 95) expõe o mesmo processo, ao afirmar que algumas das políticas heterodoxas implementadas durante o governo Dilma não foram capazes de promover o aumento do investimento, pois diminuíram a receita total e, “com o aprofundamento da recessão brasileira, os empresários utilizaram as políticas de desonerações e diminuição de alíquotas para recompor a margem de lucro”. Aruto (2019, p. 95) destaca, ainda, que “o déficit fiscal de 2014, o primeiro até então, foi fruto não de um aumento das despesas, mas sim, da política de desonerações e redução de alíquotas praticadas que reduziram a receita”. Dados de Ribeiro (2021, p. 234) corroboram que “as desonerações tiveram uma taxa de crescimento quase três vezes maior que a arrecadação entre 2003 e 2018. Enquanto a arrecadação apresentou um crescimento real de 166%, as desonerações ou gastos tributários chegaram a 417%”.

61 Macedo (2025, p. 62) analisa os dados por função orçamentária, e conclui que as políticas de educação, saúde e assistência social expressam uma “tendência de crescimento da proporção do orçamento indireto em relação ao orçamento direto”.

O movimento de ampliação das desonerações continuou nos anos seguintes, e segundo Macedo (2025, p. 55-56),

Entre 2017 e 2022, os gastos tributários aumentaram 29,4%, em valores deflacionados pelo IPCA, passando de R\$ 410,3 bilhões para R\$ 531,0 bilhões. Enquanto isso, a receita administrada pela RFB cresceu 24,7%, mas de forma instável, refletindo os impactos da pandemia de COVID-19 sobre a economia. O PIB teve um crescimento de 18,9% no período, ficando abaixo do ritmo de expansão das renúncias tributárias e da arrecadação, indicando uma falta de correlação entre concessão de incentivos fiscais e crescimento econômico.

Em síntese, a carga tributária regressiva associada às fartas desonerações aos empresários faz com que os mais pobres paguem proporcionalmente mais impostos. Na realidade latino-americana, em que sequer há o direito ao trabalho formalizado para todos, e onde a maior parte da população sobrevive com rendas instáveis e ocasionais, a maior incidência da tributação indireta impacta negativamente a capacidade de consumo. A superexploração da força de trabalho diminui a base de arrecadação em função dos baixos salários e da baixa formalidade das contratações, ao passo que impossibilita o acesso ao consumo e a realização das mercadorias no âmbito do mercado interno. Ademais, Fehling (2024) aponta que há na América Latina uma taxa relevante de sonegação fiscal⁶² e falta de tributação por parte das pequenas e médias empresas, o que assevera a informalidade, mas também acaba por garantir o acesso a serviços e bens mais baratos para a população com baixos rendimentos. Esse é um círculo vicioso que só pode ser quebrado com um conjunto articulado de políticas fiscais, trabalhistas e sociais.

62 “La evasión fiscal generalizada de las pequeñas y medianas empresas está ampliamente aceptada. Una tributación coherente de las economías informales podría llevar a la desaparición de miles de trabajadores autónomos y pequeñas empresas. Muchos de ellos no podrían subsistir si estuvieran sujetos a la tributación oficial. Al mismo tiempo, esto significaría la desaparición de los mercados informales que son capaces, debido a la ausencia de una carga tributaria, de ofrecer bienes y servicios baratos, ampliando así las posibilidades de consumo de los grandes sectores de bajos ingresos. En este sentido, la evasión tributaria representa un subsidio indirecto del Estado” al consumo de masas que aporta mayores índices de aprobación política a los gobiernos” (Fehling, 2024, p. 490-491).

Por outro lado, as políticas estatais voltadas à superação dessa realidade exigem recursos concretos para sua efetivação. Com a economia direcionada às exportações, especialmente de bens primários e semielaborados⁶³, a renda apropriada pelo Estado se mantém vinculada a essa dinâmica, e o fundo público referenda a transferência de recursos para a manutenção do rentismo, do extrativismo e da dependência. No entanto, as rendas – compreendidas como uma forma particular de excedente econômico – não necessariamente precisam conduzir as sociedades a uma especialização desigual⁶⁴, mas podem ser utilizadas para alterar a situação de desigualdade se mantidas pelo Estado no interior das economias nacionais (Burchardt, 2024; Warnecke-Berger, 2023).

A dinâmica atual de um alto grau de dependência da renda de exportação e das oscilações de preços no mercado mundial é condizente com o *padrão de reprodução do capital exportador de especialização produtiva*. Osorio (2012) propõe uma análise histórica dos padrões de reprodução do capital na América Latina, onde houve um predomínio do padrão agromineiro exportador até os anos de 1920, seguido por um padrão industrial a partir da segunda metade dos anos 1930, o qual perdurou até a década de 1980, chegando finalmente ao atual padrão exportador de especialização produtiva. Segundo o autor, essa definição não é estanque, e as características se sobrepõem em determinados momentos, de formas variadas nas diferentes formações sociais específicas. Entretanto, essa caracterização ajuda a compreender o movimento contraditório pelo qual passou a América Latina em seu desenvolvimento.

Autores como Svampa (2019) e Ribeiro e Diniz (2025) relacionam o neoeextrativismo a uma nova dependência, a qual combina o rentismo, as novas tecnologias e um reposicionamento na divisão internacional do trabalho. Osorio (2012) reforça que o advento de novas tecnologias e a hegemonia do capital

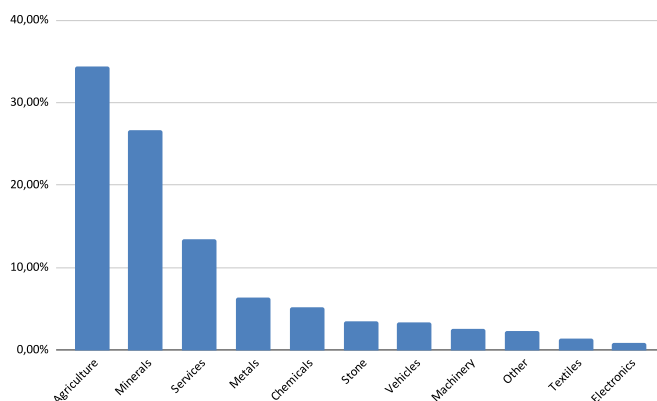
63 Osorio (2012, p. 116) ressalta que “a noção de ‘manufaturas baseadas em recursos naturais’ leva ao equívoco de pensar em processos industriais propriamente ditos quando na verdade não passam de frágeis intervenções que processam recursos naturais, como a atividade de enlatar produtos do mar e frutas ou de engarrafar vinhos”.

64 Conforme Warnecke-Berger (2023, p. 94), a especialização desigual se refere a um processo cumulativo no qual as rendas permanentes favorecem a especialização produtiva de uma economia nacional baseada em produtos que geram altos lucros internacionalmente, mas não suscitam mudanças econômicas mais estruturais.

financeiro passaram a integrar as economias de forma mais intensa, a partir da redefinição espacial da produção, maior segmentação com o estabelecimento das cadeias globais de valor, além de uma maior mobilidade do capital. Deste modo, o novo padrão mantém a histórica subordinação aos interesses internacionais, mas sob novas bases internas e externas. Para Osorio (2012, p. 116), “o novo padrão exportador apoia-se sobre matérias-primas (agrícolas, minerais ou de energia) e em alimentos, com algum grau de processamento, assim como em bens industriais nos quais predomina a atividade de *maquila* e, em menor medida, a produção em si”.

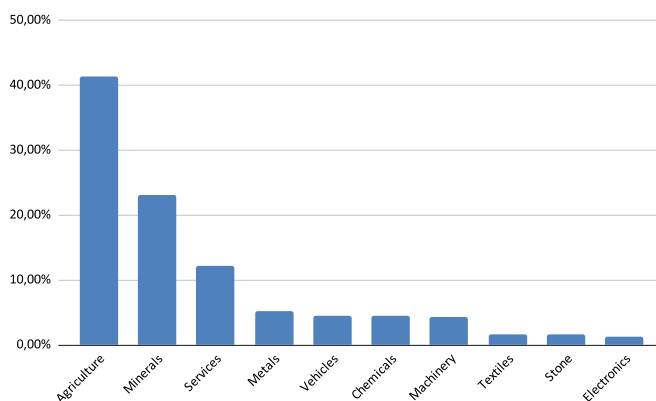
É possível observar essa tendência quando analisados os principais bens exportados na região. Os gráficos 2 e 3 a seguir ilustram que a situação do Brasil é bastante similar e determinante para o conjunto da América do Sul.

Gráfico 2 - Principais setores exportadores em relação ao total de US\$795 bilhões das exportações da América do Sul em 2023



Fonte: The Atlas of Economic Complexity, 2025.

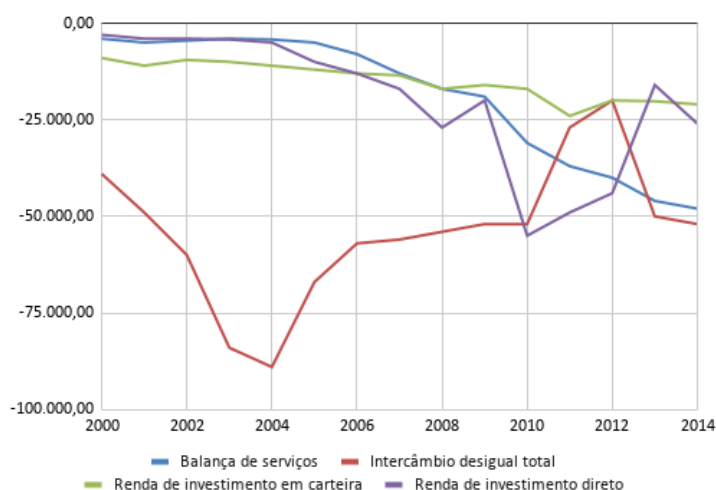
Gráfico 3 - Principais setores exportadores em relação ao total de U\$373 bilhões das exportações do Brasil em 2023



Fonte: The Atlas of Economic Complexity, 2025.

A relação entre a exportação de bens primários e a importação de bens mais complexos assegura as contínuas transferências de valor via intercâmbio desigual dos países dependentes aos países centrais. Somam-se a isso as transferências de valor via remessa de lucros e juros, em razão do investimento estrangeiro direto ou indireto. Breda (2020) apresenta uma extensa análise das transferências de valor tanto por meio do intercâmbio desigual como via propriedade do capital (lucros, juros, renda). Ao expor os dados, o autor conclui que “a transferência de valor para o Brasil durante o período 2000-2015 foi negativa com um todo, corroborando a hipótese geral de que este fenômeno é estrutural em economias dependentes como a brasileira” (Breda, 2020, p. 199), como se observa no gráfico 4 reproduzido a seguir.

**Gráfico 4 - Formas de transferência de valor
(anual líquido, US\$ milhões correntes)**



Fonte: Breda (2020, p. 199), com dados de BCB.

Nesse sentido, se mantém a centralidade do capital estrangeiro no ciclo do capital brasileiro, expressão de uma economia dependente e que denota a atualidade das constatações de Marini (2012, 2017). A mediação do Estado e do fundo público na efetivação e garantia desse processo de transferência de valor é latente. Quando o Estado deixa de tributar as remessas de lucros para o exterior, está corroborando o processo de transferência de valor. Quando opta por fixar altas taxas de juros, corrobora a transferência de valor via juros ao capital financeiro internacional⁶⁵. Quando facilita o processo de exportação, seja providenciando infraestrutura como estradas e portos, seja com isenções ou investimentos aos setores do agronegócio, mineração etc., está reforçando a transferência de valor via intercâmbio desigual. Isso demonstra que, para além da composição do fundo público e de seu financiamento

⁶⁵ Salienta-se que as altas taxas de juros impactam o aumento do endividamento externo das empresas brasileiras. A dívida pública também aumenta, beneficiando o rentismo.

desigual, também há uma atuação relevante do Estado na desnacionalização da produção e no direcionamento dos recursos, impactados, dentre outros fenômenos, pela dependência.

Conclusões e perspectivas

NO MOMENTO DE finalização deste texto, foi publicada na revista *Carta Capital* a coluna de Breda (2025), cuja opinião ilustra o que se buscou discutir aqui. Segundo este autor, a mineração de terras raras, juntamente com a infraestrutura de dados, compõe “o núcleo estratégico dos novos setores da economia mundial” e reorganiza a divisão internacional do trabalho. Países como China e Estados Unidos têm buscado autonomia na extração, produção e refino desses recursos naturais que, somados a outros minerais críticos, são utilizados como matérias-primas para descarbonização e a transição energética (Warnecke-Berger, 2023; Burchardt, 2024).

O Brasil, depois da China, é o segundo país com maiores reservas de terras raras. E o restante da América Latina tem reservas expressivas de outros minerais demandados nesse contexto de transição energética⁶⁶. Entretanto, a produção brasileira é irrelevante. Breda (2025) destaca, então, que assim como realizado pelas grandes potências imperialistas, é necessário que o Estado invista em empresas estatais que explorem esse potencial sem entregá-lo a multinacionais ou grandes grupos privados que nada trariam de desenvolvimento econômico, social ou tecnológico para o país e para a região. É possível, segundo a proposta do autor, que o capital privado supra a demanda por máquinas, equipamentos, serviços e insumos, e até que haja uma associação com empresas estrangeiras

66 “El extractivismo es muy persistente. Este patrón se agravará aún más en los próximos años. El rumbo de la transformación socioecológica ya está teniendo un gran impacto en América Latina. Sin embargo, el cambio energético, que actualmente se está impulsando masivamente en Europa y Norteamérica, necesita materias primas (Gielen, 2021). Muchas de estas nuevas materias primas proceden de América Latina y la región ya ha empezado a extraerlas de forma rentable. Ya sea litio de Chile y Argentina para baterías eléctricas o tierras raras de Brasil o Perú que se utilizan en turbinas de alto rendimiento: América Latina parece seguir por la senda de la exportación de materias primas” (Warnecke-Berger, 2023, p. 91).

para etapas mais complexas, desde que acompanhada por mecanismos de transferência de tecnologia, e que toda essa cadeia esteja subordinada ao controle do Estado e aos interesses nacionais. Isso permitiria o direcionamento da renda do extrativismo mineral para uma estratégia de desenvolvimento nacional e integração regional, com criação de novas tecnologias e aumento da produtividade.

Frente a esse caso específico – mas que pode ser generalizado para diversos outros – observa-se que tamanha intervenção só é possível com a alocação dos recursos do fundo público para um projeto de superação da dependência, que limite as transferências de valor e mantenha a renda no interior das economias nacionais, socializando as riquezas que hoje estão concentradas nas elites rentistas. A abundância dos recursos naturais e o potencial do Brasil e da América Latina são limitados pela condição dependente e por políticas estatais que referendam a primarização das economias e utilizam a tributação para o favorecimento dos setores exportadores e financeiros do capital.

O capítulo buscou evidenciar como ocorre a intervenção do Estado subsoberano no ciclo do capital da economia dependente, com a utilização do fundo público. Foram apontadas políticas e instrumentos que facilitam a reprodução do capital no atual padrão exportador de especialização produtiva, por meio do modelo extrativista e da captura da renda por elites historicamente desinteressadas no desenvolvimento nacional e no estímulo ao mercado interno.

A presença determinante do capital estrangeiro, as características de subordinação da burguesia dependente, a superexploração da força de trabalho e os salários rebaixados, dentre outros aspectos destacados ao longo do texto, constituem a base material para a composição do fundo público, com a arrecadação recaindo sobre os trabalhadores, ao passo que privilegia as elites locais e estrangeiras com isenções tributárias e diversos mecanismos de concentração de renda e fundiária. Afirma-se, então, a importância de retomar a soberania, justamente com o redirecionamento do fundo público para atender às necessidades do povo brasileiro e latino-americano, reconduzindo a produção e reprodução social nesta latitude.

REFERÊNCIAS

ARUTO, Pietro Caldeirini. **Padrão de reprodução do capital e superexploração da força de trabalho no Brasil (2003-2016):** uma análise em múltiplas dimensões espaciais. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2019.

BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (orgs.). **Capitalismo em crise:** política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

BREDA, Diógenes Moura. **A transferência de valor no capitalismo dependente contemporâneo:** o caso do Brasil entre 2000 e 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2020.

BREDA, Diógenes Moura. Uma estratégia nacional para as terras raras brasileiras. **Revista Carta Capital.** Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/uma-estrategia-nacional-para-as-terras-raras-brasileiras/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BURCHARDT, Hans-Jürgen. Neo-extractivismo y desarrollo: fuerzas y limites. **R. bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 340-367, set./dez. 2017.

BURCHARDT, Hans-Jürgen. Materias primas y reformas Fiscales: una propuesta para el desarrollo sustentable. In: FEHLING, Philip; BURCHARDT, Hans-Jürgen (orgs.). **Política tributaria y desigualdad en América Latina.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Guadalajara: CALAS, 2024. p. 441-480.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina e do Caribe 2024.** Resumo Executivo. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2025.

CUEVA, Agustín. **O desenvolvimento do capitalismo na América Latina.** São Paulo: Global, 1983.

DIEESE. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos:** Salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 12 ago. 2025.

EVERS, Tilman. **El Estado en la periferia capitalista**. Cidade do México: Siglo XXI, 1989.

FEHLING, Philip. Contornos de las sociedades basadas en la renta: conclusiones y nuevas perspectivas sobre Economía Política y Fiscalidad. *In*: FEHLING, Philip; BURCHARDT, Hans-Jürgen (orgs.). **Política tributaria y desigualdad en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Guadalajara: CALAS, 2024. p. 481-516.

FEHLING, Philip; BURCHARDT, Hans-Jürgen. Reorientación del debate fiscal: economía política y regímenes tributarios en América Latina. *In*: FEHLING, Philip; BURCHARDT, Hans-Jürgen (orgs.). **Política tributaria y desigualdad en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Guadalajara: CALAS, 2024. p. 11-49.

FRANK, Andre Gunder. **Lumpenburguesía: lumpendesarrollo**. México: Serie Popular Era, 1978.

MACEDO, Igor Maravalhas de Campos. **As implicações das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

MARINI, Ruy Mauro. O ciclo do capital na economia dependente. *In*: FERREIRA, Carla *et al.* (orgs.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da Teoria Marxista da Dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 21-35.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. 6. ed. Florianópolis: Insular, 2017.

OSORIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. *In*: FERREIRA, Carla *et al.* (orgs.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da Teoria Marxista da Dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 37-86.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

OSORIO, Jaime. O marxismo latino-americano e a teoria da dependência. *In*: SEABRA, Raphael Lana (org.). **Dependência e Marxismo**: contribuições ao debate crítico latino-americano. Florianópolis: Insular, 2016. p. 105-135.

OXFAM BRASIL. **Por que enfrentar as desigualdades?** Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/por-que-enfrentar-as-desigualdades/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

PETERS, Stefan. Sociedades rentistas: claves para entender la crisis venezolana. **ERLACS**, n. 108, p. 1-19, Jul.-Dec., 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas** – 2021. Série 2019 a 2024. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2024.

REZENDE, Thiago. **Valor e fundo público**: análise do sistema tributário brasileiro. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2021.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RIBEIRO, Darcy. **América Latina**: a pátria grande. Rio de Janeiro: Fund. Darcy Ribeiro, 2012.

RIBEIRO, Isabela Ramos. Estado de emergência, dependência e política social no Brasil. **Emancipação**, Ponta Grossa, n. 18, v. 1, p. 29-43, 2018.

RIBEIRO, Isabela Ramos. Burguesia dependente e as bases de construção da hegemonia no Brasil. **REBELA**, v.11, n. 2. mai./ago. 2021.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DINIZ, Nelson. A ordem urbano-regional na dependência rentista-neoextrativista: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 27, p. 1-26, 2025.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias**: os impactos das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais no Brasil. Brasília: INESC, Oxfam Brasil, 2015.

SALVADOR, Evilasio. A questão tributária em Marx: fundamentos para compreender o financiamento do fundo público. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; LIMA, R. de L. (org.). **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 89-112.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, UFMA, v. 18, p. 15-32, 2014.

SALVADOR, Evilasio; RIBEIRO, Isabela. Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, v. 146, n. 3, e-6628339, 2023.

SILVA, Maicon Cláudio da. O capitalismo dependente e a particularidade do Estado na América Latina. **Revista Marx e o Marxismo**, v. 12, n. 22, jan./jun. 2024.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos ambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

THE ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY. **Trade composition**. Disponível em: <https://atlas.hks.harvard.edu/explore/treemap>. Acesso em: 22 ago. 2025.

WARNECKE-BERGER, Hannes. Renta y rentismo: especialización desigual y trampa de desarrollo en América Latina. In: BURCHARDT, Hans-Jürgen *et al.* (orgs.). **¿De la sustentabilidad al desarrollo?** Entre el extractivismo verde y la transformación socioambiental. Buenos Aires: CLACSO; Guadalajara: CALAS; San Martín: UNSAM, 2023. p. 91-116.

CAPÍTULO 3

Fundo público, orçamento e financiamento das políticas sociais

*Evilasio Salvador*⁶⁷

Introdução

A COMPREENSÃO DO financiamento das políticas sociais no Brasil exige ultrapassar a dimensão técnico-orçamentária e situar o debate no interior das determinações estruturais do capitalismo dependente. O fundo público, longe de constituir apenas um agregado contábil de receitas e despesas estatais, expressa uma forma específica de apropriação e redistribuição do valor socialmente produzido, atravessada por conflitos distributivos e pela luta de classes. Nesse sentido, analisar o orçamento público implica examinar quem financia o Estado, a quem se destinam os recursos e sob quais condicionantes político-econômicos se organiza essa alocação.

Este capítulo tem como objetivo analisar a constituição e a dinâmica do fundo público brasileiro, destacando sua relação com o orçamento público e com o financiamento das políticas sociais, em um contexto marcado pela regressividade tributária, pela financeirização⁶⁸ e pelo ajuste fiscal permanente⁶⁹. Busca-se demonstrar que a estrutura de financiamento das políticas

67 Economista. Mestre e doutor em política social. Professor do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (UnB). Bolsista Produtividade do CNPq.

68 O debate sobre fundo público e financeirização pode ser conferido em Salvador *et al.* (2012).

69 Acerca do fundo público e ajuste fiscal permanente recomenda-se Behring (2021).

sociais no Brasil está condicionada pelos limites do capitalismo dependente, no qual a apropriação do fundo público tende a favorecer o capital portador de juros em detrimento da ampliação dos direitos sociais.

O texto está organizado em três partes articuladas. Na primeira, revisita-se o debate teórico sobre a categoria fundo público, dialogando com a tradição marxista e com as controvérsias em torno das noções de excedente, antivalor e mais-valia, bem como sua interface com o orçamento público. Na segunda parte, examina-se a estrutura do financiamento das políticas sociais no Brasil, com ênfase na regressividade tributária, nas vinculações constitucionais e nas contradições do financiamento da seguridade social. Por fim, a terceira parte analisa o regime de austeridade fiscal, desde a Emenda Constitucional nº 95 até o Novo Arcabouço Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200/2023 (Brasil, 2023a), evidenciando como a política fiscal se converte em instrumento central de reorganização da disputa pelo fundo público e de contenção da expansão dos direitos sociais.

Fundo público e orçamento público: revisitando o debate

O FUNDO PÚBLICO refere-se à capacidade do Estado de mobilizar recursos para implementar políticas públicas, abrangendo tanto ações econômicas quanto sociais. É por meio dele que o Estado pode transformar ou preservar a realidade de um país ou região. A principal fonte desses recursos é a arrecadação tributária: impostos, contribuições sociais e econômicas, taxas, além de outras receitas previstas em lei. Contudo, o fundo público ultrapassa o orçamento anual: o Estado também pode emitir moeda, contrair empréstimos, cobrar royalties pela exploração de recursos naturais e receber lucros e dividendos de empresas estatais. Esse conjunto forma a totalidade do fundo público.

Salvador e Teixeira (2014) alertam que a categoria teórica “fundo público” não deve ser confundida com os fundos especiais previstos na Lei nº 4.320/1964 e no artigo 165 da Constituição de 1988. Esses fundos especiais são instrumentos contábeis e jurídicos específicos, enquanto o fundo público é uma categoria analítica mais ampla, da qual os fundos especiais fazem parte.

Para Behring (2021), o fundo público não é um instrumento orçamentário específico, mas o conjunto da capacidade extrativa do Estado, que ultrapassa o orçamento público, embora este seja um instrumento central de sua gestão. Trata-se de uma categoria que expressa a forma como o Estado capta e redistribui parcelas do valor socialmente produzido, articulando formação e alocação sob disputa de classes.

No âmbito orçamentário brasileiro, as receitas públicas dividem-se em: a) receitas correntes que incluem as tributárias, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços; e b) receitas de capital que são provenientes de operações de crédito, amortização de empréstimos, alienação de bens e superávit corrente. A receita tributária é o núcleo do fundo público, o que coloca em debate quem financia o Estado. Segundo Musgrave e Musgrave (1980), os tributos podem ser regressivos, progressivos ou proporcionais, conforme sua incidência sobre a renda. Tributos regressivos pesam proporcionalmente mais sobre os mais pobres; os progressivos aumentam conforme cresce a renda, promovendo maior justiça fiscal.

Em pesquisas anteriores (Salvador, 2018), já apontamos que a origem da arrecadação tributária no capitalismo, como demonstrado por Marx (1983; 1987), só é possível a partir da extração da mais-valia. Portanto, a origem do financiamento das atividades estatais está na exploração da força de trabalho pelos proprietários dos meios de produção, sendo a renda dos trabalhadores tributadas diretamente via imposto de renda, o que reduz a renda disponível desses e, indiretamente, via tributos que incidem sobre os produtos consumidos pela classe trabalhadora.

A compreensão da regressividade e da progressividade exige analisar as bases de incidência: renda, propriedade, produção, circulação e consumo. Tributos diretos incidem sobre renda e patrimônio e, em tese, não podem ser repassados

a terceiros, sendo mais adequados para promover progressividade. Já os indiretos recaem sobre produção e consumo e são repassados aos preços, de modo que o consumidor final arca com o ônus. Oliveira (2009) denomina esse fenômeno de “fetiche” do imposto: o empresário acredita suportar o tributo, mas ele é incorporado aos custos e transferido ao consumidor. Por isso, tributos indiretos são regressivos.

A composição entre tributos diretos e indiretos depende da correlação de forças políticas. Se desfavorável aos trabalhadores, tende a prevalecer a tributação indireta, agravando desigualdades. Nos países centrais, onde a luta política favoreceu maior equidade, os tributos diretos ganharam peso. No Brasil, historicamente, a população de baixa renda suporta elevada carga indireta, já que mais da metade da arrecadação provém de tributos sobre consumo. Além disso, grande parte do gasto público destina-se ao pagamento da dívida, beneficiando rentistas, que também são favorecidos por menor tributação.

A origem do fundo público está ligada à intervenção estatal na economia. Mesmo na Inglaterra do século XIX, símbolo do *laissez-faire*, o Estado adotou medidas sociais como regulação de fábricas, políticas de saúde pública, educação e indenizações por acidentes de trabalho (Pierson, 1998). Na mesma época, a Alemanha de Bismarck inaugurou políticas de seguro social. Pierson mostra que os países capitalistas desenvolvidos estruturaram seus sistemas de bem-estar ao longo de séculos, com expansão significativa nos pós-Segunda Guerra (1945–1975), quando cresceram os gastos sociais. Os programas geralmente começaram com indenizações por acidentes, seguidos por seguro-doença, invalidez, aposentadorias e seguro-desemprego, inicialmente restritos a trabalhadores urbanos e depois ampliados a outros grupos.

O fundo público foi essencial para consolidar o Estado Social, garantindo estabilidade econômica e sustentação do contrato social. Entre os modelos de *Welfare State*, destaca-se o social-democrata, que, segundo Pochmann (2004), priorizou redistribuição de renda por meio de tributação dos mais ricos e transferência aos mais pobres. O Estado Social não apenas ofereceu serviços e renda, mas também limitou o poder do mercado sobre a economia e a força de trabalho.

Contudo, a generalização de um Estado Social nunca foi a realidade dos países dependentes. Salvador e Ribeiro (2023), a partir da Teoria Marxista da Dependência (TMD), apontam que fundo público brasileiro é estruturalmente limitado para sustentar políticas sociais universais, sendo que a disputa dos recursos orçamentários tende a favorecer o capital, não o trabalho. Assim, para os autores, as restrições impostas pela dependência e pela superexploração reduzem o espaço fiscal para políticas redistributivas e ampliam a desigualdade social.

No Brasil, entretanto, Oliveira (1990) argumenta que a intervenção estatal privilegiou a reprodução do capital, sem garantir direitos equivalentes à força de trabalho. A combinação de desigualdades históricas, autoritarismo e apropriação do fundo público pelo capital intensificou desigualdades, especialmente durante a ditadura militar.

No debate marxista, Oliveira (1998) propõe que o fundo público atua como um “antivalor” no circuito D-M-D’, pois rompe a lógica da valorização do capital ao introduzir recursos que não derivam da mais-valia. Para ele, o fundo público estabiliza a reprodução capitalista e segmenta a competição, funcionando como anticapital. Os bens e serviços públicos seriam “antimercedorias”, já que não visam lucro e não extraem mais-valia. Assim, o fundo público conteria elementos que negam os próprios pressupostos da reprodução do valor.

Coelho (2001) critica essa noção de antivalor, destacando a necessidade de identificar quem financia o fundo público: se por impostos sobre o capital ou sobre o trabalho. O’Connor (1977) reforça que a estrutura tributária expressa a luta de classes, pois cada mudança no equilíbrio político se reflete no sistema de impostos.

Behring (2021) reconhece a centralidade do fundo público no capitalismo, mas rejeita a ideia de antivalor. Para ela, o fundo público é composto por trabalho necessário e excedente, já que o Estado precisa apropriar-se de parte significativa da mais-valia para garantir as condições de produção e reprodução social. Salvador (2010) destaca que o Estado utiliza o fundo público para

desonerações, incentivos fiscais, investimentos em infraestrutura, políticas sociais e, no capitalismo financeirizado, para transferências ao capital financeiro via juros e amortizações da dívida.

Behring (2021)⁷⁰ aponta outras polêmicas em torno do fundo público, como a interpretação do fundo público como parte do excedente econômico apropriado pelo Estado, a partir da tradição de Baran e Sweezy (1978). A noção de excedente, tal como formulada por Baran e Sweezy (1978), segundo a autora, tende a diluir a especificidade da categoria marxiana de mais-valia. O excedente passa a ser definido como uma diferença ampla entre o que a sociedade produz e os custos dessa produção, afastando-se da compreensão rigorosa do valor extraído do trabalho no interior das relações sociais de exploração. Ao deslocar o foco da mais-valia para o excedente enquanto categoria genérica, enfraquece-se a centralidade da exploração como fundamento do modo de produção capitalista. Com isso, a problemática estrutural da produção de valor é substituída por uma ênfase nos modos de utilização e absorção do excedente, aproximando a análise das categorias da procura efetiva e da administração da demanda, em diálogo implícito com o universo keynesiano. Nesse movimento, categorias decisivas da crítica da economia política, como superprodução e superacumulação, deixam de ocupar lugar explicativo central, obscurecendo as determinações profundas das crises do capitalismo.

Além disso, para Behring (2021) estabelece-se uma confusão conceitual entre excedente e fundo público. O fundo público não pode ser reduzido ao excedente econômico apropriado pelo Estado. Ele se constitui, de um lado, a partir da mais-valia socialmente produzida, isto é, do trabalho excedente que assume a forma de lucro, juros e renda da terra e sobre o qual incide a capacidade extrativa estatal, mas também, de outro lado, incorpora parcelas do trabalho necessário, especialmente por meio da tributação indireta que recai sobre os salários e o consumo popular. Dessa forma, o fundo público não se confunde nem com o excedente em sentido amplo, nem exclusivamente

70 Ver capítulo 4 para aprofundar as críticas da autora.

com a mais-valia, pois expressa uma forma específica de apropriação estatal do valor socialmente produzido, atravessada por conflitos distributivos e pela luta de classes.

O fundo público, portanto, é um espaço estratégico de disputa, especialmente em períodos de crise. No contexto brasileiro, compreender essa disputa é fundamental para analisar as reformas do Estado e o avanço da financeirização.

O orçamento público, parte visível do fundo público, é um instrumento político, que orienta a distribuição dos “sacrifícios” entre os grupos sociais e direciona os gastos. Assim, as escolhas orçamentárias refletem prioridades políticas (Oliveira, 2009; Salvador, 2010). No Brasil, a destinação de grande parcela do orçamento para o pagamento da dívida, em detrimento de políticas sociais como previdência, saúde, educação e assistência, revela esses tensionamentos. É nesse cenário que surgem propostas de ajuste e austeridade fiscal que limitam o financiamento das políticas sociais.

O fundo público nos países dependentes tem limites estruturais, com o financiamento tributário regressivo, com limites para a ampliação e universalização dos direitos sociais. As políticas sociais no Estado dependente brasileiro, conforme apontam Salvador e Ribeiro (2023), são submetidas de forma estrutural ao ajuste fiscal permanente, que impõe restrições aos gastos sociais, drenando recursos do fundo público ao capital portador de juros e fictício, cujos proprietários são credores dos títulos da dívida pública brasileira.

Nos países dependentes, o fundo público apresenta limites estruturais, decorrentes de um sistema de financiamento tributário marcadamente regressivo e com limites para ampliação e a universalização dos direitos sociais. No caso do Estado brasileiro, as políticas sociais, conforme analisam Salvador e Ribeiro (2023), encontram-se estruturalmente subordinadas a um ajuste fiscal permanente, que impõe restrições sistemáticas aos gastos sociais e direciona parcelas significativas do fundo público à remuneração do capital portador de juros e do capital fictício, cujos detentores figuram como credores dos títulos da dívida pública brasileira.

Financiamento das políticas sociais

CABE DESTACAR QUE o fundo público brasileiro é sustentado por um sistema tributário profundamente regressivo. A questão central da estrutura tributária nacional referente a sua elevada regressividade fiscal, que onera de forma desproporcional a classe trabalhadora, seja por meio da tributação direta sobre a renda, seja, de modo ainda mais intenso, pela pesada incidência de tributos indiretos sobre o consumo dos mais pobres, não tem constituído o foco central das propostas de reforma tributária. As modificações realizadas⁷¹, embora relativamente mais progressivas do que as anteriores, não tiveram como objetivo promover uma alteração estrutural da carga tributária.

Ademais, a reforma tributária de 2023 e sua regulamentações podem afetar o orçamento da seguridade social, em particular, a garantia de recursos para a política de saúde. Burginski e Salvador (2026), ao examinarem os efeitos da Reforma Tributária (EC 132/2023) sobre o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), considerando o histórico de subfinanciamento, o processo de desfinanciamento e a forte dependência das contribuições sociais, demonstram que a substituição das contribuições sociais por tributos sobre o consumo (como a CBS⁷² e o IBS⁷³) gera incertezas quanto à preservação das receitas vinculadas à Seguridade Social. Os autores advertem que a reforma tende a intensificar a regressividade do sistema tributário e coloca em risco a sustentabilidade financeira do SUS, tornando necessária a adoção de novas estratégias de financiamento que assegurem estabilidade e maior equidade.

71 Estamos nos referindo à reforma tributária realizada por iniciativa do terceiro governo Lula por meio da Emenda Constitucional (EC) 132 de 20 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023b) que “Altera o Sistema Tributário Nacional” e suas regulamentações nos anos seguintes, em particular, a Lei Complementar nº 214/2025 e pela Lei Complementar nº 227/2026, institui o IBS (Estados/Municípios) e a CBS (União), além do Comitê Gestor do IBS, reformulando impostos como ICMS e ISS. As novas regras focam na transição para o IVA dual, *cashback* no CadÚnico, Imposto Seletivo e simplificação, com vigência plena em 2033.

72 Contribuição sobre Bens e Serviços.

73 Imposto sobre Bens e Serviços

Em pesquisas anteriores, demonstramos que a carga tributária, em 2021, alcançou 31,4% do PIB (Salvador, 2023). A tributação sobre a renda atingiu 9,92% do PIB, representando 31,6% do total de tributos arrecadados no país, sendo que mais da metade dessa arrecadação tem origem diretamente na renda dos trabalhadores. A tributação sobre o patrimônio permanece irrisória, correspondendo a apenas 1,6% do PIB em 2021. Já a tributação sobre bens e serviços – isto é, sobre a base econômica do consumo – é a que melhor expressa a regressividade do sistema tributário brasileiro e sua elevada carga de tributos indiretos, que compromete de forma significativa o fundo de consumo em um contexto de superexploração da força de trabalho no Brasil. Os dados coletados e analisados a partir dos relatórios da Receita Federal do Brasil revelam que os tributos incidentes sobre bens e serviços, ou passíveis de repasse ao consumo, respondem por 59,2% da arrecadação tributária brasileira.

Importante ressaltar que a origem da arrecadação tributária no capitalismo só se torna possível a partir da extração da mais-valia. Assim, a origem do financiamento das atividades estatais encontra-se na exploração da força de trabalho pelos proprietários dos meios de produção. A renda dos trabalhadores é tributada diretamente, por meio do imposto de renda, o que reduz sua renda disponível, e indiretamente, por meio dos tributos incidentes sobre os bens e serviços consumidos pela classe trabalhadora.

Em que pesem os diversos arranjos institucionais e econômicos utilizados para classificar os tributos (Salvador, 2010), a composição do fundo público tem sua base na exploração da força de trabalho. Sem ela, os meios de produção seriam inertes. A força de trabalho possui uma qualidade singular, que a distingue das demais mercadorias: a capacidade de criar valor. Ela produz mais valor do que o necessário para sua própria reprodução, gerando um valor superior ao seu custo (Netto; Braz, 2006; Marx, 1987).

No Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 tenha assegurado mecanismos fundamentais para o financiamento de parte das políticas sociais, por meio de tributos vinculados e da fixação de gastos mínimos obrigatórios, conforme apresentado no quadro 1, a base econômica de incidência desse financiamento permanece regressiva.

Quadro 1 – Estrutura básica do financiamento das políticas sociais no Brasil

Política Social	Mecanismos de Financiamento	Descrição Normativa e Estrutural
Assistência Social	Contribuições sociais vinculadas à seguridade social; Recursos orçamentários da União, estados, DF e municípios	Fundamenta-se no art. 195 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que institui contribuições sociais destinadas à seguridade social, além de recursos dos orçamentos públicos. A Constituição não estabelece percentual mínimo obrigatório para a assistência social.
Educação	Aplicação mínima obrigatória de impostos; Contribuições sociais vinculadas; Vinculações constitucionais específicas	Art. 212 da CF/1988: União aplica mínimo de 18% da receita de impostos em MDE; estados, DF e municípios aplicam mínimo de 25%. Art. 212-A institui o FUNDEB. §5º do art. 212 prevê o salário-educação. Lei nº 12.858/2013 destina royalties à educação e saúde.
Previdência Social (RGPS)	Contribuições sociais vinculadas	Financiada pelas contribuições sociais previstas no art. 195 da CF/1988, compondo o orçamento da seguridade social.
Saúde	Contribuições sociais vinculadas; Aplicação mínima obrigatória de recursos	Art. 198, §2º, I, CF/1988: União aplica mínimo de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) em ASPs. Estados aplicam 12% e municípios 15%, conforme Lei Complementar nº 141/2012.

Trabalho (Seguro-Desemprego e Abono Salarial)	Contribuições sociais vinculadas (PIS/PASEP)	Art. 239 da CF/1988 vincula receitas do PIS/PASEP ao custeio do seguro-desemprego e do abono salarial. 60% da arrecadação destina-se ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), incluindo programas de qualificação profissional.
Demais Políticas Sociais	Recursos do orçamento fiscal; sem vinculação constitucional específica	Não possuem garantia constitucional de aplicação mínima. Submetem-se ao Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023), que limita o crescimento real da despesa primária da União entre 0,6% e 2,5% ao ano, correspondente a até 70% do crescimento real da receita primária.

Fonte: Elaboração própria com base na Constituição Federal de 1988; Lei Complementar nº 141/2012; Lei nº 12.858/2013; Lei Complementar nº 200/2023.

Notas explicativas:

1. ASPS: Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme definido pela Lei Complementar nº 141/2012.
2. RCL: Receita Corrente Líquida, conceito utilizado para fins de apuração dos limites mínimos constitucionais na saúde.
3. MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme disposto no art. 212 da CF/1988.
4. O Novo Arcabouço Fiscal (LC nº 200/2023) estabelece limites para o crescimento real da despesa primária da União, impactando as políticas sem vinculação constitucional específica.

Rezende (2023b) argumenta que as contribuições sociais assumem papel central no financiamento da seguridade social brasileira, constituindo uma das principais expressões da disputa pelo fundo público entre capital e trabalho.

Inseridas na forma específica de tributação própria do modo de produção capitalista, apresentam um duplo caráter: de um lado, garantem recursos vinculados às políticas sociais, conferindo maior estabilidade e previsibilidade orçamentária; de outro, suas bases de incidência revelam traços regressivos, pois recaem predominantemente sobre salários, consumo e faturamento, o que implica maior ônus proporcional para trabalhadores e camadas populares. A expansão das contribuições sociais acompanha o crescimento histórico do fundo público e das políticas de seguridade ao longo do século XX, articulando-se tanto às lutas da classe trabalhadora por direitos quanto às necessidades de reprodução ampliada da força de trabalho no capitalismo.

No caso brasileiro, especialmente após a Constituição de 1988, as contribuições sociais foram ampliadas como estratégia da União para recompor receitas e sustentar o financiamento da seguridade social, diante das limitações impostas pela repartição federativa e da resistência à ampliação de tributos mais progressivos, como o imposto de renda. Embora a vinculação constitucional dessas receitas constitua mecanismo relevante de proteção das políticas sociais, sua estrutura reforça a regressividade do sistema tributário, uma vez que apenas parcela reduzida da arrecadação incide diretamente sobre o lucro, como ocorre com a CSLL, enquanto a maior parte é repassada aos preços ou descontada dos rendimentos do trabalho. Desse modo, o financiamento da seguridade social combina garantia institucional de direitos com aprofundamento das desigualdades tributárias (Salvador, 2010; Rezende, 2023b), evidenciando o caráter contraditório das contribuições sociais no interior da dinâmica do capitalismo dependente brasileiro.

A vinculação de tributos constitui um mecanismo central na disputa pelo fundo público, especialmente no contexto brasileiro, em que o orçamento expressa a correlação de forças entre classes sociais (Salvador, 2012). A partir da Constituição de 1988, consolidaram-se importantes vinculações constitucionais, como as contribuições sociais destinadas exclusivamente à seguridade social e o percentual mínimo de impostos (vide quadro 1) para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS), com o objetivo de proteger o financiamento de direitos sociais frente

às pressões fiscais e às prioridades do capital financeiro. A vinculação, nesse sentido, emerge como estratégia política para assegurar recursos obrigatórios às áreas sociais, reduzindo o grau de discricionariedade do Executivo e impedindo que tais recursos sejam facilmente contingenciados para atender metas fiscais ou interesses do mercado.

As vinculações representam uma resposta à histórica apropriação do orçamento público pela acumulação capitalista, funcionando como barreiras institucionais contra o desmonte das políticas sociais. Ao estabelecer percentuais mínimos para saúde e educação e ao destinar receitas específicas às políticas de seguridade e trabalho, a Constituição cria um núcleo duro de despesas obrigatórias, frequentemente criticado por setores conservadores e pelos ideólogos do neoliberalismo sob o argumento de “engessamento” do orçamento (Salvador, 2012). Entretanto, essa rigidez é apresentada como condição necessária para garantir regularidade, previsibilidade e continuidade na execução das políticas sociais, sobretudo em um cenário de forte regressividade tributária e de elevada destinação de recursos ao serviço da dívida pública (Salvador, 2012).

As críticas à suposta “rigidez orçamentária” e as propostas de eliminação das receitas vinculadas são interpretadas por Ribeiro e Salvador (2018) como parte de uma ofensiva para ampliar a autonomia fiscal do Executivo em favor da geração de superávits primários e da remuneração do capital financeiro. Nesse sentido, para os autores, a defesa da vinculação orçamentária aparece como dimensão estratégica da disputa pelo fundo público, constituindo-se em instrumento de proteção relativa dos direitos sociais frente às pressões do ajuste fiscal permanente e da hegemonia financeira.

Portanto, a vinculação orçamentária instituída pela Constituição de 1988 configura-se como conquista das classes trabalhadoras, ao assegurar fontes tributárias exclusivas para seguridade social ou percentuais mínimos obrigatórios de aplicação na educação e saúde. Tal mecanismo limita a discricionariedade governamental na alocação dos recursos e impõe obstáculos institucionais à captura integral do orçamento pelas frações do capital, notadamente pelo capital portador de juros, que se beneficia da centralidade do serviço da dívida no contexto da financeirização (Ribeiro; Salvador, 2018).

Todavia, importante problematizar os limites da vinculação, indicando que ela não assegura, por si só, justiça social ou universalidade na execução das políticas sociais. Parte dos recursos vinculados à seguridade social, por exemplo, pode ser desviada por mecanismos como a Desvinculação das Receitas da União (DRU) ou aplicada em despesas que tensionam os princípios constitucionais com destinação à mercantilização e à privatização das políticas sociais (Burginiski; Salvador, 2026).

Além disso, a existência de gastos tributários e renúncias fiscais configura formas de financiamento indireto que escapam ao controle social e reduzem a transparência orçamentária. Assim, embora a vinculação de tributos seja instrumento fundamental de defesa dos direitos sociais, sua efetividade depende da disputa política permanente sobre o destino do fundo público e da necessidade de reconfiguração da estrutura tributária que o sustenta. A título de exemplo, em 2026, as renúncias tributárias devem alcançar R\$ 612,84 bilhões, o que equivale a 20,2% da arrecadação tributária prevista no âmbito da União, conforme o relatório de “Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA⁷⁴ 2026” (RFB, 2025).

Novo Arcabouço Fiscal, austeridade permanente e disputa do fundo público⁷⁵

O ATAQUE ÀS garantias constitucionais de financiamento dos direitos sociais, estabelecidas na Constituição Federal de 1988, tornou-se um dos eixos centrais das políticas econômicas neoliberais implementadas a partir da década de 1990. Destacam-se, nesse processo, as políticas fiscal e monetária. A primeira foi responsável por uma série de medidas institucionais voltadas à contenção dos gastos sociais e à ampliação da carga tributária indireta, reforçando o caráter

74 Projeto de Lei Orçamentária Anual.

75 Esta seção condensada do artigo de nossa autoria “O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais” publicado no periódico *Argumentum* (Salvador, 2024), disponível em <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/44218>

regressivo do sistema tributário brasileiro. A segunda sustentou patamares elevados de taxa de juros, aprofundando a transferência de recursos do fundo público para o capital financeiro.

A política fiscal assumiu papel estratégico na conformação do projeto neoliberal (Salvador, 2020). O país passou a operar sob um regime de ajuste fiscal permanente, que impõe restrições sistemáticas ao crescimento das despesas sociais, tanto de custeio quanto de investimento, ao mesmo tempo que prioriza a destinação de recursos públicos ao pagamento de juros e encargos da dívida pública. Em paralelo, consolidou-se uma estrutura tributária que preserva e beneficia as camadas de maior renda, como exemplificado pela isenção do imposto de renda sobre lucros e dividendos instituída em 1995, aprofundando as desigualdades distributivas.

Nesse contexto, a busca pela chamada poupança pública positiva, materializada na obtenção de resultado primário, converteu-se em diretriz estruturante da política fiscal brasileira. Conforme analisado por Behring (2019), essa orientação foi consagrada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), que instituiu a lógica da austeridade como princípio organizador da ação estatal. A produção sistemática de superávits primários passou, assim, a funcionar como verdadeiro imperativo normativo, subordinando a realização dos direitos sociais às exigências da estabilidade macroeconômica e da valorização do capital financeiro.

A sustentação do ajuste fiscal permanente opera por meio da compressão ou limitação da expansão das despesas sociais no orçamento público. Além das contrarreformas da previdência social, os mecanismos de desvinculação foram centrais na retirada de recursos das fontes exclusivas da seguridade social. O Fundo Social de Emergência, instituído em 1994, autorizou a desvinculação de 20% das receitas da União, sendo posteriormente substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal e, em 2000, pela Desvinculação de Recursos da União, sucessivamente prorrogada. A Emenda Constitucional nº 93/2016 ampliou esse percentual para 30% e estendeu a desvinculação a novas fontes, aprofundando o esvaziamento do financiamento social (Salvador, 2024).

Outro pilar desse arranjo é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que institucionaliza a centralidade das metas de resultado primário na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como analisa Salvador (2010), trata-se de um instrumento que consolida a apropriação financeira do orçamento, subordinando-o à produção de superávits primários. Entre 1996 e 2014, o país registrou sucessivos superávits, ainda que insuficientes para cobrir as despesas com juros, diretamente influenciadas pela política monetária do Banco Central. O resultado primário converte-se, assim, em mecanismo de garantia da transferência de recursos do fundo público aos detentores dos títulos da dívida.

As renúncias tributárias também compõem esse movimento de retração do financiamento social. Conforme Salvador (2017), a ampliação dessas desonerações, sobretudo a partir de 2010, impactou o custeio da seguridade social e da educação, reduzindo receitas vinculadas. Após 2016, a ofensiva neoliberal se intensifica com a Emenda Constitucional nº 95, que institui o Novo Regime Fiscal e congela as despesas primárias por vinte anos, preservando as despesas financeiras. Assim, com o golpe de 2016 e ascensão ao poder de Michel Temer, a política neoliberal ortodoxa ganhou força no país, particularmente, a adoção do receituário das medidas de austeridade. Segundo Rossi, Dweck e Oliveira (2018), a austeridade caracteriza-se pela redução do papel do Estado na promoção do crescimento e do bem-estar, passando, no caso brasileiro, a definir estruturalmente o tamanho do setor público.

Até a EC 95, o ajuste fiscal produzia subfinanciamento das políticas com receitas vinculadas. Com o teto de gastos, consolida-se um desfinanciamento estrutural, inclusive com execução abaixo da inflação, como demonstra Salvador (2020). Dados do SIGA Brasil analisados pelo autor indicam que, entre 2016 e 2019, as funções relacionadas ao Estado Social encolheram em termos reais, enquanto as despesas com juros e encargos da dívida cresceram em ritmo muito superior, apropriando-se de parcela significativa do orçamento público. Consolida-se, desse modo, a era da austeridade fiscal e a subordinação dos direitos sociais à dinâmica da valorização financeira.

Mattei (2023) apresenta uma tese instigante sobre a austeridade em *A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram o caminho para o fascismo*. Para a autora, a austeridade é uma política constitutiva do capitalismo desde o início do século XX, estando associada, historicamente, à recorrência das crises. Mattei (2023) sustenta que as políticas de austeridade têm se mostrado eficazes na proteção das hierarquias capitalistas frente a governos que buscam alterar a ordem do capital.

A austeridade, segundo Mattei (2023), não se restringe à política fiscal, mas articula dimensões fiscal, monetária e industrial. A austeridade fiscal manifesta-se por meio da tributação regressiva e de cortes nos gastos públicos, especialmente nas políticas sociais de saúde e educação. A austeridade monetária tem como eixo a “eliminação do controle direto do Estado sobre a emissão do papel-moeda” (Mattei, 2023, p. 215-216), expressa, por exemplo, na chamada independência do Banco Central. Para a autora, “austeridade monetária e austeridade fiscal eram dois lados da mesma moeda” (Mattei, 2023, p. 218). Já a austeridade industrial envolve privatizações e mecanismos de controle da força de trabalho, com enfraquecimento dos sindicatos, repudiando as conquistas históricas da classe trabalhadora (Mattei, 2023).

No Brasil, a garantia de recursos orçamentários destinados à efetivação dos direitos sociais passou a ser tensionada pelas políticas econômicas de orientação neoliberal implementadas após a Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, sobressaem-se as políticas fiscal e monetária. A política fiscal foi marcada pela adoção de medidas institucionais voltadas à contenção das despesas sociais e à ampliação da tributação indireta, reforçando o caráter regressivo do sistema tributário. Paralelamente, a política monetária operou com taxas de juros elevadas, contribuindo para a transferência de recursos públicos ao setor financeiro e para a restrição do espaço fiscal destinado às políticas sociais.

Em 2023, já sob a batuta do terceiro governo Lula, é aprovado o Novo Arcabouço Fiscal no Brasil (NAF)⁷⁶, a Lei Complementar (LCP) 200/2023, que veio para substituir a malfadada EC 95 (teto dos gastos) e cumpre as determinações constitucionais negociadas no Congresso Nacional durante a transição para o novo governo do presidente Lula.

A política fiscal é central para a compreensão da gênese do NAF, pois, de um lado, ocorre a captação de recursos, em que se destaca a tributação⁷⁷; por outro lado, tem-se o destino dos recursos públicos que se materializa no orçamento, refletindo os gastos e o dimensionamento das prioridades do governo.

A LCP 200/2023 institui o denominado Regime Fiscal Sustentável (RFS) sendo a base legal do NAF, estabelecendo novas regras para as receitas e despesas primárias da União. Logo em suas disposições iniciais, explicita que o objetivo é garantir a estabilidade macroeconômica e assegurar a sustentabilidade da dívida pública. Entretanto, o escopo da norma restringe-se às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, deixando de fora as despesas financeiras com juros e encargos da dívida pública. Assim, o ajuste incide prioritariamente sobre os gastos sociais, reafirmando a centralidade da política fiscal no controle das despesas primárias (Salvador, 2024).

A lei determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixe metas anuais de resultado primário para o exercício corrente e os três seguintes, vinculando a execução orçamentária à obtenção dessas metas. A sustentabilidade fiscal passa a ser definida pela estabilização da relação dívida bruta do governo geral/PIB, subordinando o orçamento à lógica da contenção fiscal. O crescimento das despesas primárias fica condicionado à variação da receita primária: poderá alcançar até 70% do crescimento real das receitas quando a meta for cumprida e 50% quando não for, respeitando o piso de 0,6% e o teto de 2,5% de crescimento real ao ano, conforme a variação do IPCA.

76 Cabe registrar que durante o período de transição para o novo governo do Presidente Lula (2023-2026), foi aprovada a EC 126, cujos artigos 6º e 9º preveem o envio ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei Complementar estabelecendo um regime fiscal sustentável. O NAF é apresentado no sentido de cumprir essa exigência constitucional, mais do que isso, de atender aos interesses econômicos do capital, diante de um teto de gastos pouco exequível de cumprimento.

77 Para uma análise mais recente da questão tributária no Brasil e sua relação com o Fundo Público ver Rezende (2023a).

O orçamento de 2024 inaugura a aplicação do novo regime. As projeções indicam forte dependência de crescimento expressivo da arrecadação para viabilizar metas ambiciosas de resultado primário, o que pode resultar em contingenciamentos adicionais caso as receitas não se confirmem. Nessa perspectiva, o arcabouço tende a produzir efeitos recessivos, ao limitar a expansão do gasto público mesmo em contextos de baixo dinamismo econômico, conforme apontam Bastos; Deccache e Alves Jr. (2023).

Sob a perspectiva do debate do fundo público, trata-se de uma engenharia fiscal que organiza a apropriação do valor socialmente produzido, direcionando parcela crescente para a esfera financeira e subordinando a expansão das políticas sociais à capacidade de geração de superávit primário. Em um contexto de capitalismo dependente, marcado por elevada financeirização, regressividade tributária e superexploração da força de trabalho, o controle das despesas primárias opera como mecanismo de contenção das demandas sociais e de preservação da credibilidade junto aos mercados financeiros.

Embora a lei preveja mecanismos de flexibilização, como a possibilidade de ampliação limitada dos investimentos em caso de resultado primário acima do teto do intervalo de tolerância, essa margem é reduzida e condicionada, não alterando o caráter estruturalmente restritivo do regime. Ao contrário, o descumprimento das metas aciona dispositivos de ajuste que restringem concursos públicos, reajustes salariais e outras despesas obrigatórias, reforçando o caráter disciplinador do arcabouço.

Em horizonte mais longo que o do antigo teto de gastos (EC 95), o Novo Arcabouço Fiscal tende a enfrentar dilema semelhante: as despesas constitucionais obrigatórias, como os benefícios previdenciários e os pisos de saúde e educação, apresentam dinâmica de crescimento superior à das despesas discricionárias, que passam a ser rigidamente limitadas pelas novas regras. Estas últimas, embora incluam parcela relevante dos gastos sociais necessários à efetivação dos direitos previstos no art. 6º da Constituição Federal, serão as primeiras a sofrer contingenciamentos.

Além disso, eventual dificuldade no cumprimento das metas fiscais pode repercutir sobre a política de valorização do salário mínimo, com efeitos diretos sobre benefícios da seguridade social, como o piso previdenciário e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), bem como sobre a recomposição salarial dos servidores públicos federais.

A LC 200/2023 (Brasil, 2023a) também projeta riscos aos pisos constitucionais de saúde e educação. Com o fim da EC 95, essas políticas retomaram as vinculações previstas nos artigos 198 e 212 da CF, que obrigam a União a aplicar, respectivamente, 15% da receita corrente líquida em saúde e 18% da receita de impostos em educação. O tensionamento decorre do fato de que tais despesas acompanham integralmente a variação das receitas, enquanto as demais despesas primárias ficam limitadas a 70% do crescimento da arrecadação.

Assim, o novo regime fiscal não representa ruptura com a racionalidade neoliberal consolidada nas últimas décadas, mas sua reconfiguração institucional. A austeridade deixa de ser medida conjuntural e assume feição permanente, inscrita na arquitetura legal que organiza o orçamento público. No plano da economia política, consolida-se uma forma de gestão do Estado que prioriza a solvência financeira e a estabilização da dívida em detrimento da ampliação substantiva dos direitos sociais, aprofundando as contradições entre as promessas constitucionais de seguridade social e os limites impostos pelo regime fiscal.

Em síntese, o Novo Arcabouço Fiscal expressa mais um momento da disputa pelo fundo público no capitalismo dependente brasileiro, no qual a política fiscal atua como instrumento de mediação das exigências do capital portador de juros, restringindo a capacidade estatal de indução do desenvolvimento e de garantia ampliada de direitos sociais.

Considerações Finais

A ANÁLISE DESENVOLVIDA ao longo deste capítulo permitiu evidenciar que o fundo público não pode ser compreendido como simples instrumento técnico de arrecadação e gasto, mas como expressão condensada das relações sociais

de produção e das disputas entre classes no interior do Estado. No capitalismo dependente brasileiro, a constituição e a alocação do fundo público revelam uma dinâmica estruturalmente tensionada entre a promessa constitucional de ampliação dos direitos sociais e até mesmo sua universalização (saúde e educação) e a prioridade conferida ao pagamento de juros e amortização dívida pública, que nos últimos 30 anos compromete cerca de 1/3 das despesas públicas.

A estrutura tributária regressiva, baseada majoritariamente na tributação indireta sobre o consumo, transfere parcela significativa do ônus fiscal à classe trabalhadora, ao mesmo tempo que preserva o patrimônio dos donos do capital, suas rendas elevadas, lucros e dividendos. Ainda que a Constituição de 1988 tenha instituído importantes mecanismos de vinculação de receitas à seguridade social e pisos mínimos para saúde e educação, tais dispositivos operam sob permanente pressão do ajuste fiscal e dos mecanismos de desvinculação, que reconfiguram a destinação do orçamento em favor da solvência financeira do Estado.

A institucionalização da austeridade, inicialmente com a Emenda Constitucional nº 95 e posteriormente com o Novo Arcabouço Fiscal, consolida um regime de controle das despesas primárias que subordina a expansão das políticas sociais à lógica da estabilização da dívida pública. Embora apresentado como alternativa ao antigo teto de gastos, o novo regime fiscal mantém a centralidade do resultado primário e preserva a intangibilidade das despesas financeiras, reafirmando a prioridade da remuneração do capital portador de juros.

Desse modo, o debate sobre o financiamento das políticas sociais não pode ser dissociado da crítica à forma assumida pelo Estado no capitalismo dependente e à hegemonia da financeirização. A disputa pelo fundo público constitui dimensão estratégica da luta por direitos, pois é no interior do orçamento que se materializam as prioridades estatais e se definem os limites concretos da política social.

Conclui-se, portanto, que a efetivação substantiva dos direitos sociais no Brasil exige não apenas a defesa das vinculações constitucionais e dos pisos de financiamento, mas também a reconfiguração estrutural do sistema tributário e a superação do regime de austeridade permanente. Enquanto a política fiscal permanecer subordinada à lógica da valorização financeira, o fundo público continuará operando como mecanismo de contenção das demandas sociais, aprofundando as contradições entre democracia formal e desigualdade estrutural no capitalismo dependente brasileiro.

REFERÊNCIAS

BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. **Capitalismo monopolista**: ensaio sobre a ordem econômica e social americana. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BASTOS, Pedro; DECCACHE, David; ALVES JR., Antonio. O novo regime fiscal restringirá a retomada do desenvolvimento em 2024? **Nota do CECON**, no 22. Campinas-SP: Instituto de Economia (IE), Unicamp, CECON, 2023.

BEHRING, Elaine. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Cadernos Mare. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei complementar nº 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 2000.

BRASIL. Emenda Constitucional no 95. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 15 dez. 2016.

BRASIL. Lei complementar nº 200. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2023a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, 21 dez. 2023b.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – Previsão PLOA 2026**. Brasília: RFB, 10 set. 2025.

BURGINSKI, Micheli; SALVADOR, Evilasio. A reforma tributária e as implicações sobre o financiamento do SUS. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, Cuiabá, v. 12, n. 22, p. 1-20, 2026.

COELHO, Roseli. **Social democracia: formas e reformas**. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP e FESPSP, 2001.

MARK, Karl. Instruções para os delegados do Conselho Geral Provisório. As diferentes questões. In: BARATA-MOURA, José (Org.). **Marx e Engels (Obras escolhidas)**. Lisboa: Edições Avante; Moscou: Edições Progresso, 1983. Tomo II. p. 80-88.

MARX, Karl. **O Capital**. Volume 1. 11. ed. São Paulo: DIFEL, 1987.

MATTEI, Clara. **A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2023.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças públicas**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção Básica do Serviço Social, v. 1).

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e Política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRA, Sonia (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990. p. 43-66.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State**. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 1998.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

REZENDE, Thiago. **Sistema tributário brasileiro**: fundamentos socioeconômicos. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2023a.

REZENDE, Thiago. O caráter contraditório das contribuições sociais no financiamento da seguridade social. **Temporalis**, Brasília, v. 23, n. 45, p. 294-309, jul. 2023b.

RIBEIRO, Isabela; SALVADOR, Evilasio. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 76-85, jan./abr. 2018.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista (Online)**, v. 14, p. 4-22, 2012.

SALVADOR, Evilasio. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. e39326, 2020.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e questão tributária no Brasil. *In*: BEHRING, Elaine; CISLAGHI, Juliana; CASSIN, Márcia; DEMIER, Felipe; CAITETE, Tainá; SOUZA, Giselle. (Org.). **Fundo Público, Orçamento e Política Social - 20 Anos do GOPSS**. Curitiba: CRV, 2023. p. 117-140.

SALVADOR, Evilasio. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentum**, Vitória, v. 16, n. 1, p. 6-19, 30 abr. 2024.

SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. **Financerização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SALVADOR, Evilasio; RIBEIRO, Isabela Ramos. Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 146, n. 3, p. e-6628339, 2023.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, UFMA, v. 18, p. 15-32, 2014.

CAPÍTULO 4

Tributação no capitalismo: do valor da mercadoria ao financiamento do Estado

Thiago Dutra Hollanda de Rezende⁷⁸

Introdução

FALAR SOBRE TRIBUTAÇÃO e dinheiro pode parecer algo distante, cheio de termos complicados e reservado apenas a especialistas. Mas, na verdade, esse tema está presente no nosso dia a dia: quando pagamos uma conta de luz, quando fazemos compras no mercado ou até quando recebemos nosso salário. Entender como o dinheiro funciona no capitalismo e porque o Estado só arrecada tributos em moeda é fundamental para compreendermos de onde vêm os recursos públicos que financiam serviços como saúde, educação e assistência social, bem como os que sustentam a riqueza financeira dos detentores de títulos da dívida pública.

A análise da relação entre mercadoria, valor e tributação é fundamental para compreender a especificidade do Estado no capitalismo e os mecanismos que sustentam o fundo público. Longe de se tratar apenas de um tema técnico de arrecadação, a forma tributária revela a base social sobre a qual se apoia a reprodução do capital: a riqueza só é reconhecida enquanto valor monetário, isto é, como expressão do trabalho humano abstrato convertido em dinheiro. Essa constatação tem grande peso para os estudos de política social e de finanças públicas, pois evidencia que a tributação não incide sobre a utilidade

⁷⁸ Doutor em política social pela Universidade de Brasília (UNB, Brasília, Brasil). Consultor técnico-legislativo na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF, Distrito Federal, Brasil). Professor na Universidade do Distrito Federal (UnDF, Distrito Federal, Brasil).

dos bens, como em formações sociais anteriores, mas sobre a riqueza abstrata mediada pela troca mercantil. Nesse sentido, examinar o nexos entre mercadoria e imposto é investigar as próprias determinações ontológicas que estruturam a atuação do Estado moderno e delimitam sua capacidade de financiamento.

Ao mesmo tempo, a discussão sobre a base de incidência dos tributos não pode ser dissociada da luta política em torno da apropriação do mais-valor. A forma-salário, ao ocultar a exploração da força de trabalho, reforça o fetichismo que naturaliza a tributação em dinheiro como se fosse simples exigência técnica ou expressão de cidadania. Contudo, trata-se de uma disputa de classes: o Estado, ao tributar, apropria-se de parte da riqueza social já capturada pelo capital e pelos proprietários fundiários, intervindo na partilha do excedente. Compreender teoricamente essa dinâmica é decisivo para o debate sobre justiça fiscal e financiamento das políticas sociais, pois revela os limites estruturais da tributação no capitalismo e mostra como o fundo público se converte em arena de conflitos, onde se decide quem paga a conta da reprodução social e quem dela se beneficia.

Da mercadoria ao imposto: o valor na base da tributação no capitalismo

PARA COMPREENDER A especificidade da tributação no capitalismo, é preciso partir da própria natureza da riqueza nessa forma social (Rezende, 2023). Segundo Marx (2013), a mercadoria é a célula fundamental do sistema e possui duas dimensões: valor de uso (sua utilidade concreta) e valor de troca (expressão de uma relação social mediada pelo mercado). No ato da troca, as características materiais do produto – como peso, cor ou função – são abstraídas, restando apenas o trabalho humano abstrato, isto é, o dispêndio de energia socialmente necessário para produzi-lo. Por isso, o valor não é algo natural da mercadoria, mas uma relação social que se impõe de forma independente à consciência dos indivíduos, assumindo um caráter “fantasmagórico”.

A grandeza do valor de uma mercadoria é determinada pelo tempo de trabalho socialmente necessário, ou seja, o tempo médio exigido para produzi-la em condições normais de produtividade. Esse valor, no entanto, só se realiza efetivamente na troca, momento que Marx (2013) denomina “salto mortal da mercadoria”, pois depende da aceitação social do produto. O trabalho privado do produtor só se torna parte do trabalho social total quando validado pelo mercado. A concorrência funciona como coerção externa, obrigando cada produtor a adaptar-se ao nível médio de produtividade e a fabricar não apenas objetos úteis em si, mas valores de uso socialmente reconhecidos, revelando como o capitalismo organiza a produção e a distribuição de acordo com suas próprias leis.

Aqui encontramos a chave para entender a especificidade da tributação moderna. Nas sociedades antigas, o tributo incidia diretamente sobre produtos úteis – grãos, animais, trabalho físico – recolhidos pelo Estado e redistribuídos (Steinkeller, 1991; Rezende, 2023). Já no capitalismo, a tributação não recai sobre a riqueza material em si, mas sobre a riqueza em sua forma abstrata: o valor (Reuten; Williams, 1989). Como esse valor só existe e se manifesta na forma monetária, a tributação se torna *indireta*, dependendo sempre da realização das mercadorias no mercado e da transformação de seu valor em dinheiro, inclusive aquele que irá comparecer nas formas de salário, lucro e juros.

A consequência disso é que o Estado moderno só pode arrecadar recursos na medida em que a produção capitalista gera valores de troca realizados. O tributo está subordinado à dinâmica do capital. Isso explica, por exemplo, por que as crises econômicas reduzem a arrecadação tributária: não é a utilidade dos bens que desaparece, mas sim sua possibilidade de se realizar como valor de troca.

Outro aspecto fundamental é o papel do gasto público na reprodução do capital. No capitalismo, o Estado não apenas arrecada tributos, mas também gasta de modo a garantir a validação macroeconômica do mais-valor produzido bem como a continuidade fluida do ciclo de rotação do capital (Marx, 2014). Investimentos públicos, consumo governamental e políticas sociais atuam como mecanismos que ampliam a demanda e sustentam a reprodução do capital.

A tributação e o gasto público são parte integrante do ciclo de acumulação. Logo, a tributação moderna se ergue sobre uma contradição insolúvel: de um lado, o capital visa ao máximo quantitativo de riqueza abstrata; de outro, a sociedade exige a redistribuição de riqueza útil para garantir condições mínimas de vida. A justiça fiscal tenta conciliar esses dois polos, mas está limitada pela própria forma mercadoria. Enquanto a produção social da riqueza for orientada pelo valor, toda política de redistribuição estará subordinada ao movimento do capital.

A tributação moderna não pode ser compreendida apenas como um mecanismo técnico de arrecadação. Ela expressa, em última instância, as relações sociais do capitalismo. Ao incidir sobre a forma dinheiro, ela mostra que só é possível tributar o valor realizado, nunca a utilidade concreta das coisas. É por isso que a análise crítica da economia política é indispensável: apenas ela revela que, por trás de cada tributo, não está simplesmente um cálculo fiscal, mas a contradição entre valor de uso e valor, entre trabalho útil e trabalho abstrato, entre as necessidades sociais e a lógica de acumulação do capital.

Fetichismo do dinheiro e a determinação monetária da tributação

O DINHEIRO, ENQUANTO equivalente universal, oculta o caráter social do trabalho humano. Cada mercadoria é resultado de uma atividade concreta – costurar, plantar, montar –, mas na troca essas diferenças desaparecem. O que permanece é apenas a medida abstrata de tempo de trabalho socialmente necessário, expressa em dinheiro. Quando vemos um produto precificado em reais ou dólares, não percebemos imediatamente a rede de trabalhos humanos que o produziu; enxergamos apenas um número em moeda. O dinheiro, portanto, dissimula as relações sociais e faz parecer que a riqueza decorre dele próprio, como se fosse natural.

O dinheiro é uma forma social necessária, e não mera criação do Estado. Ele surge do próprio processo de troca entre mercadorias, quando uma mercadoria é escolhida socialmente para representar o valor de todas as outras (primeiro metais como o ouro, depois a moeda fiduciária). Keynes (2013) e as teorias cartelistas, ao contrário, enfatizam o papel do Estado como criador da moeda, sustentando que o dinheiro teria valor porque o governo exige que impostos sejam pagos nele. Essa visão, no entanto, apaga a especificidade do capitalismo: o dinheiro não nasce de um decreto, mas da própria necessidade social de medir e expressar o valor produzido coletivamente. O Estado pode garantir a moeda, mas não cria o valor que ela expressa.

O desenvolvimento do capitalismo fez com que o dinheiro adquirisse um poder transcendental: algo que começou como simples meio de troca se autonomizou e passou a dominar a vida econômica. O dinheiro parece se impor como força externa aos indivíduos, determinando preços, salários, contratos e até a forma de arrecadação dos impostos. A transformação do imposto em espécie para imposto em dinheiro mostra essa mudança radical: no capitalismo, toda riqueza deve antes passar pelo filtro da forma monetária (Campbell, 1998). O Estado, ao tributar, só consegue fazê-lo na forma de moeda, pois é ali que o valor se realiza.

Esse poder transcendental do dinheiro está ligado ao que Marx (2013) chamou de fetiche. Na vida cotidiana não é percebido que ele é apenas uma representação social do trabalho humano abstrato. O fetiche consiste justamente nessa inversão: em vez de vermos o dinheiro como expressão de relações sociais, vemos as relações sociais subordinadas ao dinheiro, como se ele fosse causa e não efeito. Esse fetiche é uma forma de manifestação inerente às relações sociais capitalistas, trata-se de algo objetivo, que vai além do mero engano subjetivo.

Esse fetiche também atinge o papel do Estado. Como emissor de moeda, o Estado aparece como detentor de um poder quase mágico: pode criar dinheiro e, assim, movimentar a economia. De fato, a gestão da moeda é central para a estabilidade capitalista. Mas esse poder não é absoluto, pois a moeda só vale enquanto for reconhecida socialmente como expressão do valor, o que depende da produção de mercadorias e da circulação capitalista. O Estado pode emitir

moeda, mas não pode criar valor do nada; o valor nasce do trabalho explorado no processo produtivo. É nesse ponto que se revelam os limites da política fiscal e monetária: o Estado tributa e gasta dentro das fronteiras impostas pela lógica da valorização do capital.

O dinheiro, no capitalismo, cumpre funções centrais para a vida econômica, sendo muito mais do que um simples “meio de troca”. Destacamos inicialmente suas funções primordiais, conforme explicitadas por Marx (2013). Em primeiro lugar, ele atua como medida de valor, isto é, expressa o trabalho humano abstrato incorporado nas mercadorias. Cada produto do trabalho precisa de uma forma comum de comparação, e o dinheiro cumpre esse papel ao representar o tempo de trabalho socialmente necessário à sua produção.

Além disso, o dinheiro funciona como padrão de preços. Ao assumir uma unidade convencional – por exemplo, o real, o dólar ou o euro –, permite que todas as mercadorias tenham seus valores expressos monetariamente. Essa função exige regulação estatal, pois é necessário fixar a unidade de conta, o que hoje é feito pelos bancos centrais. Assim, ainda que o valor derive do trabalho, o preço só pode se apresentar na forma monetária.

O dinheiro também é meio de circulação: ele permite que as mercadorias passem de um proprietário a outro. Nesse processo, o dinheiro aparece apenas como intermediário, que pode ser físico (cédulas e moedas) ou virtual (cartões, transferências, meios digitais). O fluxo contínuo da economia só é possível porque o dinheiro mantém essa função mediadora.

Outra função essencial é a de meio de pagamento. Aqui o dinheiro permite separar temporalmente a venda e a compra, abrindo espaço para contratos, crédito e endividamento. Isso faz com que obrigações como salários, aluguéis e, principalmente, tributos, sejam quitados em dinheiro em determinado prazo. Essa função é fundamental no capitalismo, pois permite a expansão da moeda escritural e do crédito, e, por conseguinte, o processo de acumulação exponencial.

O dinheiro ainda pode atuar como reserva de valor, ou seja, ser entesourado. Nesse caso, sai da circulação e se acumula como tesouro, expressão direta da busca por segurança ou especulação. Isso demonstra seu poder social: não se

busca acumular mercadorias diversas, mas sim a forma universal da riqueza, o dinheiro. Nos termos de Marx (2011), o dinheiro é poder social que carregamos no bolso.

Para que o dinheiro cumpra essas funções, a relação entre tributação e moeda central é decisiva. No capitalismo contemporâneo, grande parte do dinheiro circula na forma de moeda escritural e crédito bancário, que só são aceitos porque existe a garantia de conversibilidade em moeda central (emitida pelo Banco Central). É essa moeda central – as reservas bancárias e o papel-moeda oficial – que dá confiança e homogeneidade ao sistema. Sem ela, cada banco poderia criar sua própria moeda, o que fragmentaria o mercado (Brunhoff, 1978).

O Estado recolhe tributos em moeda porque precisa justamente dessa forma socialmente válida de riqueza para financiar seus gastos. Se o governo quiser pagar salários de professores, comprar medicamentos ou contratar empresas de engenharia, terá de usar dinheiro, pois é essa a forma universal aceita pelos agentes econômicos. É impensável que um professor receba parte de seu salário em sacas de arroz ou que um hospital seja remunerado em toneladas de cimento; todos exigem moeda.

A tributação em dinheiro é, assim, uma exigência estrutural do capitalismo, não uma mera escolha política do Estado. O próprio caráter monetário do capital – expresso na fórmula $D-M-D'$ (dinheiro que se transforma em mais dinheiro) – impõe que toda riqueza social se realize em moeda (Moseley, 2016). O Estado só consegue se apropriar de parte dessa riqueza se ela já tiver assumido a forma monetária. É por isso que tributos sobre renda, consumo ou lucro sempre se expressam em dinheiro, mesmo quando derivam de atividades materiais.

O Estado cria o dinheiro? A polêmica da Teoria Monetária Moderna – TMM

AS TEORIAS CARTALISTAS e, mais recentemente, a Teoria Monetária Moderna (TMM) partem de uma premissa central: o dinheiro é uma criação do Estado. Para defensores desta perspectiva, como exemplificam Randall Wray (2003, 2015) e Stephanie Kelton (2020), a moeda não precisa de um valor intrínseco (como o ouro, no metalismo clássico). O que lhe dá validade é o fato de o Estado defini-la como meio oficial de pagamento de tributos. Assim, a sociedade aceita a moeda porque precisa dela para cumprir suas obrigações com o governo.

A partir dessa compreensão, a TMM sustenta que o gasto público não depende da arrecadação de impostos. Como o Estado é o emissor soberano da moeda, ele não “precisa arrecadar para gastar”: pode criar dinheiro novo por meio do Banco Central e, a partir daí, financiar seus programas e políticas públicas. Os tributos, portanto, não serviriam para encher os cofres do Estado, mas para cumprir outras funções.

Entre essas funções dos tributos, a TMM destaca quatro principais. Primeiro, os tributos dão valor à moeda, pois geram a necessidade social de aceitá-la: todos precisam de dinheiro estatal para pagar seus impostos. Segundo, os tributos funcionam como instrumento de controle da inflação, retirando excesso de moeda em circulação quando a demanda ameaça ultrapassar a capacidade produtiva da economia. Terceiro, a tributação pode ser usada como instrumento redistributivo, reduzindo desigualdades ao tributar mais os ricos e aliviar os mais pobres. Quarto, os impostos possuem função extrafiscal, isto é, podem induzir comportamentos desejados, como desestimular a especulação financeira ou incentivar práticas ambientalmente sustentáveis.

Essa visão é atraente, sobretudo em tempos de austeridade fiscal (Mattei, 2023), porque parece libertar o Estado das amarras orçamentárias. Se o governo pode emitir moeda sem depender da arrecadação prévia, ele teria condições de perseguir políticas de pleno emprego e expansão de direitos sociais. Kelton

(2020) chega a afirmar que é uma “fantasia” imaginar que o Estado nacional depende do contribuinte; na verdade, seria o contrário: a sociedade depende da moeda estatal para saldar suas dívidas com o governo.

No entanto, a crítica da economia política aponta que essa perspectiva ignora a especificidade do modo de produção capitalista. Ao reduzir o dinheiro a uma convenção jurídica ou a uma simples imposição do Estado, a TMM desconsidera que o dinheiro, no capitalismo, é antes de tudo a forma necessária de expressão do valor. Ele não nasce de um decreto, mas da própria lógica da produção mercantil, onde os produtos só se validam como mercadorias quando expressam seu valor em uma forma comum: o dinheiro.

Como demonstra Marx (2013), o dinheiro decorre da produção de mercadorias e da necessidade de reduzir diferentes trabalhos concretos a uma medida homogênea, o trabalho abstrato. Nesse processo, uma mercadoria específica assume o papel de equivalente universal e se torna dinheiro. Ou seja, o dinheiro não cria valor; ele apenas expressa o valor já produzido socialmente pela exploração do trabalho.

Daí decorre uma falha reluzente: a ideia de que os tributos “dão valor à moeda”, como defendem os cartelistas e a TMM, é uma forma de fetichismo do dinheiro. Trata-se de uma inversão entre causa e efeito: parece que o dinheiro tem valor porque o Estado o define como meio de pagamento de impostos, quando, na realidade, é o trabalho humano socialmente necessário que cria o valor que o dinheiro apenas representa.

Esse fetichismo faz com que o dinheiro apareça como se tivesse poder autônomo, como se fosse ele o criador da riqueza. Assim, o papel do Estado como emissor da moeda também aparece de forma invertida: ele parece ser a origem do valor, quando na verdade apenas capta parte do mais-valor gerado pelo trabalho assalariado por meio da tributação. O dinheiro é indispensável para que o Estado funcione no capitalismo, mas sua validade depende do reconhecimento social que só se estabelece na circulação de mercadorias, não de uma decisão unilateral do governo.

A tributação moderna, ao incidir sobre a forma monetária do valor, não é apenas uma escolha técnica ou política do Estado. É uma exigência estrutural do capitalismo, que só reconhece como riqueza aquilo que se expressa em dinheiro. Se o Estado arrecada tributos em moeda, é porque precisa dessa forma socialmente válida para financiar seus gastos, desde o pagamento de salários de servidores até a compra de insumos de empresas privadas que produzem visando ao lucro monetário. Essa dependência mostra que, ao contrário da tese cartalista, a moeda não é um artifício arbitrário, mas uma condição social posta pela própria lógica do capital. Ao apresentar a moeda como fenômeno trans-histórico, existente desde a Antiguidade, vinculada a tributos e dívidas, a TMM deixa de apreender a especificidade da moeda e da tributação na economia capitalista, caindo em soluções politicistas bem-intencionadas que não conseguem dar conta dos limites estruturais postos ao fundo público subordinado à lógica de valorização do capital.

No modo de produção capitalista, o dinheiro é a forma do capital, e a produção se organiza como um meio para valorizar esse dinheiro. O ciclo $D-M-D'$ mostra que a finalidade da economia não é produzir bens úteis, mas multiplicar valor. Por isso, a tributação contemporânea não pode ser pensada como mera escolha política, mas como exigência estrutural do capitalismo: o Estado precisa captar em dinheiro parte do valor produzido, pois é apenas nessa forma que a riqueza social se apresenta e que ele consegue sustentar sua própria existência.

O fetiche do salário, o capital e a tributação no capitalismo

NO CAPITALISMO, o dinheiro aparece como a forma necessária de expressão do valor, mas também como meio de ocultar sua verdadeira origem: o trabalho humano. Marx (2013) identificou o fetiche do salário como mecanismo central dessa ocultação, pois a relação entre patrão e empregado parece uma troca justa, como se o salário fosse o “preço do trabalho”. No entanto, o que

o trabalhador vende não é o trabalho já realizado, mas sua força de trabalho, sua capacidade de trabalhar. Uma vez contratada, essa força gera produtos que pertencem ao capitalista, e não ao trabalhador.

Para compreender esse processo, é preciso distinguir entre capital constante (c) e capital variável (v). O capital constante – máquinas, matérias-primas, energia – apenas transfere seu valor para o produto final. Já o capital variável, gasto em salários, é diferente: ao ser usado, a força de trabalho cria novo valor, maior do que o custo pago pelo capitalista. A diferença entre o valor criado e o valor pago em salários é o mais-valor (m), base da exploração no capitalismo.

Esse mecanismo se expressa na divisão da jornada em trabalho necessário (tempo em que o trabalhador produz valor equivalente ao seu salário) e trabalho excedente (tempo em que continua produzindo sem receber nada, gerando lucro para o capitalista). A forma-salário esconde essa divisão, criando a ilusão de que todo o trabalho é remunerado. A exploração se torna invisível e naturalizada, sustentando a aparência jurídica de justiça e igualdade, quando na realidade o salário é apenas o pagamento pelo valor da força de trabalho e não pelo trabalho integral realizado.

Esse mesmo mecanismo de inversão se estende ao sistema tributário. Como o trabalhador precisa de uma quantia mínima para sobreviver, seu salário tem que embutir o valor necessário para pagar os impostos indiretos sobre os bens de consumo que ele compra. Ao mesmo tempo, os impostos diretos sobre a renda aparecem como se fossem uma dedução feita do que o trabalhador ganhou, mas, no fundo, eles fazem parte da disputa pela apropriação do mais-valor produzido no processo de trabalho.

De forma simplificada: quando o trabalhador compra comida, roupas ou paga serviços, os impostos indiretos (como o ICMS no Brasil⁷⁹) estão embutidos no preço. Parece que ele “paga” justamente esse tributo como qualquer cidadão, mas a base do valor que sustenta essa arrecadação já foi gerada com base na exploração da força de trabalho e repartida entre capitalista, proprietário fundiário, banqueiro e Estado. Do mesmo modo, no imposto direto (como

79 Que comporá o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) a partir de 2026, conforme Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

o imposto de renda sobre a pessoa física), o Estado retira parte do valor que originalmente deriva do trabalho, mas que já havia sido mediado pela relação capitalista entre salário e mais-valor.

A tributação, portanto, não é neutra: ela representa uma disputa pelo mais-valor. O Estado, para se manter e garantir a ordem social capitalista, precisa extrair sua parte da riqueza produzida pelos trabalhadores. Isso significa que ele entra na mesma arena de disputa que já envolve os capitalistas industriais (lucro), os proprietários de terra (renda fundiária) e os banqueiros (juros). Cada fração da classe dominante tenta ampliar sua fatia desse bolo, ao mesmo tempo que pressiona para reduzir sua própria contribuição ao fundo público. Há uma tendência social, portanto, de que a extração de valor pela exploração da força de trabalho se estenda para a esfera da circulação por meio da tributação sobre a renda e sobre a cesta de consumos da classe trabalhadora.

Assim como o salário, os impostos aparecem de forma fetichizada. No senso comum, diz-se que “todos pagam impostos” ou que “imposto é roubo” – como se o Estado tirasse igualmente de cada indivíduo algo que lhe pertence por direito. Outros, ao contrário, defendem que o tributo é uma “contribuição cidadã”, como se fosse expressão pura da solidariedade social. Ambas as visões invertem a realidade: o que é tributado não é o “trabalho” em si, nem uma contribuição voluntária da sociedade, mas sim o valor socialmente produzido pela exploração da força de trabalho, que o Estado disputa com as demais frações do capital.

Essa inversão não é mero engano: é parte constitutiva do fetiche do dinheiro. O dinheiro transforma relações sociais em atributos de coisas, escondendo que por trás de cada valor monetário está o tempo de trabalho humano abstrato. Tanto o salário quanto os impostos parecem fenômenos técnicos, naturais ou jurídicos, quando na verdade são expressões de relações de exploração. É por isso que, no capitalismo, a tributação não pode ser entendida apenas como uma questão de política fiscal ou de justiça abstrata, mas como parte da própria dinâmica da luta de classes.

Da fábrica ao imposto: entendendo por que a tributação segue o lucro e não o valor produzido

NO CAPITALISMO, A chamada “fórmula trinitária” – trabalho-salário, capital-lucro/juros e terra-renda – é irracional porque transforma relações sociais em propriedades naturais de coisas (Marx, 2017). O salário parece brotar do “próprio trabalho”, o lucro do “próprio capital” e a renda do “próprio solo”. Essa aparência nasce do fetichismo: a forma-salário encobre que o salário é o preço da força de trabalho, não do “trabalho” em si; e a forma-lucro encobre que o lucro é a apropriação, pelo capital, de trabalho não pago. A relação social de exploração é recoberta por formas monetárias que naturalizam a distribuição, como se máquinas rendessem lucros por virtude intrínseca e a terra, rendas por dádiva da natureza.

Quando passamos da produção à circulação, esse fetichismo ganha força com a equalização da taxa média de lucro. A concorrência move capitais entre ramos: foge-se dos setores de baixa rentabilidade e buscam-se os de alta. Esse movimento tende a uniformizar as taxas de lucro e, com isso, transforma valores em preços de produção. Didaticamente: cada capital recupera seu preço de custo (capital constante + capital variável) e adiciona um lucro médio determinado pela taxa geral vigente. O ponto decisivo é que o lucro efetivamente apropriado por cada capital não corresponde ao mais-valor gerado em sua esfera particular, mas a uma alíquota do mais-valor social redistribuída conforme o tamanho do capital adiantado. Em consequência, setores com maior composição orgânica (mais máquinas, menos trabalho vivo) tendem a apropriar, via preço de produção, uma parcela maior do que produziram; e setores de baixa composição tendem a ceder parte do que geraram. “Pela equalização, os capitais impõem uns aos outros uma espécie de desapropriação, pois os maiores criadores de mais-valor como que repassam, nos preços de produção, uma parte dela aos que não a criaram na mesma medida” (Grespan, 2019, p. 51). A propriedade – a “cota” de cada capital no capital social – converte-se, assim, no princípio prático de apropriação do lucro.

Esse mecanismo redefine a própria arena fiscal. O Estado não tributa o mais-valor onde ele é produzido, porque o mais-valor não aparece diretamente como tal na superfície do mercado. O que aparece é o lucro apropriado após a equalização. Por isso, o Estado tributa lucros apropriados (e outras rendas que se manifestam como preço), não o mais-valor produzido em cada esfera. Em termos simples: a base de incidência é o resultado contábil que já incorpora a redistribuição concorrencial, e essa base é tanto maior quanto maior a participação daquele capital no capital social total. A tributação, portanto, acaba por espelhar a lógica da propriedade: quem detém mais capital, apropria mais lucro e oferece base fiscal mais volumosa – independentemente de onde o mais-valor foi gerado originalmente.

Daí decorre o papel de referência da taxa média de lucro também para o Estado. Assim como ela guia a decisão do capitalista (onde investir, quanto perseverar), ela baliza o que é observável e tributável como lucro em cada período. Em conjunturas de elevação da composição orgânica (mais capital constante relativamente ao variável), tende a ocorrer queda da taxa de lucro: mesmo com a exploração maior da força de trabalho, o denominador ($c+v$) cresce mais depressa do que o numerador (m). Mantidas as regras, a massa de lucro por unidade de capital diminui e, com ela, diminui a arrecadação sobre lucros em valores absolutos. É nesse estreitamento de base que surgem pressões por reformas tributárias que aliviem a tributação direta sobre rendimentos do capital, que migrem carga para impostos sobre consumo e renda do trabalho e que reduzam custos estatais com a reprodução social (políticas públicas), recompondo, por via fiscal, a rentabilidade privada.

Esse arranjo tem consequências ideológicas evidentes. Primeiro, ele naturaliza a propriedade como critério de justiça distributiva: se o lucro é visto como “remuneração normal” do capital, então tributar “o lucro apropriado” parece neutro e adequado, ainda que mascare a origem social desse lucro. Segundo, ele privilegia a tributação sobre renda e consumo, relegando a riqueza (estoques patrimoniais, inclusive ganhos não realizados) a um lugar marginal. Isso coaduna com a aparência de que a renda é o que “mostra” capacidade contributiva, enquanto a riqueza – que cristaliza posições de classe e poder

– permanece pouco visível e, portanto, pouco alcançada. Terceiro, em contextos de concentração e centralização de capital, alíquotas formais iguais sobre lucro podem ampliar desigualdades: massas maiores de lucro convergem para menos proprietários, e a tributação espelha essa concentração sem corrigi-la pela raiz.

Politicamente, a tributação torna-se campo de luta em duas frentes. De um lado, na distribuição do mais-valor entre frações do capital (industrial, comercial, financeiro, grandes proprietários de terra), cada uma buscando vantagens fiscais que as protejam na concorrência. De outro, na disputa entre capital e trabalho: aumentar impostos indiretos e cortar gasto social desloca o custo da acumulação para a cesta de consumo e para o salário social, comprimindo o valor da força de trabalho e elevando a parte do mais-valor apropriada privadamente. Nesse confronto, fórmulas como “capacidade de pagar” e “tratamento igual para iguais” têm função retórica se a arquitetura fiscal se mantém aderida à superfície dos preços e evita o estoque da riqueza. Ao fim, o sistema tributário expressa e reproduz a correlação de forças: “necessário” para financiar o Estado, mas configurado de modo compatível com a promoção da acumulação, quase sempre apresentada como “crescimento” ou “interesse geral”.

A irracionalidade da trindade das fontes de rendimento não é um erro conceitual inofensivo; ela sustenta o fetichismo que oculta a origem do lucro, legitima a apropriação pela propriedade e ancora uma tributação que incide sobre o que aparece como rendimento médio após a equalização e não sobre o que é produzido na esfera oculta da produção. Enquanto a taxa média de lucro orientar tanto o cálculo do capitalista quanto a base observável do fisco, a receita do Estado dependerá da produtividade social total e do grau de exploração; e o debate tributário, longe de técnico, continuará sendo um capítulo da luta de classes, travado na língua fria da contabilidade.

Tributação, propriedade e desigualdade: por que se tributa renda e consumo em vez de riqueza?

O SISTEMA TRIBUTÁRIO, no capitalismo, não é um arranjo técnico neutro: ele expressa e ajuda a reproduzir a correlação de forças entre classes, responde a crises econômicas, é pressionado pela mundialização do capital e, além disso, muda em ritmos mais lentos do que as conjunturas políticas que o impulsionam (Rezende, 2023). Na luta de classes, a disputa pela apropriação do valor produzido aparece, na superfície, como disputa por rendas “legítimas” – lucro, juros, renda da terra e salários. Como o lucro apropriado emerge, após a concorrência, na forma de preço de produção e taxa média de lucro, o que o Estado enxerga e tributa é essa renda já redistribuída, e não o mais-valor onde foi produzido. Daí a não aderência do sistema tributário ao ponto de vista da propriedade: quem detém maior cota no capital social total aparece com maior base tributável, mas não é o mais tributado.

As crises econômicas tensionam esse desenho. Quando a composição orgânica do capital sobe e a taxa de lucro tende a cair, estreita-se a base sobre a qual incidem impostos sobre lucros. Em geral, a reação política empurra o sistema para aliviar a tributação direta sobre rendimentos do capital, reforçar tributos indiretos (consumo) e cortar gastos sociais, deslocando custos para a reprodução da força de trabalho. Não é um automatismo técnico, mas um resultado da luta de classes: a forma tributária serve à recomposição da rentabilidade privada quando a base de acumulação aparece comprimida.

A mundialização do capital adiciona outra camada. A taxa média de lucro passa a se formar também entre países, com mobilidade de capitais, crédito internacional e competição tributária. Estados nacionais são pressionados a ofertar ambientes “amigáveis” – benefícios, isenções, bases estreitas sobre riqueza – sob pena de ver o capital migrar. O sistema tributário deixa de responder apenas à luta de classes interna e passa a refletir a posição do país no mercado

mundial, sob pressões geopolíticas e de fluxo financeiro. A tributação, portanto, reproduz as relações de imperialismo e dependência que se conformam nas dinâmicas centro-periferia do capitalismo mundial.

Então por que prevalece tributar a renda, e não a riqueza líquida⁸⁰? *Primeiro*, porque a renda (especialmente a de capital) aparece diretamente nas demonstrações contábeis e nos preços de produção, enquanto a riqueza é estoque menos visível, muitas vezes ilíquido, protegido por estruturas jurídicas e contabilmente “escondido” (ganhos não realizados, holdings, trusts). *Segundo*, porque a lógica concorrencial e a equalização legitimam a apropriação pela propriedade: tributar o fluxo (renda) parece “natural”; tributar o estoque (riqueza líquida) confronta mais diretamente o direito de propriedade. *Terceiro*, porque a riqueza é altamente concentrada e detida por portadores de capital com grande poder de veto político.

Os dados comparativos reforçam esse quadro. De acordo com Rezende (2023), em 2018, na média mundial, a arrecadação se concentrou em consumo (52,23%) e renda (41,97%), enquanto propriedade respondeu por apenas 4,90%. Na América do Norte, a propriedade chegou a 11,95%; na OCDE, 5,61%; na África, 1,54%. Aqui se observa como as relações centro-periferia se manifestam na menor tributação da riqueza acumulada pelas elites de países dependentes. Já a tributação da riqueza líquida é rara: entre 107 países, apenas 30 a utilizaram em algum momento entre 1990 e 2018, e só 8 a mantiveram durante todo o período. Mesmo nesses casos, a receita costuma ser modesta: como referência, médias de 1990–2018 indicam participações típicas abaixo de 1% do PIB, com raras exceções (por exemplo, Luxemburgo e Liechtenstein em certos anos). Há experiências um pouco mais exitosas, como o Uruguai, com arrecadação acima de 1% do PIB desde 2004; ainda assim, são ilhas tímidas num mar de sistemas que privilegiam renda e consumo. Em suma, tributar riqueza líquida existe, mas é exceção e, quando existe, geralmente em magnitude muito reduzida.

80 Riqueza líquida, de maneira geral, é o patrimônio de uma pessoa ou empresa, calculado pela soma dos ativos reais e financeiros menos o valor de suas dívidas (passivos).

Reuten (2019) propõe o par necessidade–contingência para a análise da tributação no capitalismo. A tributação é *necessária*: sem ela, o Estado não financia suas funções nem as condições gerais da acumulação (infraestrutura, regulação, reprodução social). Mas a forma concreta dessa tributação é *contingente*: depende de como o Estado articula a promoção da acumulação com seus requisitos de legitimação. Desenhos distintos de base e alíquota produzem distribuições específicas – e distorcidas – de renda e riqueza, e enfrentam limites econômico-políticos porque o imposto é, no fundo, uma anulação parcial da propriedade privada. O “quanto” e o “onde” tributar são, portanto, escolhas estruturadas por conflitos de classe internos, por constrangimentos externos e por essa defasagem temporal que faz a forma fiscal arrastar heranças de períodos anteriores. De fato, um descompasso temporal nas lutas em relação à tributação: mudanças na estrutura tributária não acompanham de imediato os picos da luta social. Elas são consolidadas em leis, tratados e rotinas administrativas que se movem devagar. O resultado é uma defasagem: mesmo quando a correlação de forças muda, a arquitetura fiscal pode perdurar, prolongando no tempo vantagens (ou perdas) de classes e frações de classe.

As tendências da tributação contemporânea atendem ao seguinte: (i) a luta de classes define quem paga e quem é poupado; (ii) as crises definem quanto cabe ao Estado absorver ou deslocar; (iii) a mundialização define quais margens cada país tem para escolher bases e alíquotas; e (iv) a defasagem temporal explica por que as reformas não acontecem na velocidade dos conflitos. Privilegiar renda (e consumo) sobre riqueza líquida não é um detalhe técnico, mas é o modo pelo qual a forma tributária se acomoda ao fetichismo da propriedade e à lógica concorrencial, mantendo a arrecadação colada ao que aparece nos fluxos monetários, enquanto evita o confronto direto com os estoques onde a desigualdade realmente se concentra e se expande.

Crédito, capital fictício e tributação: como o sistema financeiro molda a política fiscal

O SISTEMA DE crédito, articulado à concorrência no mercado mundial, compõe a atmosfera vital do capitalismo porque transforma expectativas monetárias em comando real sobre a produção (Campbell, 2002). O crédito conecta, em tempo presente, decisões que só se comprovarão no futuro; a concorrência, por sua vez, disciplina capitais e Estados a perseguirem rentabilidade sob pena de perda de posição. Desse acoplamento resulta um ambiente em que fluxos financeiros, taxas de juros e preços de ativos orientam a alocação de recursos, o ritmo do investimento e, decisivamente, a própria política fiscal. Não é apenas que a produção precise de financiamento; é que, no capitalismo desenvolvido, as finanças passam a ordenar a produção (Brunhoff, 2010).

O ponto de partida é o capital portador de juros: o dinheiro, adiantado como capital, “deve voltar” acrescido de juros. Na superfície, a relação aparece como $D-D'$ – dinheiro que gera mais dinheiro – obscurecendo a mediação essencial da exploração do trabalho no processo produtivo. A partir daí, a capitalização de rendas futuras dá origem ao capital fictício: títulos que representam direitos a fluxos de renda (juros, dividendos) e cujo preço presente deriva das expectativas sobre esses fluxos, descontadas a uma taxa de juros de referência. Diferentemente do capital real (meios de produção e força de trabalho), o capital fictício existe como forma financeira pura: é a mercantilização de expectativas. Em mercados secundários, seus preços se movem com relativa autonomia em relação ao movimento do capital real, reforçando o fetichismo de que “o papel rende por si”.

Essa arquitetura financeira pressiona o fundo público, isto é, a capacidade do Estado de mobilizar recursos por meio de impostos e dívida (Salvador, 2010). Primeiro, porque a socialização do crédito via bancos e mercados centraliza a poupança e dá aos capitalistas monetários o poder de decidir o que merece existir: financia-se o que promete retorno acima do custo de oportunidade (juros livres de risco + prêmio de risco) e oferece boas garantias. Segundo,

porque o Estado, ao se financiar, disputa a mesma poupança com empresas e famílias; para manter a confiança de credores, precisa sinalizar capacidade de pagamento futuro, o que implica escolhas fiscais e regulatórias compatíveis com a preservação da acumulação. Esta situação é mais crítica para Estados em economias dependentes.

Daqui decorre um traço recorrente de regimes financeirizados: (a) tratamento favorável a rendas financeiras e a ganhos de capital (baixas alíquotas efetivas, isenções, possibilidade de compensar prejuízos), e (b) socialização de riscos e privatização de rendas – resgates, liquidez emergencial, garantias públicas quando há perdas sistêmicas; juros e dividendos apropriados privadamente quando há ganhos. Não se trata de desvio técnico, mas do próprio modo de operação de um arcabouço em que a estabilidade dos mercados de títulos e a continuidade do serviço da dívida são condições de funcionamento cotidiano da economia.

A política fiscal é moldada por três requisitos simultâneos. *Primeiro*, preservar a acumulação: a tributação e o endividamento não podem comprimir a rentabilidade a ponto de inibir o investimento que sustenta o crescimento do excedente. *Segundo*, atender às exigências de legitimação: algum grau de provisão social, infraestrutura e serviços é necessário para a coesão política. *Terceiro*, refletir a correlação de forças entre trabalho e capital – e entre frações do capital – em cada conjuntura. O Estado escolhe formas de tributação (mais sobre consumo e renda do trabalho, menos sobre riqueza financeira; mais sobre lucros apropriados do que sobre ganhos não realizados) e estruturas de dívida (prazos, indexadores, garantias) que equilibrem esses três vetores. Quando a taxa de lucro estreita ou quando choques financeiros elevam o custo de capital, crescem as pressões por aliviar tributos sobre rendas do capital e por deslocar carga para bases mais “elásticas” (consumo), além de conter gastos sociais, recompondo margens privadas e o “apetite” dos credores.

É assim que se produz a subordinação fiscal ao sistema de crédito. A dívida pública, uma vez instalada como pilar do financiamento estatal, exige serviço contínuo de juros e refinanciamentos. Para assegurar esse serviço, o Estado precisa de previsibilidade de arrecadação e de credibilidade junto aos detentores de

títulos. Em linguagem prática: aumentos de despesa extraordinária costumam ser cobertos primeiro com empréstimos e, depois, com maior carga tributária para estabilizar a trajetória da dívida; a trajetória de impostos e gastos passa a ser calibrada para cumprir metas que preservem a “qualidade do ativo soberano”. O orçamento, portanto, é condicionado por juros e pelo preço dos ativos: quando a taxa sobe, o custo do serviço da dívida aumenta, comprimindo espaço para outras políticas; quando crises depreciam títulos, o Estado é instado a prover liquidez e garantias para evitar rupturas, reforçando o ciclo de dependência.

O sistema tributário não apenas financia o Estado: ele participa do fetichismo. Ao privilegiar bases de incidência que não confrontam diretamente estoques de riqueza financeira e ao garantir, com a arrecadação corrente, o serviço da dívida, o fisco ajuda a converter uma quantidade negativa (dívida) em ativo rentável nas mãos de seus portadores. Organiza-se, via impostos, um fluxo de renda estável para detentores de capital a juros, ao mesmo tempo que a tributação sobre consumo e trabalho assegura a continuidade da reprodução social com menor fricção para a rentabilidade financeira. O resultado é um circuito em que os direitos privados sobre rendas futuras – o coração do capital fictício – adquirem materialidade política por meio do orçamento público.

Nada disso elimina a política; pelo contrário, explicita onde ela atua. Sempre haverá graus de liberdade para desenhar tributos sobre lucros distribuídos, ganhos de capital, heranças e propriedades; para modular alíquotas indiretas; para condicionar benefícios a investimento e emprego; para diversificar a base de financiamento. Mas, enquanto crédito e concorrência internacional seguirem definindo o terreno do jogo, as escolhas tenderão a gravitar em torno de preservar a acumulação, assegurar a legitimidade mínima e manter o acesso a financiamento em condições toleráveis. O sistema de crédito e a competição global erguem a moldura; o capital a juros e o capital fictício dão o tom; e a política fiscal, entre a necessidade de arrecadar e o imperativo de “honrar” expectativas, compõe a partitura que distribui, no presente, a renda prometida para o futuro.

Conclusão

COMPREENDER A ESPECIFICIDADE da tributação no capitalismo não é apenas um exercício teórico, mas um passo decisivo para situar os limites e as possibilidades do fundo público. A análise crítica permite revelar que a arrecadação não é neutra, nem técnica: ela decorre da dinâmica da valorização e se inscreve na disputa entre classes e frações de classe. Ao expor que a base tributária depende da realização do valor e da apropriação concorrencial do mais-valor, a crítica da economia política fornece instrumentos para superar visões moralistas ou meramente jurídicas sobre a justiça fiscal e recolocar a discussão em seu terreno material.

Esse deslocamento tem implicações diretas para o debate público e para a formulação de políticas. Ao evidenciar como a forma tributária tende a onerar mais o trabalho e o consumo do que a riqueza acumulada, por tendências estruturais do modo de produção, abre-se espaço para fundamentar propostas mais incisivas de reforma que ampliem a incidência sobre patrimônio, lucros e dividendos, reduzindo a regressividade do sistema. Do mesmo modo, ao demonstrar a subordinação fiscal ao crédito e ao capital fictício, fica claro que qualquer política de fortalecimento do fundo público precisa enfrentar os mecanismos de financeirização que drenam recursos sociais para o serviço da dívida e para a rentabilidade privada.

Do ponto de vista acadêmico, trata-se de aprofundar a investigação sobre como as formas monetárias ocultam a exploração e condicionam a capacidade fiscal do Estado em diferentes conjunturas e formações sociais. Do ponto de vista político, trata-se de disputar o orçamento como espaço estratégico, onde se define quem financia a reprodução social e quem se beneficia dela. Recolocar a crítica da economia política no centro do debate fiscal é, portanto, indispensável para orientar pesquisas comprometidas com a transformação social e para municiar movimentos que lutam por um sistema tributário mais justo e por

políticas públicas universais ou, ainda, pensar em transformações societárias que superem as constrições postas pela acumulação capitalista sobre a riqueza socialmente produzida.

REFERÊNCIAS

- BRUNHOFF, S. **A Oferta de Moeda**. Lisboa: Editora Estampa, 1978.
- BRUNHOFF, S. Finança, Capital, Estados. *In*: BRUNHOFF, S. *et al.* **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010. p. 31-93.
- CAMPBELL, M. Money in the circulation of capital. *In*: ARTHUR, C. J.; REUTEN, G. **The circulation of capital**: essays on volume two of Marx's Capital. New York: St. Martin's Press, 1998. p. 129-157.
- CAMPBELL, M. The credit system. *In*: CAMPBELL, M.; REUTEN, G. (orgs.). **The culmination of capital**: essays on volume III of Marx's Capital. New York: Palgrave, 2002. p. 212-227.
- GRESBAN, J. **Marx e a crítica do modo de representação capitalista**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- KELTON, S. **The deficit myth**. Modern Monetary Theory and the birth of the people's economy. New York: Public Affairs, 2020.
- KEYNES, J. M. **A treatise on money**. In two volumes. 1 The pure theory of money (The Collected Writings of John Maynard Keynes). Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- MARX, K. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política – livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política – livro II. São Paulo: Boitempo, 2014.
- MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política – livro III. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MATTEI, C. **A ordem do capital**: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. São Paulo: Boitempo, 2023.

MOSELEY, F. **Money and Totality**: A macro-monetary interpretation of Marx's logic in Capital and the end of the 'transformation problem'. Chicago, IL: Haymarket Books, 2016.

RANDALL WRAY, L. **Trabalho e moeda hoje**: a chave para o pleno emprego e a estabilidade de preços. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Contraponto, 2003.

RANDALL WRAY, L. **Modern Money Theory**: a primer on macroeconomics for sovereign monetary systems. 2. ed. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2015.

REUTEN, G; WILLIAMS, M. **Value-Form and the State**: The Tendencies of Accumulation and the Determination of Economic Policy in Capitalist Society. London: Routledge, 1989.

REUTEN, G. **The Unity of the Capitalist Economy and State**: A Systematic-Dialectical Exposition of the Capitalist System. Leiden: Brill, 2019.

REZENDE, T. **Sistema tributário brasileiro**: fundamentos socioeconômicos. São Paulo: Paco Editorial, 2023.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

STEINKELLER, P. The administrative and economic organization of the Ur III State: the core and the periphery. In: GIBSON, M.; BIGGS, R. D. (eds.). The organization of power: aspects of bureaucracy in the Ancient Near East. **Studies in ancient oriental civilization**, Chicago, n. 46, p. 15-33, 1991.

CAPÍTULO 5

FUNDO PÚBLICO E REGIME FISCAL: a disputa de classe pelos recursos federais no período 2015-2022

*Osmar Gomes de Alencar Júnior*⁸¹

Introdução

VIVENCIAMOS UM PERÍODO histórico de crise profunda no modo de produção capitalista, em que a lei de tendência decrescente da taxa de lucro se faz presente e com mais vigor nos países do centro, acirrando as disputas intercapitalistas e imperialistas em escala planetária.

A reação do capital imperialista à queda tendencial da taxa de lucro se expressa, nessa conjuntura, nas guerras atualmente em curso por territórios e controle de insumos e matérias-primas estratégicas para a acumulação capitalista; na superexploração do trabalho por meio da ampliação da jornada de trabalho, intensificação do trabalho e rebaixamento dos salários, nos moldes de Marini (2000); no incremento do exército industrial de reserva; e, principalmente, na aceleração da rotação do capital, isto é, na redução do prazo de produção e circulação do capital, promovida pelo Estado.

Esse movimento de contratendência à lei busca aumentar a massa de lucro e reduzir os efeitos das crises sobre o capital, isto é, as possibilidades de os capitalistas não obterem lucro. Nesse sentido, o Estado, através do fundo público, tem cumprido papel fundamental para acelerar a rotação do capital e garantir

81 Professor do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Delta do Parnaíba e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Líder do grupo de pesquisa Observatório Fundo Público. E-mail: jrosmar@ufdpar.edu.br.

a realização da produção e acumulação de forma ininterrupta. Dentre os vários instrumentos de captura privada do fundo público, a dívida pública é um dos principais mecanismos dessa dinâmica.

Sendo assim, na atual fase do modo de produção capitalista, a dívida pública é um dos principais instrumentos de acumulação privada e responsável para compensar a queda da taxa de lucro capitalista. Qualquer alteração positiva ou negativa na rotação do capital provoca efeito contrário sobre a taxa de lucro, afetando diretamente os interesses da burguesia e de suas frações detentoras dos créditos oriundos desse endividamento.

Como o Estado não é imparcial e utiliza o fundo público para reproduzir o capital e a força de trabalho, buscando regular o equilíbrio instável entre as classes, mas mantendo a dominação de classe, a estabilidade macroeconômica da dívida pública proposta na LRF e no NRF (EC 95) tem servido, prioritariamente, aos interesses de quais classes e frações de classe no Brasil?

A sustentabilidade da dívida pública baseada apenas no controle da despesa primária tem beneficiado a fração da burguesia financeira ou a classe trabalhadora na alocação dos recursos do fundo público no período de 2015 a 2022?

Estado neoliberal, ajuste fiscal e fundo público

NA ETAPA ATUAL do capitalismo, da mundialização imperialista⁸², em que o capital financeiro⁸³, na forma capital portador de juros e/ou fictício, é dominante em todo o planeta, é imprescindível conformar um tipo de Estado que assegure a acumulação financeira, em que o fundo público⁸⁴ priorize os inte-

82 Para mais detalhes, ver Alencar Jr. (2021).

83 Quando o dinheiro efetua de forma autônoma movimentos puramente técnicos no processo de circulação de um capital em particular e nada mais faz além disso, ou quando as suas demais funções se associam as de emprestar, de tomar emprestado e de negociar com crédito, essa forma capital transforma-se em capital financeiro (Marx, 2008).

84 Toda a capacidade do Estado de arrecadar ou não recursos para o financiamento das políticas públicas (Alencar Jr., 2021).

resses de acumulação da burguesia financeira, principalmente sob a forma de pagamento da dívida pública, em detrimento da classe trabalhadora, em meio a uma longa crise de superprodução e superacumulação.

A forma de assegurar a acumulação financeira em meio à tendência decrescente da taxa de lucro⁸⁵ passa também pela contrarreforma do Estado, principalmente por alterações na estrutura tributária e na composição da despesa pública; portanto, na formação e alocação dos recursos do fundo público, com impacto direto nos interesses da burguesia e da classe trabalhadora, e isso foi alcançado pelo protagonismo das ideias neoliberais.

O neoliberalismo foi uma reação “[...] teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar. [...]. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (Anderson, 1995, p. 10).

Do ponto de vista ideológico, promoveu a mundialização da concorrência e a diminuição da participação do Estado na economia, por meio de políticas macroeconômicas fiscal e monetária restritivas, em busca da estabilidade econômica e não mais do crescimento e do pleno emprego keynesianos.

Mas, na prática, a busca neoliberal pela estabilidade, ao utilizar os juros elevados e o superávit fiscal como principais instrumentos de política macroeconômica, além do câmbio flexível, produziu uma desaceleração e, em alguns momentos, queda no crescimento, com repercussão negativa na arrecadação tributária.

O decréscimo na receita pública não foi acompanhado, na mesma velocidade, pela diminuição da despesa pública, o que provocou déficit público e a necessidade de financiamento; portanto, resultou na elevação da dívida pública e da participação do Estado na economia, ou seja, no inverso do prometido pela ideologia neoliberal.

85 A busca por aumento de lucro via aumento do capital constante em relação ao capital variável, por meio do crescimento na composição orgânica do capital, tem por consequência a “queda gradual na taxa geral de lucro, desde que não varie a taxa de mais-valia ou o grau de exploração do trabalho pelo capital” (Marx, 2008, p. 282).

Tal política macroeconômica neoliberal gerou crescimento econômico pífio nas últimas décadas, e em muitas vezes, recessão econômica prolongada e crise econômica; assim, provocou maiores riscos para a acumulação capitalista e a necessidade de maior intervenção do Estado para minimizá-los, tornando o fundo público um mecanismo estratégico para reduzir o tempo de rotação do capital⁸⁶ e aumentar a taxa de lucro, principalmente nos países periféricos, como o Brasil.

A estabilidade econômica, isto é, a estabilidade monetária e a disciplina orçamentária passaram a ser prioridade de qualquer governo neoliberal em busca do crescimento econômico voltado para assegurar, prioritariamente, os interesses da burguesia, em especial da sua fração financeira. Na América Latina, combinou “[...] a abolição da democracia [...], com um programa de governo que promovia a desregulação, o desemprego massivo, a repressão sindical, a redistribuição de renda em favor dos ricos e a privatização de bens públicos” (Alencar Jr., 2021, p. 83).

A condução para a estabilidade econômica neoliberal, por meio do protagonismo da política monetária, aprisionou a política fiscal, retirou sua finalidade redistributiva e assegurou-lhe o papel coadjuvante de priorizar os recursos públicos, via superávit primário, para a acumulação financeira.

Para garantir esse mecanismo de apropriação privada do fundo público cada vez maior, o Estado instituiu uma legislação que assegurou o equilíbrio fiscal do governo, punindo aqueles que não cumprissem as metas fiscais estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) institucionalizada no Brasil (Brasil, 2023).

A LRF expressa a obrigatoriedade de os governos produzirem superávits primários – receitas primárias superiores às despesas primárias – isto é, os governos passaram a poupar compulsoriamente os recursos arrecadados da população, nas suas mais diversas atividades produtivas ou improdutivas, para efetuarem

86 É o tempo de produção e circulação do capital; este varia na razão inversa da taxa de lucro desde que a taxa de mais-valia, jornada de trabalho e a composição do capital não se altere (Marx, 2008).

o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, e não para o financiamento de políticas públicas enquanto políticas sociais capazes de mitigar as contradições promovidas pelo modo de produção capitalista.

A partir de então, uma ordem na disputa pelos recursos do fundo público no país foi institucionalizada: a prioridade para o pagamento das despesas financeiras em detrimento das não financeiras ou primárias. Assim, os governos passaram a privilegiar os interesses da burguesia e sua fração financeira nacional e internacional e retirar direitos da classe trabalhadora.

Desde a aprovação da LRF em 2000, todos os governos, nas esferas federal, estadual ou municipal, independentemente de seus matizes ideológicos, perseguiram e/ou cumpriram a determinação fiscal legal da institucionalidade neoliberal, o superávit primário. No entanto, o alcançaram quase sempre pela via do controle da despesa, e muito pouco pelo caminho da progressividade na arrecadação da receita. Mesmo ao priorizar os limites para a despesa, o regime fiscal, desde então, não previu limites para o gasto financeiro, mas o fez para o gasto primário ou não-financeiro.

A prática dessa regra fiscal, ao comprimir apenas a despesa primária, uma das partes da despesa pública, mudou a composição da despesa orçamentária governamental em favor daquela que nunca foi limitada, a despesa financeira. Portanto, todas as regras fiscais que sucederam, modificando ou não o regime fiscal brasileiro, a partir da LRF, não se contrapuseram a essa dinâmica fiscal.

Mais recentemente, o Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional 95) e o NAF/RFS⁸⁷, aprovados em 2016 e 2022, respectivamente, seguiram a mesma lógica de busca do superávit primário por meio da imposição de limites exclusivamente para a despesa primária e não para a despesa financeira, desacelerando o crescimento da primeira e impulsionando o incremento da segunda.

Em 2015, Dilma Rousseff é reeleita no Brasil em um cenário de disputa política muito acirrada e de crise econômica; assim, a vitória nas urnas do Partido dos Trabalhadores (PT) foi questionada pela oposição, a qual saiu muito fortalecida.

87 Para maiores esclarecimentos sobre o Novo Arcabouço fiscal ver Alencar Jr. (2024), file:///C:/Users/UFDPar/Downloads/Dialnet-NovoArcaboucoFiscal-9535821%20(1).pdf e Salvador (2024).

Denúncias de corrupção no governo e na sua base aliada foram expostas, enfraquecendo politicamente o PT e fortalecendo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no Congresso Nacional. Este, por sua vez, elegeu Eduardo Cunha para a presidência da Câmara dos Deputados, que iniciou ameaças oposicionistas ao governo eleito, com a possibilidade de entrar com o pedido de *impeachment*, por questões fiscais. Nesse contexto, outro elemento importante foi a ascensão do fundamentalismo político como prática política no Congresso.

As denúncias de corrupção contra o PT e o governo Dilma ganharam força com a Operação Lava Jato, tendo no ativismo político judicial e na mídia seletiva seus amplificadores, criando um ambiente favorável para o agravamento da crise política brasileira; principalmente com a aprovação do pedido de *impeachment* da presidenta eleita.

Pari passu aos acontecimentos políticos, o país passava por uma crise econômica, que mesmo com a implementação de políticas neoliberais no período 2010-2014, tanto as macroeconômicas, como as políticas sociais compensatórias, “não conseguiram reverter a queda da demanda no país, ampliaram muito discretamente o consumo das famílias e os gastos do governo, e o resultado foi um baixo crescimento do PIB, que em média atingiu 2,1%” no período (Alencar Jr., 2018, p. 201).

Nessa perspectiva, o governo Dilma, com o apoio popular em queda e enfraquecido politicamente no Congresso Nacional, resolveu buscar apoio nos setores da burguesia; para tanto, reverteu drasticamente sua política econômica, tendo como expressão máxima dessa mudança a nomeação de Joaquim Levy, representante das corporações financeiras, para o Ministério da Fazenda.

Joaquim Levy imprimiu um ajuste fiscal e políticas de austeridade para conter e reverter o déficit público de 0,59% do PIB em 2014. Desta forma, estabeleceu uma política monetária e fiscal restritiva, aumentando a taxa básica de juros (SELIC) de 11,65% em dez/2014 para 14,25% em out/2015 e contingenciando recursos públicos na ordem de R\$ 134 bilhões; isto é, uma consolidação fiscal de 2,3% do PIB em 2015 (Dweck; Silveira; Rossi, 2018).

No entanto, o ajuste fiscal de 2015, mesmo com tentativas de elevar as receitas, não conseguiu melhorar o resultado primário diante da forte retração da arrecadação e da elevação de alguns gastos obrigatórios; pelo contrário, a política de austeridade contribuiu para a queda acentuada de mais de 3% no PIB, bem como para o aumento do desemprego no país. Segundo Dweck, Silveira e Rossi (2018, p. 45-46), “a taxa de desemprego passou de 6,5% no quarto trimestre de 2014 para 13,7% no primeiro trimestre de 2017. [...]. Em grande parte, o aumento inicial do desemprego está associado, entre outras coisas, a queda dos gastos públicos”.

Portanto, nesse cenário de crise política e econômica, ao mesmo tempo, com a reconfiguração da luta dos trabalhadores e com o avanço do conservadorismo e da ideologia neoliberal, é que se configurou e agravou-se a instabilidade social no Brasil em 2016.

Nesse contexto de crise, assumiu o governo federal Michel Temer, o “arquiteto” do *impeachment*, com a proposta de uma nova regra fiscal, isto é, um NRF, como único caminho para a confiança e o crescimento. Ao elaborar o diagnóstico governamental da crise do Estado brasileiro, sua equipe econômica apontou como problemas centrais a insustentabilidade dos gastos e da dívida públicos, que geraram um quadro de agudo desequilíbrio fiscal no governo federal; e, segundo o governo, a raiz do problema fiscal estaria no crescimento acelerado da despesa primária, a qual apresentava um ritmo de expansão superior ao crescimento do PIB.

Assim, a solução encontrada pela equipe econômica do governo foi estabilizar o crescimento da despesa pública primária para conter a expansão galopante da dívida pública, a partir da aprovação da EC 95, em dezembro de 2016.

A EC 95 instituiu uma nova regra fiscal nacional e sinalizou para que os entes subnacionais aprovassem regras similares. É constituída de mecanismos limitadores quantitativos das variáveis fiscais, às vezes por certo período, e tem como um dos seus propósitos combater o déficit fiscal público (Giambiagi, 2021).

Para obter sucesso na sua implementação, uma regra fiscal precisa definir bem a(s) variável(is) a ser(em) limitada(s); e no caso brasileiro em questão foi a despesa. Apresenta como vantagem o fornecimento de uma direção no curto prazo para a política fiscal, simplicidade e transparência; e como desvantagem, uma “menor ligação com o objetivo de sustentabilidade fiscal, pois ela controla a despesa, mas não leva em conta a receita [...]. Outra desvantagem é que ela pode afetar negativamente a qualidade do gasto” (Giambiagi, 2021, p. 219).

O NRF aprovado no início do governo Temer indica a duração de 20 anos e foi iniciado em 2017, com possibilidade de revisão em 2027. Estabeleceu limites para as despesas primárias (despesas pagas, inclusive os restos a pagar) do governo federal, segundo os quais o montante do ano anterior poderá ser reajustado pela inflação acumulada em 12 meses, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Caso os poderes ou órgãos públicos da República Federativa descumpram os limites dos gastos, não poderão, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, estabelecer ganhos aos servidores públicos, exceto por decisão judicial; criar cargo, emprego ou função que aumente os gastos; alterar a estrutura de carreira que aumente as despesas; admitir ou contratar pessoal, a não ser para reposições em cargos de chefia e direção ou por vacância de cargos efetivos e realizar concursos públicos (Brasil, 2024).

No entanto, algumas despesas não foram submetidas ao limite imposto pela EC 95: transferências constitucionais (cota-parte dos *royalties* do petróleo ou gás natural, Imposto Territorial Rural - ITR, Fundo de Participação dos Estados - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Fundos de Desenvolvimento para o Norte e Nordeste, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI Exportação, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE Combustível, Contribuição do Salário Educação estadual e municipal, complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), despesas com as polícias civil e militar, despesas com eleições e despesas com

aumento de capital de empresas estatais não dependentes (Brasil, 2024). Além disso, também estão fora do limite os gastos financeiros; isto é, os gastos com os juros e amortização da dívida pública federal.

Portanto, o limite das despesas do governo federal incidiu sobre os gastos não financeiros – aqueles referentes à manutenção da máquina pública, das políticas sociais e dos investimentos –, exceto algumas despesas que constam na EC 95; excluindo-se os gastos financeiros – as despesas com o serviço da dívida pública. Isso dá margem para a seguinte interpretação: caso os gastos financeiros cresçam em montante superior ao da redução dos gastos não financeiros, o NRF não conterà o desequilíbrio fiscal; pelo contrário, este poderá até ampliar-se.

Ora, se parte dos gastos públicos (gastos sociais e com a máquina pública e investimentos) serão limitados e reduzidos e a outra parcela (gastos financeiros) será ilimitada, então teremos uma tendência, em condições normais, de disponibilização de menos recursos públicos para a efetivação de direitos já garantidos à classe trabalhadora, como os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, e de mais recursos para a reprodução do capital.

Segundo Dweck, Silveira e Rossi (2018, p. 49), em:

vinete anos, no período de 1997 a 2017, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB. Esse crescimento refletiu a regulamentação dos direitos sociais conforme foi pactuado na CF 88. Já com a EC 95 nos próximos vinte anos, de 2017 a 2037, considerando uma taxa média de crescimento de do PIB de 2,5% ao ano, espera-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 12% do PIB em 2037, [...]. Ou seja, a EC 95 propõe retroceder nos próximos vinte anos o que o país avançou nos últimos vinte anos em termos de consolidação dos direitos sociais no Brasil.

Nesse sentido, a EC 95 institucionalizou a austeridade no gasto social, no investimento público e na despesa com a máquina pública federal por 20 anos; ao passo que priorizou o pagamento do serviço da dívida pública, mesmo em situações econômicas, sociais e ambientais adversas, a exemplo do período de pandemia da Covid-19.

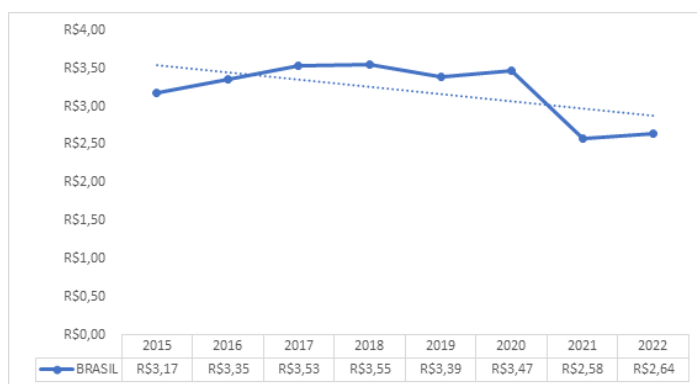
A institucionalização do NRF permitiu legalmente aos próximos governos cumprirem a nova regra do gasto público, reduzir despesas públicas federais, principalmente as relacionadas à ordem social brasileira, abrindo espaço no orçamento para que mais recursos da seguridade social, por exemplo, sejam desviados para o pagamento do serviço da dívida pública brasileira.

Nesse sentido, a nova regra fiscal foi criada para limitar a despesa pública; isto é, conter o gasto federal com a prestação de serviços públicos por vinte anos. Além disso, o governo Temer ampliou a Desvinculação das Receitas da União (DRU) de 20% para 30%; aprovou a contrarreforma trabalhista, que ampliou a terceirização irrestrita, com impacto severo na destruição dos empregos formais e na receita da previdência pública; propôs uma reforma da previdência social restritiva para o acesso aos benefícios previdenciários, extinguindo o direito à proteção na velhice para grande parte da população de renda mais baixa; e uma reforma tributária que apenas simplificaria o sistema tributário brasileiro, sem tocar na questão central da regressividade tributária, como estratégia utilizada pelos governos latino-americanos para superexplorar os trabalhadores de mais baixa renda no país (Fagnani, 2018).

A disputa de classe pelo orçamento público federal no período 2015-2022

DIANTE DA IMPLEMENTAÇÃO do NRF e das contrarreformas realizadas pelos governos Dilma, Temer e Bolsonaro, qual foi o comportamento do gasto público federal, em especial, o não financeiro ou primário e o financeiro, no período de 2015 a 2022?

Gráfico 1: Montante do gasto orçamentário total da União no período de 2015-2022, deflacionados pelo IGP-DI, tendo como ano base 2022. (R\$ 1.000.000.000.000)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, SENADO FEDERAL (Brasil, 2023a).

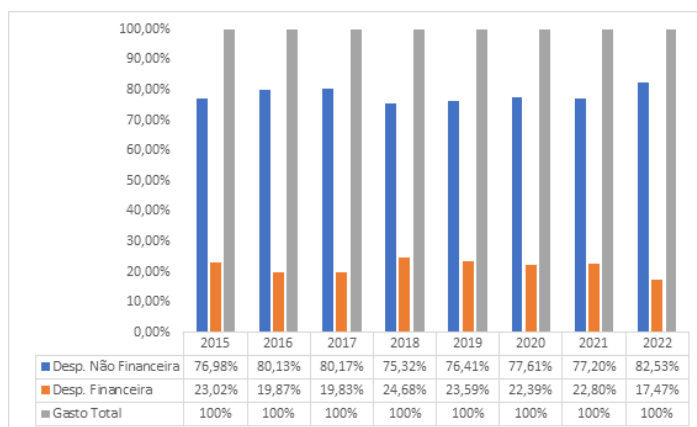
O montante do gasto orçamentário total (GOT) da União cresceu de forma mais acelerada até 2017 e desacelerou para R\$ 3,55 trilhões em 2018, para depois recuar para R\$ 3,39 trilhões em 2019 e recuperar parte do fôlego no seu crescimento em 2020 e retornar a decrescer em 2021 e 2022, com os menores gastos do período, conforme gráfico 1. Dois fatos influenciaram esse desempenho, a regra fiscal do “teto dos gastos” que buscou congelar as despesas primárias a partir de 2017 e a pandemia da Covid-19, que paralisou a atividade econômica e influenciou na arrecadação tributária e na capacidade de o estado financiar suas políticas públicas a partir de 2019.

Para evidenciar essa dinâmica fiscal, o recente estudo sobre o efeito do NRF na composição da despesa federal no período de 2015 a 2019, realizado pelo Observatório do Fundo Público⁸⁸, verificou que a Despesa Financeira (DF) cresceu de forma real 9,72%, enquanto a despesa primária ou Despesa Não Financeira (DNF) incrementou 6,28%. A DNF desacelerou e teve reduzido o crescimento até 2019, enquanto a DF comportou-se no sentido inverso: acelerou o crescimento até 2018 e registrou redução em 2019 (Brito, 2023).

⁸⁸ Núcleo de estudo, pesquisa e extensão do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar) e grupo de pesquisa vinculado ao CNPQ.

O estudo ainda mostrou que, em relação à participação da DNF e da DF no gasto orçamentário total federal no período anterior à pandemia, houve um “[...] decréscimo de 0,74% na participação da DNF e um crescimento de 2,47% na DF de 2015 a 2019” (Brito, 2023, p. 39). Deste modo, enquanto a DNF desacelerou e teve reduzida sua participação, a DF cresceu gradativamente.

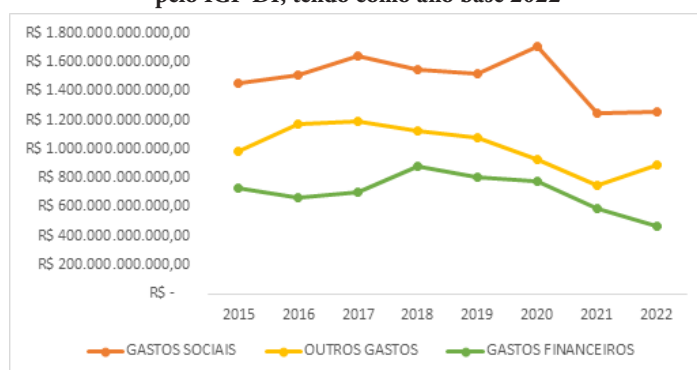
Gráfico 2: Evolução da participação percentual das despesas não financeiras e financeiras no gasto orçamentário total da União no período de 2015-2022 (%)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, SENADO FEDERAL (Brasil, 2023a).

O gráfico 2 reitera os achados da pesquisa de Brito (2023), ao demonstrar o mesmo comportamento da participação das despesas não financeira e financeira no GOT no período 2015-2022.

Gráfico 3: Montante do gasto social, financeiro e outros gastos da União no período de 2015-2022, em valores deflacionados pelo IGP-DI, tendo como ano base 2022



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, SENADO FEDERAL (Brasil, 2023a).

Outra evidência do impacto dessa dinâmica fiscal nas despesas públicas da União, nos períodos anterior e posterior à implementação do NRF em 2017, foi o comportamento dos gastos social⁸⁹ e financeiro⁹⁰ e outros gastos, representados pelos somatórios das despesas orçamentárias nas funções/sub-funções ou áreas: da educação, seguridade social, ciência e tecnologia, direitos da cidadania, comunicações, gestão ambiental, desporto e lazer, cultura; nos serviços da dívida interna e externa; e nas demais funções, respectivamente.

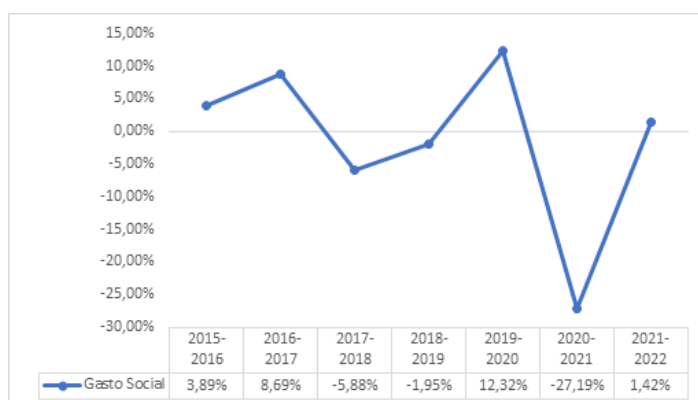
O montante do gasto social e dos outros gastos cresceu em ritmos distintos até 2017, enquanto o gasto financeiro decresceu no mesmo período, conforme o gráfico 3. Em 2018 a dinâmica se inverteu, com o crescimento do gasto financeiro e a redução dos demais gastos em relação ao ano anterior. Vale ressaltar que a EC 95 liberou as despesas financeiras e contraiu as despesas não financeiras a partir de 2017. No período subsequente (2019-2021), o montante de todos os gastos foi reduzido, exceto os gastos sociais ampliados em 2020, impactados pelos efeitos econômicos e sanitários da pandemia.

O gasto social cresceu anualmente 3,89% e 8,69% nos períodos 2015-2016 e 2016-2017; sofreu reduções sucessivas de 5,88% e 1,95% nos biênios 2017-2018 e 2018-2019, acumulando um crescimento de 4,21% no período 2015-2019, conforme gráfico 4. Vale destacar que as duas maiores reduções nos gastos sociais aconteceram entre o primeiro e o segundo ano da implementação da EC 95 e entre os anos 2020 e 2021, epicentro da pandemia de Covid-19 no Brasil.

89 Gastos que representam os interesses da classe trabalhadora na forma de políticas sociais.

90 Despesas que representam os interesses da classe burguesa, especialmente os da burguesia financeira.

Gráfico 4: Evolução da taxa de crescimento anual do gasto social da União no período de 2015-2022 (%)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, SENADO FEDERAL (Brasil, 2023a).

Enquanto o gasto financeiro federal decresceu 8,88% em 2015-2016, cresceu 5,41% e 25,04% nos intervalos de 2016-2017 e 2017-2018, respectivamente, e tornou a decrescer em 8,64% em 2018-2019. Essa dinâmica mostrou a expansão da DF a partir de 2016, acelerando nos dois primeiros anos da implementação da EC 95, para em seguida apresentar crescimento negativo, no primeiro ano do governo Bolsonaro. Mesmo com tal oscilação no comportamento, o gasto financeiro cresceu 6,45%, acima dos 4,21% do gasto social, no período 2015-2019 (Brito, 2023).

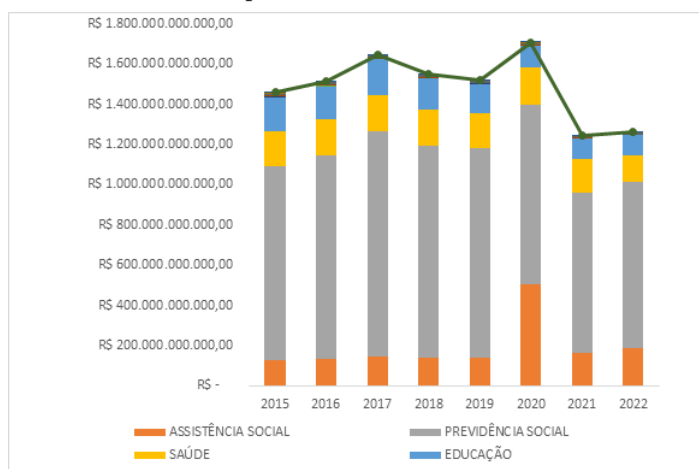
Diante do recuo despendido pelo governo federal influenciado pela austeridade da política fiscal, pela flexibilidade da política monetária e pela crise pandêmica, quais subáreas dos gastos sociais e de outros foram mais ou menos afetadas, isto é, mais ou menos priorizadas pelo governo federal no período de 2015 a 2022?

No que diz respeito ao gasto social, a pesquisa destacou as despesas com a Seguridade Social (previdência social, saúde, assistência social) e a educação.

O gasto federal com a Previdência Social foi reduzido em 14,44% no seu montante despendido no período de 2015-2022. Essa diminuição foi puxada pelo crescimento de 8,12% no período 2015-2019 e redução de 20,86% no período 2019-2022. Vale ressaltar que, desde 2017, o gasto previdenciário sofreu sucessivas reduções.

A despesa da União na função Saúde teve um decréscimo de 25,21% no montante gasto no período de 2015-2022. Uma redução puxada pelos crescimentos negativos de 1,14% e 24,34% nos períodos 2015-2019 e 2019-2022, conforme gráfico 5. Ao subfinanciamento histórico da saúde pública no país somou-se, nesse período, o desfinanciamento do SUS causado, em parte, pelo ajuste fiscal permanente aprofundado pelo NRF e pela necropolítica do governo Bolsonaro durante a pandemia, ao negar a prevenção pela vacina e a assistência hospitalar da população com dignidade.

Gráfico 5: O comportamento das despesas com a assistência social, saúde, previdência social e educação da União no período de 2015-2022, em valores deflacionados pelo IGP-DI, tendo como ano base 2022



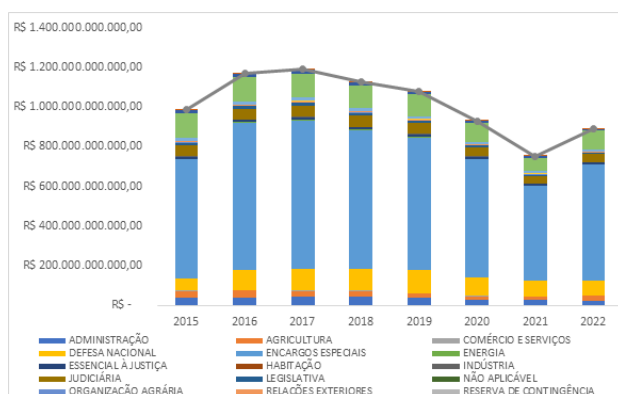
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, SENADO FEDERAL (Brasil, 2023a).

A despesa com a Assistência Social cresceu 46,31% no seu montante gasto no mesmo período. Incremento puxado pela elevação de 9,05% no período anterior à pandemia (2015-2019) e de 34,17% durante a pandemia. Na contramão do gasto com a saúde pública, a despesa com a assistência cresceu nos dois períodos, sendo o segundo aquele de maior crescimento, evidenciando o caráter assistencial utilizado pelo governo federal para mitigar as questões sociais produzidas pela pandemia.

O montante gasto pelo governo federal com a função Educação foi reduzido em 38,61% no período de 2015-2022. Resultado puxado pelos crescimentos negativos de 13,35% e 29,16% nos períodos 2015-2019 e 2019-2022. Isso demonstra que, mesmo antes da implementação da EC 95, a área da educação pública já vinha sendo desfinanciada, porém, a partir do “teto dos gastos”, há um aprofundamento no seu desfinanciamento, seja na redução do cofinanciamento das escolas estaduais e municipais, seja na asfixia orçamentária das universidades e institutos federais.

Em termo de volume de recursos executados pelas subáreas do gasto social, a assistência social foi a única que expandiu seus gastos, tanto no período anterior como durante a pandemia.

Gráfico 6: Evolução do comportamento das subáreas orçamentárias vinculadas a outros gastos do orçamento federal no período de 2015-2022, em valores deflacionados pelo IGP-DI, tendo como ano base 2022



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, SENADO FEDERAL (Brasil, 2023a).

No que diz respeito aos outros gastos da União, destaque para a área da Defesa Nacional, esta executou recursos na ordem de R\$ 62,41 bilhões em 2015 e atingiu R\$ 114,50 bilhões em 2019, depois recuou para R\$ 90,47 bilhões em 2020 e finalizou o período com gastos de R\$ 78,01 bilhões em 2022, um crescimento de 25,00% no seu montante no período de 2015-2022, conforme gráfico 6. Incremento provocado pela elevação de 83,47% no período 2015-2019 e redução de 31,87% nos gastos dessa rubrica no quadriênio 2019-2022. Todas as demais áreas de gasto foram reduzidas no período.

Portanto, os gastos federais com a assistência social e com a defesa nacional foram os que mais cresceram, evidenciando a maior relevância das duas despesas no orçamento da União nesse período.

Por outro lado, a expansão das renúncias tributárias, isto é, o crescimento do gasto tributário do governo federal é muito preocupante.

Segundo Saiki (2023), R\$ 5,42 trilhões de receitas públicas foram renunciadas pela União em 12 anos, significando uma média anual de R\$ 442 bilhões no período 2008-2019, e apresentando uma trajetória de crescimento, conforme apresentado no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Evolução dos gastos tributários da União, de 2008-2019 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, jun. 2022)



Fonte: Saiki (2023).

Na comparação entre os anos inicial e final do período analisado, as renúncias, além de promoverem o rebaixamento da receita orçamentária, incrementaram em 49% o gasto tributário federal.

Os dados apresentados corroboram a tese de que o regime fiscal neoliberal brasileiro, a partir da LRF e aprofundado com o NRF, vem alterando a composição da despesa orçamentária pública brasileira em favor da despesa financeira, atendendo cada vez mais os interesses da burguesia, em especial aos da sua fração financeira, em detrimento da classe trabalhadora, independentemente dos diferentes matizes ideológicos dos governos.

Considerações Finais

NA ATUAL FASE do capitalismo, da mundialização imperialista, o fundo público neoliberal cumpre uma função estratégica em tempo de crise: ao mesmo tempo, acelera a rotação do capital por meio do incremento das despesas públicas com o setor privado e desacelera ou trava a receita pública por meio das renúncias tributárias.

Esse movimento duplo se expressa no regime fiscal neoliberal, nos limites impostos à despesa primária e não à despesa financeira e à renúncia de receita, tendo como consequência a produção do desequilíbrio sustentável para a manutenção do superávit primário, desviando cada vez mais recursos públicos para o pagamento do serviço da dívida pública federal.

Assim, a busca pela sustentabilidade da dívida pública baseada no controle da despesa primária conduz ao falseamento ideológico da apropriação privada do fundo público, a prioridade no atendimento dos interesses da burguesia, em especial a sua fração financeira, tornando o regime fiscal sustentável para o capital e destrutivo para o trabalho.

Esse movimento do gasto público em favor dos interesses do capital reforça o argumento marxista de que o Estado/governo não é neutro, mas atende prioritariamente aos interesses da classe dominante.

Não é diferente no Brasil, os vários governos de matizes ideológicos distintos, seja na esfera federal, seja na estadual ou municipal, têm atendido, preferencialmente, os interesses da burguesia financeira e rentista, a fração de classe hegemônica no bloco de poder, influenciadora das decisões estatais a seu favor, na maioria das vezes.

Nesse sentido a LRF e o NRF contribuíram para desacelerar o crescimento do gasto público federal, reduzir as despesas não financeiras, por consequência os gastos sociais, e aumentar as despesas financeiras, o pagamento do serviço da dívida, até 2019.

E mais ainda, foi responsável por redirecionar, cada vez mais, os recursos orçamentários federais destinados à proteção social da classe trabalhadora para a proteção da burguesia financeira e rentista, através da alteração da composição do gasto público federal em favor dos gastos financeiros, demonstrando o caráter de classe do governo; isto é, um governo federal que toma partido da classe dominante e que não se preocupa com a sustentabilidade fiscal, mas com os lucros do capital.

Por fim, esse direcionamento dos recursos públicos para a manutenção da rentabilidade do capital financeiro, em detrimento dos gastos sociais que garantem os direitos da classe trabalhadora, avilta nossa frágil democracia e fere os ditames constitucionais, transformando os direitos sociais em letra morta.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR JR., O. G. **Estado e fundo público**: a disputa entre o capital e trabalho no nordeste do Brasil. Curitiba: CRV, 2021.
- ALENCAR JR., O. G. Novo Arcabouço Fiscal: regime fiscal sustentável para o capital e destrutivo para o trabalho. **Argumentum**, Vitória, v. 16, n. 1, p. 20-29, jan./abr. 2024.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Cap. I, p. 9-23.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20 nov. 2023.
- BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. Senado Federal. Orçamento da União 2015 a 2022. **SIGA BRASIL**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 20 dez. 2023.
- BRITO, B. V. **O efeito do Novo Regime Fiscal (EC 95) no montante e na composição do gasto público federal no período de 2015 a 2022**. Trabalho de Conclusão (Curso de Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Parnaíba, PI, 2023.
- GIAMBIAGI, F. **Tudo sobre o déficit público**: o Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2021.
- MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Rio de Janeiro: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARX, K. **O capital**: a crítica a economia política. Livro 3, v. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

SAIKI, T. M. A. **Renúncia de receita tributária**: efeito no fundo público do estado do Piauí no período de 2015 a 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2023.

SALVADOR, E. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentum**, Vitória, v. 16, n. 1, p. 06-19, jan./abr. 2024.

CAPÍTULO 6

Fundo público e desenvolvimento regional no Brasil: uma contribuição ao debate

Daniel Pereira Sampaio⁹¹

Introdução

O FUNDO PÚBLICO e as políticas sociais, assim como as relações de produção e sociais, atuam em um espaço específico, que possui suas particularidades, recursos naturais, população, história e cultura. Em outras palavras, isso contribui para a formação capitalista do espaço (Harvey, 2005), funcionando como uma espécie de argamassa que une e molda as distintas regiões (Oliveira, 1990). Em certos casos, ele se manifesta como capital produtivo (por exemplo, empresas estatais que produzem mercadorias), capital bancário (como nas instituições bancárias e financeiras estatais), capital financeiro (como nos financiamentos para a expansão do capital produtivo) e capital fictício (como a dívida pública), entre outras formas.

O fundo público pode ser sintetizado como uma massa de mais-valia extraída da classe trabalhadora pelo Estado capitalista (Behring, 2021). Em outras palavras, ele compreende toda a mobilização de recursos que o Estado capitalista possui (Oliveira, 1988), sendo o orçamento público nacional e dos entes subnacionais sua representação mais evidente (Salvador, 2010).

91 Professor do Programa de Pós-graduação em Política Social e do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo. Pós-doutor, doutor e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo. Contato: daniel.sampaio@ufes.br, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6130-2753>.

O desenvolvimento regional é, de maneira geral, a maneira como a produção capitalista se expressa no espaço (Harvey, 2003). Em outras palavras, o estudo da forma como o capitalismo se manifesta de maneira desigual, em particular no Brasil e em seus subespaços. Para abordar essa questão, o presente trabalho utiliza algumas categorias, como organização espacial (Macedo, 2023) e abordagem em múltiplas escalas espaciais (Brandão, 2007). Evidentemente, considera também a inserção do país na divisão internacional do trabalho, marcada pelo sistema Centro-Periferia (Brandão, 2007) e pela teoria marxista da dependência, em especial nas formas de superexploração da força de trabalho e na transferência internacional de valor (Aruto, 2015). Portanto, está inserido no campo da crítica ao individualismo metodológico e suas abordagens tipicamente localistas e etapistas.

A categoria organização espacial pode ser compreendida, segundo Corrêa (2003) e Santos (1985), através das relações dialéticas entre estrutura, processo, função e forma. A forma é o aspecto exterior dos objetos, visível em seus arranjos. A função está relacionada à atividade realizada pelo objeto, enquanto a estrutura diz respeito à organização dos objetos. Por fim, “o processo é uma estrutura em seu movimento de transformação [no tempo]” (Corrêa, 2003, p. 77).

As tendências da organização espacial podem ser expressas

[...] em três recorrências em sua história econômica, as quais são determinantes para entendermos seu padrão de organização espacial e nos permitem fazer mediações entre o movimento geral do capitalismo global e seus efeitos sobre o espaço nacional e subnacional: (i) a superexploração da força de trabalho; (ii) o inegociável controle privado do território e seu uso predatório (e, diretamente ligado a isso, o domínio dos fundos territoriais); (iii) o acesso privado a fundos públicos, sem os quais a acumulação no país seria dificultada (Macedo, 2023, p. 42).

Adiciona-se a essa categoria a abordagem em múltiplas escalas espaciais (internacional, nacional, regional e local), reconhecendo que cada uma delas possui determinantes próprios, constituídos a partir de uma dada divisão do trabalho no capitalismo. Essa compreensão busca superar uma exacerbada ênfase no localismo presente nas propostas neoliberais, assim como na articulação direta entre o global e o local, com pouca mediação entre as escalas. Destaca, desse modo, a importância das escalas intermediárias para uma melhor compreensão dos fenômenos econômicos e sociais.

Conforme Brandão (2007, p. 33), “[...] nenhum recorte espacial é natural, como querem os conservadores. As escalas são construções históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais e, desse modo, devem ser vistas na formulação de políticas”. Além disso, o autor observa: “Nenhuma escala per se é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica desses problemas, mas em um contexto em que esteja presente a existência de um projeto nacional de desenvolvimento” (Brandão, 2007, p. 36).

O objetivo do presente artigo é realizar uma aproximação entre o fundo público e o desenvolvimento regional, levando em conta as particularidades do capitalismo brasileiro, subdesenvolvido e dependente. Retomamos a trajetória histórica do desenvolvimento regional no Brasil, ressaltando elementos das “velhas” e das “novas” determinações urbano-regionais, conforme o texto clássico de Wilson Cano (2011). Incorporar a dimensão regional ao debate sobre o fundo público pode enriquecer tanto a compreensão das relações entre Estado e fundo público nas escalas subnacionais quanto perceber como essas relações conectam-se com a dinâmica do capitalismo e das políticas sociais.

Dada a complexidade do tema, optou-se pela reconstrução histórica de elementos da dimensão regional do capitalismo brasileiro, identificando seus componentes-chave. Portanto, o estudo baseia-se, sobretudo, em uma revisão bibliográfica. Para alcançar seus objetivos, o texto está dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção,

discutem-se as “velhas” determinações da questão regional, com enfoque no período de 1930 a 1980, enquanto na segunda seção são abordados os elementos das “novas” determinações, considerando o período após 1980.

Do modelo primário-exportador ao urbano-industrial e aprofundamentoda heterogeneidade regional

NA LITERATURA, é reconhecido que a chamada descoberta do Brasil e sua dominação territorial, especialmente no contexto de uma *colônia de exploração*, representa um capítulo particular da expansão do mercantilismo europeu (Furtado, 2007; Prado Júnior, 2012). Fundado na escravização, em grande parte de indivíduos oriundos do continente africano, que, juntamente com o genocídio indígena, descreveu um verdadeiro *moinho de gastar gente* (Ribeiro, 2014), o país apresentou um uso intensivo de território e pessoas, tanto na exploração mineral quanto na agricultura itinerante. Nesse contexto, o país desempenhou um papel decisivo na acumulação primitiva de capital.

Dentre os ciclos econômicos, destacam-se o da cana-de-açúcar (séc. XVI), o do ouro (séc. XVIII), o breve ciclo da borracha (final do século XIX e início do século XX) e o ciclo do café (final do século XIX e início do séc. XX). Uma característica comum a esses ciclos primário-exportadores foi a determinação do fluxo de renda e do crescimento, baseando-se na dinâmica externa, com baixa ativação do mercado interno. E, quando ocorre o declínio do ciclo, há tendência de retorno à economia de subsistência, acompanhada de estagnação (Furtado, 2007; Cano, 2007). Trata-se de formações econômicas regionais que ocorreram de maneira concentrada em diferentes espaços, com pouca articulação entre regiões, formando verdadeiros *arquipélagos regionais* (Oliveira, 1990; Cano, 2007).

O complexo cafeeiro capitalista do Oeste paulista, com forte presença de mão de obra imigrante livre, foi a formação econômica regional que, entre 1870 e 1920, atingiu condições de acumulação que possibilitaram o *deslocamento do centro dinâmico* (Furtado, 2007), transitando do setor agropecuário para o industrial. Dentre outros fatores, o desenvolvimento de uma indústria de beneficiamento, insumos industriais, infraestrutura (especialmente ferroviária), crescimento urbano e movimentos culturais, a criação de uma rede bancária e mercantil foram fatores que possibilitaram a diversificação produtiva, mesmo que concentrada em São Paulo. A ruptura, causada pela crise internacional de 1929, resultou da abrupta queda no preço do café e das medidas de proteção à renda interna, configurando uma mudança estrutural. Nessa mudança, o setor de mercado interno passou a ser determinante para a dinâmica econômica, com ênfase na indústria, mesmo que limitada pela capacidade de importação. Nesse sentido, pode-se argumentar que a organização espacial sofreu uma mudança significativa, transitando do modelo *primário-exportador* para o *urbano-industrial*, dando início ao ciclo desenvolvimentista.

O ciclo desenvolvimentista da economia brasileira entre as décadas de 1930 e 1980 foi caracterizado pela industrialização, um projeto nacional e a intervenção estatal (Fonseca; Salomão, 2017). Durante esse período, observou-se um surpreendente avanço das forças produtivas e a constituição de uma *ossatura material do Estado* (Draibe, 2004) no país, com forte penetração territorial e uma crescente presença do capital estrangeiro (Brandão, 2007; Cano, 2007; Macedo, 2023). O desenvolvimentismo no Brasil representou uma relação de unidade entre Estado e capital (nacional e estrangeiro) em busca da aceleração do processo de acumulação, utilizando intensivamente o trabalhador, especialmente os de origem negra e indígena, assim como o território e o fundo público.

O capital estrangeiro teve presença, por exemplo, em forma de capital industrial, como nas montadoras do setor automobilístico, além de capital de empréstimo, manifestado nos empréstimos externos contraídos pelo setor privado e público. Em ambos os casos, o avanço do capital estrangeiro ampliou a parcela do excedente produzida localmente remetida ao exterior. Parte desse período foi marcada por forte autoritarismo e pela supressão de direitos civis, a partir de

1964, enquanto a trajetória de industrialização continuava. No início do regime autoritário, ainda aconteceram reformas tributária, monetária e financeira que, entre outros, potencializaram a formação de fundos de poupança compulsória – aumentando o excedente econômico captado pelo Estado via classe trabalhadora – e permitiram o desenvolvimento precoce do mercado financeiro e especulativo interno – com um dinâmico mercado de títulos da dívida pública –, por meio da *ciranda financeira* (Salviatti, 2023). Apesar de existirem *graus de liberdade* na política econômica, com possibilidade de implementar uma política fiscal e monetária expansionista (Cano, 2000), o desenvolvimento e a consolidação do capitalismo no país ocorreram em função das necessidades e dos ciclos de liquidez do capital internacional, na sua estratégia de controle e expansão após a 2ª Guerra Mundial e durante a Guerra Fria.

O ciclo desenvolvimentista não foi neutro em relação à dinâmica regional. A indústria estava fortemente concentrada no estado de São Paulo, que, ao liderar o processo de integração comercial nacional e se tornar o polo e hegemonia, *cativou para si o mercado nacional* (Cano, 1998). A acentuação dos *desequilíbrios regionais* entre 1930 e 1970 ocorreu com o aumento da heterogeneidade regional, tendo o estado de São Paulo, especialmente sua região metropolitana, como principal *locus* da produção nacional (Brandão, 2007). A política econômica tinha o intuito de propiciar o avanço da industrialização, incorporando novos setores e promovendo um processo de *modernização conservadora* tanto no setor urbano quanto rural (Pires; Ramos, 2009).

Com o avanço e disseminação da indústria para outras áreas, a integração comercial, a partir da década de 1960, tornou-se também uma integração produtiva. Isso se deu, evidentemente, com efeitos contraditórios em diferentes porções territoriais, beneficiando, bloqueando e destruindo, ao mesmo tempo, a dinâmica produtiva e a estrutura econômica e social de diversos espaços sub-nacionais do capitalismo brasileiro (Cano, 2007). Assim, inicia-se, com efeitos contraditórios, uma das características centrais da industrialização brasileira: a formação de conexões mercantis e produtivas, tanto em termos setoriais quanto

regionais, tendo São Paulo como locomotiva nacional, ao mesmo tempo que se desarticulavam formas de organização social e produtiva de outras regiões no país para que pudesse avançar as forças produtivas tipicamente capitalistas.

O crescimento desigual, com forte concentração em São Paulo, aliado às secas severas no Nordeste, que provocaram um significativo fluxo migratório interno, gerou a discussão em torno da *questão regional* (Oliveira, 1981; Cano, 2002), que resultou na criação de instituições voltadas ao desenvolvimento regional, como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). A principal novidade da política regional era entender a problemática do desenvolvimento do Nordeste para além dos fenômenos naturais, mas mostrar que o atraso era, necessariamente, uma problemática econômica e das relações assimétricas no país. Nesse sentido, além de promover reforma agrária e industrialização para a região, visava alterar também a estrutura de poder.

A partir da década de 1970, começou a desconcentração do estado de São Paulo em relação ao restante do Brasil. Ela significava a redução da participação do estado de São Paulo em relação ao PIB e, principalmente, à indústria de transformação, setor mais dinâmico da economia. Entre outros fatores, a base desconcentrada de recursos naturais e as deseconomias de aglomeração no estado de São Paulo (particularmente em sua região metropolitana), a política de incentivos fiscais (“guerra fiscal”), as políticas nacionais de desenvolvimento e regionais (SUDENE e SUDAM), juntamente com investimentos em infraestrutura logística e crescimento das cidades médias, contribuíram para o processo de desconcentração (Cano, 2008; Brandão, 2007; Macedo, 2023). Esse processo, observado entre 1970 e 1985, pode ser interpretado como virtuoso, pois tanto São Paulo quanto outros estados apresentaram crescimento elevado, mas a economia paulista cresceu em um ritmo mais lento.

Ao final do regime militar, no início da década de 1980, o país possuía um parque produtivo, especialmente na indústria, modernizado, mas ainda apresentando limitações produtivas e tecnológicas, além de um potencial de exportação em alguns manufaturados (Lessa, 1998). Entretanto, entregou ao regime civil uma economia e uma sociedade repletas de desafios. Enfrentou

uma grave crise fiscal e financeira do Estado, elevada dívida externa, (hiper) inflação descontrolada, desigualdade exacerbada, explosão urbana e alta heterogeneidade regional, entre outros problemas.

Neoliberalismo, contrarreformas e “novas” determinações regionais

A CRISE DA década de 1980 é um marco da ruptura do ciclo desenvolvimentista. O contexto internacional muda com a vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria. A esse fato, soma-se a terceira revolução industrial e tecnológica, além da financeirização global. O choque de juros de 1979 foi fundamental para promover uma alteração no padrão de acumulação de capital (Tavares, 1985; Chesnais, 1996). Estes elementos provocaram uma mudança no movimento internacional de capitais e na estrutura das grandes empresas capitalistas.

O baixo dinamismo da economia brasileira, em grande parte condicionado pelo contexto internacional, evidencia um período de crise estrutural. Apesar do bom desempenho da economia brasileira na primeira década do século XXI, são quatro décadas de movimentos de baixo dinamismo, caracterizados por desindustrialização, reprimarização, aumento da precarização do trabalho e imposição de austeridade (Sampaio; Nogueira, 2024). Segundo Furtado (1992), as contrarreformas da década de 1990 promoveram uma verdadeira *construção interrompida*, marcada por um desmonte progressivo do parque industrial e das conexões inter/intra regionais/setoriais, contribuindo para a fragmentação espacial e a intensificação dos localismos, bem como pelo enfraquecimento dos mecanismos de proteção social. Com o enfraquecimento do Estado, também é possível afirmar que houve um enfraquecimento das escalas intermediárias.

A introdução tardia do neoliberalismo no Brasil exigiu uma redução da intervenção do Estado na economia, como planejador, coordenador e empresário. Em seu lugar, o mercado e a concorrência não lograram promover o desenvolvimento econômico. Pelo contrário, ampliaram a dependência e o subdesenvolvimento. A política econômica foi amplamente utilizada para

intensificar o processo de acumulação de capital, especialmente no setor financeiro, atuando como uma *camisa de força* que limita investimentos e a expansão do gasto público.

Na década de 1980, a política econômica focou na gestão da crise da dívida externa, da crise fiscal e financeira do Estado e da hiperinflação, relegando a continuidade da industrialização a um segundo plano. A década de 1990 ficou marcada por reformas neoliberais e uma política econômica ortodoxa, onde predominaram a abertura comercial, a liberalização financeira e a privatização (Oliveira, 2012). Especialmente após o Plano Real, a austeridade, principalmente a fiscal, foi corroendo a capacidade de fornecimento de bens e serviços públicos essenciais à reprodução social, contribuindo para o esgarçamento do tecido social, em desacordo com os princípios de solidariedade e combate às perversas heranças históricas previstos na Constituição de 1988 (Behring, 2021; Sampaio; Nogueira; Silva, 2024). Tal movimento contribuiu para intensificar os conflitos federativos, que manifestaram, entre outras formas, na chamada *guerra fiscal* (Cardozo, 2010).

A primeira década do século XXI não apenas assinalou a retomada do crescimento econômico, mas também a retomada das capacidades estatais, que significou a volta de alguma ação estatal, tanto em termos de desenvolvimento institucional quanto de políticas públicas e investimentos. Uma das expressões dessa retomada, do ponto de vista regional, foi a refundação das SUDENE e da SUDAM, assim como a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que aprimorou o diagnóstico da questão regional ao avançar em relação às assimetrias intrarregionais. Contudo, mantiveram-se historicamente o progressivo subfinanciamento da política regional (Macedo, 2014; 2023) e a crescente apropriação dela por interesses setoriais, que desmobilizou mecanismos de financiamento da política, como tem ocorrido com os fundos constitucionais de financiamento (Macedo; Pires; Sampaio, 2017 e Lopes; Macedo; Monteiro Neto, 2021).

A desconcentração produtiva regional continuou, embora de forma qualitativamente diferente, em virtude do baixo crescimento econômico, podendo ser caracterizada como *espúria* ou *estatística*. O estado de São Paulo continua a perder participação no PIB e na indústria de transformação, especialmente em setores de menor intensidade tecnológica. Alguns setores de maior intensidade tecnológica também se desconcentraram, fortemente influenciados pelos mecanismos de *guerra fiscal*, como veículos automotores e produtos farmacêuticos, entre outros. Apesar do movimento de desconcentração, a concentração industrial continua alta. Com efeito, em 2020, a região Sudeste concentrou mais de 50% e São Paulo, próximo de um terço do total nacional. Em seguida, serão destacados alguns elementos da estrutura produtiva dos estados brasileiros, evidenciando alguns movimentos.

Na região Sudeste, observa-se a continuidade da decadência histórica do Rio de Janeiro, que se mostra altamente especializada em atividades ligadas ao setor de petróleo, tanto extrativas quanto manufatureiras (essa última, em refino e petroquímica). Minas Gerais superou o estado do Rio de Janeiro, sendo atualmente a segunda maior economia industrial do país. Sua estrutura produtiva possui diversificação, mas é caracterizada por uma alta dependência da exploração mineral (especialmente o minério de ferro) e da metalurgia. Em 2020, Minas Gerais teve participação na indústria próxima à de toda a região Nordeste, o que demonstra a persistência dos fortes desequilíbrios regionais. Em termos de indústria extrativa, o estado se destaca pela produção de minério de ferro e tem atraído interesse pela expansão da extração de minerais relevantes para a transição energética, como o lítio.

A região Nordeste vem diversificando sua produção e promovendo ações interessantes. Com efeito, em 2019 foi criado o Consórcio Nordeste, uma tentativa de articulação federativa composta pelos estados da região que teve importante papel na pandemia. Apesar das tentativas de desarticulação dos instrumentos de desenvolvimento regional no período do regime militar e nos governos de Fernando Henrique Cardoso, seu papel permanece relevante. Bahia, Pernambuco e Ceará são exemplos de economias regionais significativas e mais diversificadas. Contribuíram para essa diversificação instrumentos da

política regional, de *guerra fiscal* e uma base desconcentrada de investimentos públicos, especialmente em infraestrutura logística para transportes. O Rio Grande do Norte se destaca na exploração de petróleo, sendo o terceiro maior produtor do país.

A região Norte é a que possui menor participação no PIB e na indústria de transformação do país. Em termos de agropecuária, há uma expansão da fronteira agrícola, que já ocupa boa parte de Rondônia, Pará e Tocantins. Na indústria extrativa, o Pará tem visto crescimento tanto na produção de minério de ferro quanto de outros minerais, muitos dos quais estão relacionados à transição energética, com alta concentração de níquel, cobre e outros. Vários estados, com destaque para o Amapá, vislumbram um imenso potencial de crescimento econômico, devido à expectativa de investimentos na exploração de petróleo na Margem Equatorial. No que diz respeito à indústria de transformação, o estado do Amazonas se destaca devido à Zona Franca de Manaus, um polo industrial que usufrui de muitos incentivos fiscais, cuja produção atende, em grande parte, ao mercado interno (Cano, 2008; 2013).

Uma área territorial que reúne os estados do Nordeste e do Norte, denominada MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), chama a atenção pelo movimento de expansão da fronteira agrícola e o impacto ambiental e social associado, com avanço da degradação de florestas e a desarticulação de comunidades tradicionais (Macedo, 2023).

A região Centro-Oeste também se beneficiou dos investimentos públicos desconcentrados, porém destaca-se principalmente pelo setor agroexportador. Apesar das limitações de um modelo agroexportador (Pires, 2023) – relacionadas à própria natureza desse modelo –, que inclui como principais produtos a soja, a cana-de-açúcar e a pecuária, a região tem experimentado crescimento mais acelerado que o restante do país, ganhando participação no PIB e na indústria de transformação. Sua base industrial é amplamente fundamentada em produtos intensivos em recursos naturais, com alguns setores atraídos pelas atividades do agronegócio, como máquinas, equipamentos e fertilizantes agrícolas, que, junto a outras regiões dinâmicas, têm chamado atenção para o neoextrativismo no país (Svampa, 2019). A economia mais diversificada é a de

Goiás, que abriga, entre outros, a produção de veículos automotores e fármacos, setores que se beneficiam de incentivos fiscais. No Centro-Oeste, também se localiza o Distrito Federal, centro político e administrativo do país.

A região Sul ocupa a segunda posição, tanto em PIB quanto na indústria de transformação nacional. Os três estados que a compõem possuem múltiplas estruturas produtivas e altos indicadores sociais. Santa Catarina se destaca ao atrair investimentos utilizando incentivos fiscais, por exemplo, para produção e atividades portuárias (Macedo; Angelis, 2013). Por outro lado, o Rio Grande do Sul apresenta uma dinâmica industrial com tendência de baixa, embora mantenha diversificação (Sampaio, 2024). Em todos os estados do Sul, nota-se o crescimento da produção de soja, que pode levar à desarticulação de outras culturas, sobretudo de alimentos voltados ao atendimento do mercado interno.

Em suma, as imposições econômicas decorrentes das contrarreformas condicionaram uma dinâmica regional muito mais articulada com o resto do mundo, sendo esse fator indispensável para entender as diferentes trajetórias de crescimento. Na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, houve um aumento geral das heterogeneidades regionais, produtivas e sociais. Como resultado, a urbanização explosiva caminhou para um crescimento caótico, caracterizado por um rápido aumento das cidades e pela especulação imobiliária, incluindo as cidades do agronegócio no Centro-Oeste (Macedo, 2023).

De forma geral, pode-se afirmar que, após 1980, houve uma nova inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho, que rompeu com os avanços da industrialização e da participação do Estado na economia. O esgotamento do ciclo desenvolvimentista levou ao enfraquecimento das escalas intermediárias, fazendo com que as regiões experimentassem um crescimento mais articulado com o exterior, resultando em baixa irradiação no mercado interno. A fase neoliberal e neoextrativista tem sido acompanhada por desindustrialização, reprimarização e austeridade, que têm restringido o desenvolvimento regional e o financiamento da política social.

Considerações finais

A relação entre fundo público e desenvolvimento regional no Brasil, conforme apresentado neste artigo, ressalta a centralidade desse instrumento na dinâmica de acumulação e nas formas desiguais de organização espacial do capitalismo no país. Longe de ser um mecanismo neutro, o fundo público pode ser apropriado pela classe capitalista ou tornar-se uma alavanca para políticas sociais e regionais, visando promover maior justiça social e ordenação territorial.

Conforme discutido ao longo do texto, a formação histórica da economia brasileira revela três elementos estruturais recorrentes: (i) a superexploração da força de trabalho; (ii) o controle privado e predatório do território; e (iii) o acesso privilegiado do capital a fundos públicos. Esse tripé e sua dinâmica condicionam a produção desigual do espaço nacional desde o período colonial até hoje.

Com a industrialização do século XX, especialmente entre 1930 e 1970, o fundo público foi mobilizado intensamente, como na construção de infraestrutura, empresas estatais e promoção do financiamento. O ciclo desenvolvimentista representou um avanço significativo das forças produtivas e a constituição da ossatura material do Estado, mas manteve como aspecto central a concentração industrial em São Paulo. Apesar das políticas regionais adotadas a partir da década de 1960 para mitigar os acentuados desequilíbrios, parte do ciclo desenvolvimentista combinou crescimento acelerado com modernização conservadora e autoritarismo, mobilizando recursos públicos para sustentar a acumulação sem alterar estruturalmente a desigualdade social e territorial, pelo contrário, ampliando-a.

A crise dos anos 1980 simbolizou o esgotamento desse modelo. Com a ascensão do neoliberalismo e as contrarreformas, houve um enfraquecimento do papel do Estado, redirecionando uma parte do fundo público para uma lógica rentista, como por exemplo, por meio da dívida pública e da implementação de uma austeridade permanente. Nesse sentido, houve um enfraquecimento das escalas intermediárias, acentuando a fragmentação territorial e a

heterogeneidade regional. O conflito federativo se intensificou, manifestando-se, por exemplo, na *guerra fiscal*, que garantiu que uma parte significativa do fundo público fosse apropriada por meio de juros e amortizações da dívida e através do gasto tributário.

Na primeira década do século XXI, tentativas de recomposição parcial da ação estatal foram observadas. A formulação e implementação da PNDR refletiu progressos nesse sentido. Contudo, os fundos constitucionais de financiamento, importante instrumento de financiamento da política regional, são hoje alvo de interesses setoriais.

Nos últimos anos, a economia brasileira tem aprofundado tendências de desindustrialização, reprimarização e neoextrativismo. O agronegócio e a mineração, especialmente nas regiões Centro-Oeste, Norte e MATOPIBA, têm se expandido com base em recursos naturais e incentivos fiscais, conectando-se diretamente ao mercado externo. Essa inserção fortalece enclaves exportadores, mas pouco promove encadeamentos produtivos e dinamização local. O resultado é uma maior vulnerabilidade a oscilações externas, degradação ambiental e desarticulação de comunidades tradicionais. Assim, o fundo público, em vez de sustentar um maior federalismo cooperativo, tem sido utilizado para facilitar essa expansão desigual e dependente.

Do ponto de vista espacial, mantêm-se os traços históricos: o Sudeste, em especial São Paulo, continua a ser o centro industrial, embora em declínio relativo. O Sul apresenta diversificação, mas enfrenta limitações. O Nordeste e o Norte estão passando por experiências limitadas de industrialização, e contam, também, com expansão extrativa e agropecuária. O Centro-Oeste cresce principalmente baseado no agronegócio exportador e indústria com elevados incentivos fiscais. A integração produtiva setorial e regional nacional cede espaço para uma integração financeira e transferências de excedentes ao exterior, assim como uma interlocução mais direta entre o local e o global. Nesse sentido, a desconcentração produtiva observada nesse período foi, predominantemente, de caráter *espúrio* ou *estatístico*, associada à perda de dinamismo paulista mais do que ao fortalecimento consistente de outras regiões.

Quando apropriado pela lógica rentista e pelos setores dominantes, o fundo público aprofunda a dependência, reproduz desigualdades e fragiliza políticas sociais e regionais. Essa trajetória evidencia que a disputa pelo fundo público é, em última instância, uma disputa pelo modelo de desenvolvimento, inclusive regional. Afinal, as pessoas e as políticas são concretizadas em um lugar, com sua própria historicidade, especificidades e generalidades. Por fim, enfatiza-se a importância de uma estratégia nacional de desenvolvimento que integre o desenvolvimento regional e social como elementos centrais.

REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes de. **Estado e fundo público**: a disputa entre capital e trabalho no Nordeste do Brasil. Curitiba: CRV, 2021.

ARUTO, Pietro Caldeirini. **A formação socioespacial dependente a partir da superexploração da força de trabalho**: uma abordagem metodológica. 2015. 119 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2015.949405>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Ed. Cortez, 2021.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Ed. Unicamp, 2007.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Campinas, SP: Ed. IE/Unicamp, 1998.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.

CANO, Wilson. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2002.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970)**. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional no Brasil (1970-2005)**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

CANO, Wilson. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 27, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2011v13n2p27>. Acesso em: 24 jun. 2025.

CANO, Wilson. Amazônia: da crise à integração atípica e truncada. **América Latina en la Historia Económica**, Cidade do México/México, v. 20, n. 2, p. 67-95, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.18232/20073496.539>. Acesso em: 27 ago. 2025.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COELHO, Vitarque. A política regional do governo Lula (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 65-95.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ed. Ática, 2003.

DRAIBE, Sônia Maria. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FONSECA, Pedro César Dutra; SALOMÃO, Ivan Colangelo. O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. especial, p. 1-20, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272125>. Acesso em: 28 jun. 2025.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. **A construção interrompida**. Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho ou fracasso**. Campinas, SP: Ed. IE/Unicamp, 1998.

LOPES, Ada Kallyne Sousa. **Os fundamentos sócio-históricos da questão regional no Brasil**. 2022. 234 fls. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/46103>. Acesso em: 23 jul. 2025.

LOPES, Guilherme C. L. de A.; MACEDO, Fernando César de; MONTEIRO NETO, Aristides. Propostas recentes de mudanças nos Fundos Constitucionais de Financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté/SP, v. 17, n. 3, p. 411-423, 2021.

MACEDO, Fernando César de. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 2, n. 1, p. 19-47, 2014.

MACEDO, Fernando César de. **Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI**. Campina Grande, PB: EDUEPB, 2023.

MACEDO, Fernando César de; ANGELIS, Ângelo de. Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul/RS, v. 18, n. 1, p. 185-212, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v18i1.2909>. Acesso em: 27 ago. 2025.

MACEDO, Fernando César de; PIRES, Murilo José de S.; SAMPAIO, Daniel Pereira. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Eure**, Santiago/Chile, v. 43, n. 109, p. 257-277, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000200012>. Acesso em: 27 ago. 2025.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**. A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 22, p. 8-28, out. 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose do arribação. Fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 27, p. 67-92, jul. 1990.

PIRES, Murilo José d Souza. Alcances, limites e contradições nos termos de troca entre as economias do centro-oeste brasileiro e seus parceiros comerciais: o caso do bloco econômico de China, Hong Kong e Macau. **Texto para discussão IPEA n. 2913**, Brasília/DF, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12354>. Acesso em: 27 ago. 2025.

PIRES, Murilo José de Souza; RAMOS, Pedro. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 3, p. 411-424, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.61673/ren.2009.367>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2012.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Alves da. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-006-6>. Acesso em: 29 jun. 2025.

REZENDE, Thiago Dutra Hollanda de. **Valor e fundo público: análise do sistema tributário brasileiro**. 2021. 374 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Global Editora, 2014.

SALVADOR, Evilásio Silva. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

SALVIATTI, Ana Paula. **Ciranda financeira no Brasil: gênese, trajetória e acumulação rentista (1964-2022)**. 2023. 158 p. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2023.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SAMPAIO, Daniel Pereira. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. 234 p. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2015.949414>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SAMPAIO, Daniel Pereira. Desindustrialização relativa regional no Brasil (2000-2015). **Geosul**, Florianópolis, v. 39, n. 89, p. 68-94, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2024.e85546>. Acesso em: 27 ago. 2025.

SAMPAIO, Daniel Pereira; NOGUEIRA, Camilla dos Santos. A estagnação econômica em Celso Furtado à luz da crise estrutural brasileira. *In*: MARTINS, M. L.; MACHADO, I. S. (Orgs.). **Caminhos do Pensamento Social Brasileiro**. São Paulo: Pimenta Cultural, 2024. p. 105-123. (Coleção Pensamento Social Brasileiro, v. 3).

SAMPAIO, Daniel Pereira; NOGUEIRA, Camilla dos Santos; SILVA, Jeane Andreia Ferraz. A austeridade como uma faceta da questão social no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, Campinas, SP, v. 6, p. 01-22, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rbest.v6i00.20133>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SILVA, Jeane Andrea Ferraz; DALTON, Andrea Monteiro. (Org.). **O financiamento da política de assistência social e ajuste estrutural no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2022.

SANTOS, Ronaldo Marcos dos. **O rascunho da nação: formação, auge e ruptura da economia colonial**. 1985. 207f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 1985. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.1985.48295>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SVAMPA, Maristela. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**. São Paulo: Elefante, 2019.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista Brasileira de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 157-167, abr.-jun. 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31571985-2005>. Acesso em: 29 jun. 2025.

PARTE II

SEGURIDADE SOCIAL, DIREITOS E DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO

CAPÍTULO 7

Do Orçamento à concretização dos direitos humanos: um estudo de caso da realidade do Distrito Federal entre 2016 e 2023

*Thiago Bazi Brandão*⁹²

Introdução

O PRESENTE TEXTO analisa as violações e políticas de defesa dos Direitos Humanos no Distrito Federal, entre 2016 e 2023, sob o enfoque orçamentário e da concretização dos direitos, tendo em vista a contraditoriedade inerente aos fenômenos sociais.

É nesse contexto que a política pública de defesa e promoção dos direitos humanos vem acontecendo em diversas nações, sendo que no Brasil ganha destaque com a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, na década de 1990 e mais recentemente, com o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Tal corrente se espalhou pelas unidades da federação com a criação das respectivas secretarias e dos seus mecanismos de controle social, Conselhos e Conferências de Direitos Humanos. Esse processo ratifica-se com a inclusão nos orçamentos locais de Programas Orçamentários de Direitos Humanos, como é caso do Distrito Federal.

92 Possui graduação em Serviço Social pela Universidade de Brasília (2003), mestrado em Política Social pela Universidade de Brasília (2007) e doutorado (2015), pós Doutorado (2024) em Política Social pela Universidade de Brasília. Docente de Serviço Social da UNDF

O Programa Direitos Humanos e Cidadania do DF existe desde 2011, com este nome no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias do Distrito Federal. Tal feito inclui o tema dos Direitos Humanos na agenda pública governamental. Em face disso, realizamos uma análise tópica da execução orçamentária do Programa Direitos Humanos e Cidadania para o período de 2016 a 2023.

Para tanto é que desenvolvemos estudo para conhecer o *status quo* da política de direitos humanos no Distrito Federal, sob o enfoque orçamentário, das ações executadas e das práticas de educação em direitos humanos de modo a estabelecermos um parâmetro de avaliação desta política. Registra-se que tal trabalho tem relevância social na medida que se pretende divulgar à população e emponderá-la do discurso sobre a divisão do fundo público⁹³.

Em face disso, debruçamo-nos em uma primeira fase dessa análise na definição de um marco histórico, conceitual e normativo relacionado aos direitos humanos e ao debate sobre o fundo público na sociedade capitalista. No segundo momento analisamos concretamente como que a execução do orçamento público dos direitos humanos se expressa em uma realidade local, tendo em vista suas contradições e potencialidades.

Para dar conta dessa missão seguimos um percurso teórico-metodológico ancorados na dialética materialista que enxerga as contradições dos fenômenos sociais e sua relação com a totalidade social. Sob este enfoque buscamos despir o fenômeno estudado, no caso a política de direitos humanos do Distrito Federal, das suas aparências imediatas e encontrar as mediações que determinam as características essenciais deste fenômeno. Segundo Bandeira (1998, p. 3), “teorias que não se remetem a prática social correm o risco de serem pouco significativas, pois os homens têm demandas e problemas reais, e estes precisam de soluções, num dado espaço e no tempo”.

A dialética materialista caracteriza-se pela visão da realidade como um processo dinâmico que “relaciona e articula fatos, pessoas e coisas, que estabelece nexos, vínculos entre o conjunto de atores sociais e destes com as práticas sociais

93 O fundo público pode ser definido como a capacidade do Estado em arrecadar recursos, por meio de tributos, impostos, taxas e contribuições (sociais e econômicas), dividendos, empréstimos, emissão de títulos e emissão de moeda, para alocação de recursos em políticas públicas, investimentos, custeio e pagamento de juros e amortizações, entre outras (Salvador, 2010).

que lhes são peculiares e características” (Bandeira, 1998, p. 4). Isso está dentro de um contexto histórico-social no qual habitam contradições, por exemplo, o antagonismo das classes.

Nesse sentido partimos da revisão de literatura e em seguida procedemos ao levantamento das principais violações de direitos humanos registradas no período de 2016 a 2023, e utilizamos como fontes de informação as denúncias e demandas de violação de direitos humanos registradas no Conselho Distrital de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos e na Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa da Câmara Legislativa. Com isso, obtivemos insumos para conhecer o fenômeno na sua aparência imediata. Em seguida, procedemos à classificação das demandas de modo a conhecer as principais violações registradas no DF. Seleccionamos o período de 2016 a 2023, pois refere-se ao período de realização do Programa de Direitos Humanos, nos Planos Plurianuais do Governo do Distrito Federal, ferramenta governamental estratégica para o ciclo das políticas públicas. Investigamos a política de direitos humanos, sob o enfoque da execução orçamentária, nesta empreitada. Assim, foi feito o levantamento do desempenho dos gastos públicos no tocante ao programa direitos humanos e cidadania, a fim de identificar como está difundido o programa nas unidades orçamentárias do Distrito Federal (DF).

Na análise do desempenho do gasto social no que tange às ações de direitos humanos, observamos a capacidade de execução orçamentária e os motivos da não execução orçamentária.

Ademais, investigamos os dados orçamentários do Distrito Federal à luz dos indicadores e da metodologia proposta pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). A abordagem da metodologia de análise da relação entre orçamento e direitos humanos proposta pelo INESC identifica que as maneiras utilizadas pelo Estado para arrecadar recursos da sociedade e os retornar por meio de seus gastos repercutem na efetivação dos direitos humanos (INESC, 2017). Por isso, entendemos que o Orçamento é uma peça política que manifesta tomadas de decisão no âmbito do Estado. Importa assegurar que

a diversidade existente na população, os interesses, necessidades e demandas sejam objeto de ações orçamentárias que atendam a população e enfrentem as violações de direitos.

Conforme o INESC (2017, p. 20), o orçamento público se aproxima da defesa e promoção dos direitos humanos quando segue estes cinco pontos:

- Financiamento com justiça fiscal;
- Alocação máxima dos recursos disponíveis;
- Realização progressiva dos direitos;
- Não discriminação;
- Participação popular.

Com base no exposto, analisamos como o Programa de Direitos Humanos do Orçamento do Distrito Federal na execução dos Planos Plurianuais de 2016 e 2019; 2020 a 2023 buscou garantir justiça fiscal, a execução máxima das ações orçamentárias voltadas para os direitos humanos, a efetivação dos direitos com medidas universais e inclusivas, ações de combate à discriminação e mecanismos de participação popular desde a elaboração ao acompanhamento e à avaliação da política pública.

Conforme Inesc (2017, p. 18),

o Orçamento é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Ao elaborar o Orçamento, o governo faz uma estimativa de arrecadação e de gastos para viabilizar sua estratégia de intervenção. Assim, o Orçamento pode assegurar a proteção e a promoção dos direitos humanos, como pode fazer o contrário, violando-os.

Assim sendo, percebemos como o orçamento pode resultar em ações concretas que interfiram na vida da população, promovendo cidadania, empoderamento, bem-estar social e emancipação, mas pode também ao mesmo tempo reduzir as potencialidades humanas, realizar violências institucionais ou impor barreiras de acesso.

Isso fica nítido quando o Estado aposta mais em ações de repressão, na contratação de mais profissionais de segurança pública que profissionais da área de assistência social ou saúde, ou quando opta por investir no armamento dos policiais penais a provisão de recursos para ações de ressocialização dos internos.

A chamada Lente dos Direitos Humanos para Olhar o Orçamento Público do INESC nos serve para acompanhar a elaboração e execução do orçamento do Distrito Federal. Com base nessas considerações teóricas e metodológicas, analisamos os dados do orçamento público do Distrito Federal apontado sua direção, seus limites, desafios, contradições e necessidades de ampliação na perspectiva da defesa e efetivação dos direitos humanos.

Direitos Humanos: uma longa jornada

A CONSTRUÇÃO DOS direitos humanos está relacionada à defesa do atendimento às necessidades de pessoas e grupos sociais prejudicados por relações de conflito, desigualdade, violência e opressão. Infere-se disso que o tema dos conflitos é central para o debate e a continuidade do trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos.

Os conflitos em intensidades diversas envolvem a questão dos direitos humanos. O conflito pode ser definido como encontro da diversidade de necessidades, interesses e visões em um dado momento histórico e uma dada unidade geográfica. Deste ponto, é possível advir sínteses que representem interesses comuns, dantes inexistentes. Sob outra perspectiva, o conflito se mostra como mecanismo de dominação, expresso em atos violentos e discriminatórios que desqualificam o ser humano.

A luta e a defesa dos direitos humanos decorrem dessa compreensão, que em última análise pretende garantir o respeito nas relações e a garantia da dignidade da pessoa humana. O conserto dos conflitos é feito nas mediações realizadas por agentes preparados para compreender e conceder espaço igualitário de manifestação de opiniões. O resultado pode ser a reparação do dano, a harmonia das interações, o acordo entre sujeitos ou a guerra.

Em uma sociedade capitalista, o conflito habita o cerne das relações, tendo em vista a existência de pressupostos materiais desiguais, isto é, a divisão desigual da propriedade, da terra e da renda. As disputas de classes sociais emergem desse fato histórico, que ao longo dos últimos três séculos tem gerado práticas atroz de violência entre os seres humanos, como genocídios, a submissão coletiva de sujeitos à tortura, prisões arbitrárias, escravidão, guerras, dentre outros.

A crítica radical aos estudiosos e defensores dos direitos humanos refere-se à possibilidade ou não deste discurso e desta prática política conseguir ensejar mudanças nas estruturas produtivas em que se assenta o *modus vivendi* da população, ou seja, que possam contribuir com a redução das desigualdades sociais, econômicas e de poder fundadas na lógica capitalista. Isto é, a propalada emancipação política advinda da conquista dos direitos não livraria o ser humano dos grilhões que o aprisionam na exploração do trabalho assalariado na sociedade capitalista. Tal dúvida vem sendo objeto de debate das Conferências de Direitos Humanos, as quais têm buscado aproximar o cumprimento dos direitos sociais e econômicos com aos direitos civis e políticos, contudo este desafio ainda é substantivo.

Cabe ressaltar, conforme Ruiz (2014), que a abordagem ou concepção adotada para estabelecer a definição dos direitos humanos tem gerado distorções, as quais permitem que Ditadores utilizem a perspectiva dos direitos humanos para promover guerras, por exemplo. Por outro lado, utiliza-se o discurso dos direitos humanos para defender pessoas doentes, em situação de fragilidade, pobreza, entre outros. Esta apropriação dúbia tem retirado a credibilidade das ações no campo dos direitos humanos. Por isso, mais uma vez, é fundamental

que estejamos atentos nas análises e no debate sobre os direitos humanos acerca do viés teórico-metodológico que referencia o olhar sobre o tema, pois este pode favorecer ou combater as violações de direitos humanos.

Observamos que é na modernidade em que se instaura o discurso de defesa dos direitos como forma de assegurar a ordem na sociedade burguesa, haja vista a existência da luta de classes. Dizemos com isso que os direitos humanos devem ser vistos na experiência sócio-histórica de lutas e apropriações de discursos e demandas sociais, políticas e econômicas.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 da Organização das Nações Unidas é marcante neste processo, visto que sela um acordo entre a imensa maioria dos Estados em torno de princípios básicos de convivência e garantias também básicas para o cidadão viver, tais como os direitos à saúde, educação, assistência, trabalho, entre outros, frente aos descalabros do holocausto nazista e da II Guerra Mundial.

O caráter processual e histórico dos direitos humanos vem conjugado pelas lutas sociais pela defesa dos direitos que, vez por outra, encontram terreno fértil para se propagar e, às vezes, se deparam com resistências ideológicas e políticas.

Barroco (2010, p. 56) acentua as contradições dos direitos humanos em uma sociedade burguesa, pontuando que:

1. Os DH se afirmam a partir da universalidade. A sua proposta se esbarra em limites estruturais da sociedade capitalista, uma sociedade que se reproduz através de divisões.
2. A sociedade burguesa é fundada na propriedade privada dos meios de produção, o que leva as Declarações de Direitos Humanos a incorporarem esse fundamento de modo contraditório. [...] Quando a propriedade privada é posta em risco, o Estado deve protegê-la dos não proprietários.
3. Porém, mesmo preso a interesses privados, o Estado não pode se restringir ao uso da força e da violência, por isso, para garantir a sua legitimidade e hegemonia, incorpora determinadas reivindicações das lutas populares por direitos.

Após 70 anos de consagração de um instrumento global de defesa dos direitos humanos observamos que sua concretização é um desafio, haja vista a não adesão de todos os países e também o questionamento dos países colonizados e de culturas da África, Ásia e da América Latina sobre o lugar de suas tradições e demandas sociais na formatação deste documento.

A experiência histórica dos Direitos Humanos nos mostra um processo não contíguo de lutas, conquistas, retrocessos, desafios e perspectivas de uma convivência humana justa e baseada na igualdade. Observamos nos estudos históricos a recorrente prática de violências, genocídios, dominação e submissão de pessoas, grupos e nações, oriunda de atitudes arbitrárias, guerras religiosas seculares, disputas econômicas destrutivas, entre outras. A existência da miséria e da pobreza em diversos países do mundo é um indicador forte de que o disposto nas declarações dos direitos humanos não está sendo cumprido.

A identificação de valores que serviriam de parâmetro universal para a convivência harmônica entre os povos emerge em um contexto pós II Guerra Mundial, quando a humanidade ainda estava chocada com o holocausto nazista. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 consolidou os anseios por parâmetros básicos de relacionamento harmônico e justo entre os seres humanos.

Contudo, a Declaração é um ato com intenções que não tem o poder imediato de transformação das relações sociais, tecidas há anos, de um modo violento, injusto e desigual. Em face disso, partimos da ideia de que os direitos humanos são construídos de forma processual na materialidade da vida social. Em conformidade com Escrivão Filho e Souza Junior (2016), os direitos humanos emergem nas lutas de combate às opressões e contra as violações de direitos, ou seja, de processos sócio-históricos.

Isso implica conceber os direitos humanos na sua concretização a partir das lutas sociais para a sua efetivação em determinados contextos históricos. As relações sociais cotidianas no curso da história configuram a moldagem própria do que são os direitos humanos e neste ponto é que precisamos avançar, na sua efetivação.

Observamos que os direitos humanos enfrentam alguns dilemas, nos termos de Escrivão Filho e Souza Junior (2016), denominados de:

- o efeito encantatório ou ilusório, isto é, a distância real entre os direitos previstos e os direitos efetivados;
- o efeito imobilizante, que faz daquele que luta por direitos um sujeito passivo e subserviente à lógica dominante assim que tem acesso ao direito;
- o efeito da ordem, ou seja, a crença no direito que existe apenas na letra da Lei.

A superação desses engodos é tarefa prioritária para se descortinarem as possibilidades concretas dos direitos humanos. Importa destacar que os direitos humanos têm uma dimensão estatal dada pelos ordenamentos jurídicos, pelos equipamentos e serviços públicos. Têm também uma dimensão da sociedade civil que compreende o movimento em defesa das liberdades, das identidades e do bem-estar social, ao mesmo tempo na luta contra desigualdades, dominações, opressões e discriminações.

Escrivão Filho e Souza Junior (2016) destacam algumas categorias analíticas no debate sobre os direitos humanos. Uma delas é a indivisibilidade, que significa que nenhum direito deve perder suas propriedades em razão de outro direito. Cada direito precisa ser resguardado e efetivado na sua forma original. A outra é interdependência, que compreende o vínculo orgânico entre direitos civis, políticos, sociais e econômicos para a devida efetivação dos direitos humanos. Assim sendo, temos os direitos humanos efetivados quando de forma conjugada são assegurados os direitos civis, políticos, sociais e econômicos.

Cumpra salientar que é na dinâmica da vida social que os direitos se estabelecem, assim vamos identificar processos de resistência e apoio aos direitos humanos, perfazendo um campo em disputa constante. Por exemplo, na década de 1960 os direitos civis e políticos receberam tratamento diferenciado no debate sobre a afirmação destes direitos em relação aos direitos sociais e econômicos. Isso demonstra a interferência dos processos sócio-históricos relativos

à guerra fria na configuração dos Tratados Internacionais, posto que as nações capitalistas tendiam a defender mais os direitos civis e políticos, já as nações socialistas pendiam mais para os direitos sociais e econômicos.

Os direitos humanos inauguraram “no cenário internacional a noção de titularidade de direitos desde uma perspectiva supraestatal” (Escrivão Filho; Souza Junior, 2016, p. 55). Tais garantias conferem ao indivíduo, aos grupos sociais e à sociedade civil organizada maior poder de negociação junto à esfera estatal dominante. Assim, a Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados assegura que não serão aceitos tratamentos violentos e nocivos às pessoas protegidas pelos Tratados Internacionais.

Em síntese, a construção dos direitos humanos perfaz a resultante de conflitos, lutas e garantias legais que consagram determinadas demandas da sociedade. Contudo, restam imensos desafios à concretização dos postulados legais de proteção aos direitos humanos que para serem satisfeitos dependem das lutas sociais.

O debate crítico no campo dos direitos humanos emerge como contraponto aos postulados da Declaração dos Direitos do Homem, da Declaração dos Direitos Humanos e de outras convenções internacionais que falam desde uma perspectiva eurocêntrica.

O desafio contemporâneo está em trazer a experiência dos povos colonizados nas lutas por direitos. Por exemplo, a independência do Haiti, que foi duramente reprimida, trouxe elementos das lutas pela conquista dos direitos da Revolução Francesa, contudo a estes sujeitos os direitos foram rechaçados (Fernandez, 2018).

O discurso dos direitos humanos Europeu deixou invisibilizado o olhar dos povos colonizados, essa exclusão e o silenciamento dos sujeitos provocaram a subordinação dos discursos e das demandas por direitos destes segmentos, tendo em vista a permanência da lógica colonial.

Consideramos que destituir dos elementos da civilização é também destituir da humanidade, vamos perceber tal componente na literatura colonial, que fazia registro das formas extravagantes e não civilizadas advindas do contato com os povos “descobertos”. Na história do Brasil, em sua colonização, já

havia a dificuldade em identificar quem era humano ou não (índios, negros, povos nativos). Só com a bula papal esses povos foram considerados humanos, mas desde que fossem cristianizados. Revemos métodos de desumanização no encarceramento em massa de crianças nos Estados Unidos em 2018, em que seres humanos, considerados imigrantes ilegais, foram detidos em prisões, onde são vistas como “bestas”. As práticas punitivas eram recorrentes nas colônias da América Latina, África e Ásia, contudo, na construção do discurso dos direitos humanos esse debate foi omitido. É no resgate das experiências de violações das populações colonizadas, das suas experiências de lutas e dos direitos conquistados e não efetivados que o debate e as políticas de direitos humanos precisam caminhar.

É nesse sentido que devemos trabalhar desde a perspectiva multiculturalista, isto é, o olhar dos direitos humanos desde o ponto de vista da diversidade de culturas, expressa na produção artística, agrícola, industrial, política, entre outros. Cabe considerar o tempo e o ritmo de desenvolvimento de cada cultura no seu processo de humanização. Existem tradições que não são fundamentais para uma determinada cultura e que podem entrar em conflito com princípios e conceitos da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos. Isto posto, devemos, portanto, considerar o intercâmbio cultural como mecanismo a partir da diversidade e podemos encontrar consensos na implementação dos pressupostos da dignidade humana.

Em decorrência disso, vamos nos apropriar da análise dos processos sócio-históricos de lutas pelos direitos humanos tendo em vista a existência de correntes sociais de violação dos direitos humanos e de correntes sociais pró-defesa dos direitos humanos.

Os estudos da ONU indicam que o Cilindro de Ciro foi o primeiro registro histórico pela defesa dos direitos humanos, na medida que constam ações de repatriar os povos deslocados e restaurar templos e santuários religiosos pela Mesopotâmia. Sendo ou não o primeiro registro de práticas de direitos humanos, o que nós podemos observar é que diante de correntes de violação dos direitos humanos que destruíram templos religiosos e expulsaram povos

de sua localidade, surgiu um movimento contrário para defender e resgatar a dignidade destes povos, assim como preservar os direitos de professarem suas fés nos seus templos.

Na Inglaterra, a absorção dos pleitos populares aconteceu com a incorporação das demandas por liberdades e alguns direitos, com a “Petition of Rights” (1628) e a “Bill of Rights” (1689), que mesmo não sendo acessível a todos, já representou um avanço frente ao poder absoluto do Rei. Novamente constatamos fluxos e refluxos pró-defesa dos direitos humanos nos processos sócio-históricos.

Nesse sentido, temos, por exemplo, que a experiência da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão pós-revolução francesa é a resultante das forças revolucionárias que viviam situações de pobreza e escassez, desigualdade de poder e outras violências manifestas nas práticas aristocráticas e clericais. Brotam disso a demanda e o movimento político que culminaram na Revolução Francesa. A reboque disso, foram realizadas tratativas para a cristalização destas demandas sociais na forma da Declaração dos Direitos do Homem.

Os exemplos apresentados demonstram que as normativas de defesa dos direitos humanos foram consagradas no contexto Europeu, haja vista que os países da África, América Latina, Ásia e Oceania ainda vivenciavam experiências de total ausência de liberdades e os movimentos revolucionários eram frequentemente massacrados.

A Declaração dos Direitos Humanos de 1948 foi promulgada após as Nações Unidas avaliarem serem repudiáveis todas as iniciativas de ataque à dignidade da pessoa humana. Inspirada na defesa dos povos que sofreram com o holocausto nazista (corrente violadora dos direitos humanos) tal documento quis expandir para todos os países o tratado internacional de proteção ao ser humano. Foi parcialmente exitosa nesta empreitada, posto que inicialmente 48 países aprovaram e hoje conta com mais de 160 signatários.

O desafio da concretização dos direitos humanos permanece, haja vista que existem correntes de violação de direitos humanos há mais de 2000 anos que se transmutam, mas mantêm formas de cultivar modos de ser, pensar e agir que atentam contra a dignidade da pessoa humana.

Por isso, após a declaração universal dos direitos humanos, temos a instituição de um conjunto de normativas e tratados internacionais que visam assegurar a defesa destes direitos e ampliar as garantias para segmentos vulneráveis e que tiveram seus direitos historicamente vulneráveis.

Portanto, os direitos humanos são um campo em que habitam tensões, por isso a conflitividade é uma característica forte, pois é no campo político que o direito se estabelece e está em disputa. Em face disso, vamos analisar como os direitos têm sido violados ou concretizados na experiência brasileira histórica e contemporânea.

Os conflitos em torno do Fundo Público e a garantia dos direitos humanos

A ANÁLISE DO fundo público compreende o estudo da forma pela qual as disputas da sociedade transformam-se no planejamento estatal de políticas públicas, investimentos e pagamentos de dívidas. Esse campo é tensionado pela necessidade de reprodução dos interesses capitalistas em contraste com o atendimento das necessidades humanas. Observamos, ao longo dos estudos sobre a luta pela defesa dos direitos humanos e garantia dos direitos de cidadania, que a questão do fundo público é basilar nesse debate.

Oliveira (1998) percebe que o fundo público tem uma funcionalidade vital para a sustentação do capitalismo contemporâneo, considerando as possibilidades limitadas de auferir lucros no atual estágio do desenvolvimento das forças produtivas. Infere-se que as políticas sociais, como parte do fundo público, atuam incentivando a demanda produtiva, retroalimentando o ciclo virtuoso da produção capitalista, a distribuição de renda via direitos sociais. Salvador (2010, p. 81) sintetiza esta análise ao afirmar que “o fundo público exerce uma função relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social”. Neste condão, Behring (2021, p. 33) reforça a importância de se estudar “o significado do crescimento do fundo público e sua relação com o processo de valorização do capital”.

A conquista e a efetiva concretização dos direitos sociais assentam na vigência e crescimento da alocação dos recursos do fundo público em prol da melhoria das condições de vida de todos(as) as pessoas e também contraditoriamente para o acúmulo e concentração de renda, terra e propriedade. Como constata Behring (2016, p. 2), “a centralidade cada vez maior do fundo público como expressão da contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção”.

Behring (2016, p. 2) afirma que seu diálogo crítico sobre o fundo público tem início a partir da análise do conceito de capital estatal de Mandel (1982), este que representa “o conjunto de recursos que o Estado mobiliza, que extrai da sociedade, na forma de taxas, contribuições, impostos etc. para o desempenho de suas funções”. Nesse esforço de definir o fundo público, a autora propõe eliminar falsas compreensões acerca do tema, como por exemplo aquela que confunde o termo fundo público com os fundos especiais das políticas públicas, tal como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica ou Fundo Nacional de Saúde. A segunda falsa compreensão, segundo a mesma autora, defende que o fundo público é o resultado do excedente da acumulação capitalista, este por sua vez, é aplicado nos gastos com a administração pública. Behring (2016, p. 4) postula, destarte, que “a tendência de queda da taxa de lucro (é), um móvel decisivo das contradições do capitalismo e que vai requisitar suas causas contrariantes, parte delas operadas pelo fundo público, no âmbito da contradição entre abundância e queda da taxa de lucros”. Todavia, esse processo não se dá de forma mecânica, as forças sociais e a luta de classes operam esse processo historicamente dando os contornos à destinação do fundo público. Inclusive Souza Filho (2016) identifica o potencial do fundo público para reduzir os danos da superexploração do trabalho no capitalismo, via acesso a direitos sociais e políticas sociais.

Nesses moldes, a aliança interclassista existente no pós-guerra viabilizou a distribuição de parte da rentabilidade capitalista para o financiamento da Seguridade Social, no que Salvador (2010) vai nomear de “compromisso histórico”. No entanto, vamos observar, conforme Behring (2016, p. 9), “a combinação de extração de mais-valia relativa e salários indiretos no centro, com

superexploração do trabalho na periferia do mundo do capital viabilizando certa redistribuição, geopoliticamente situada”. Esse debate ganha fôlego ao relacionarmos este com o conceito de antivalor elaborado por Oliveira (1998). Nesta perspectiva o fundo público poderia desmercadorizar a força de trabalho com o aumento do acesso aos direitos coletivos. Entretanto, afirma Behring (2016, p. 10) que as políticas sociais, financiadas pelo fundo público, estão no circuito do valor: reproduzem a força de trabalho, inserem os trabalhadores no circuito do consumo, realizam compras de mercadorias, fazem rotar o capital (Behring, 2012) e geram contratendências à queda tendencial da taxa de lucros. A mesma autora defende que no contexto da hegemonia do capital portador de juros, as possibilidades de realização do antivalor são diminutas, posto o fato de que o ideário neoliberal estabelece medidas severas de controle do gasto público, restringindo o montante destinado ao salário indireto.

Destaca Behring (2021), que a rotação do capital na atual conjuntura é processada pelas políticas sociais, especialmente pelos programas de transferência de renda que dinamizam o consumo e também passam a integrar o mercado de crédito financeiro. Além disso, da parte do capital esta rotação ganha mais fôlego com os aportes cada vez maiores de recursos dos orçamentos públicos destinados ao pagamento e amortizações dos juros da dívida pública.

Dizemos com isso que há a necessidade de compensação de dívidas humanitárias, reiteradas por legislações, políticas e recursos alocados de forma injusta. Para tanto, o fundo público deve ser conhecido pela população, apropriado pela participação política constante e socializado de acordo com demandas históricas e necessidades humanas prementes. Avançando em relação à análise de Oliveira (1998), pode-se afirmar que, ao mesmo tempo que cada capital particular negocia parcela do fundo público, cada extrato da classe trabalhadora disputa sua cota de recurso no fundo público.

Conteúdo de natureza transdisciplinar e transversal, a questão dos direitos humanos precisa ser trabalhada com a garantia de orçamento regular e planos de curto e médio prazo para efetivá-los. Quer se dizer com isso que é necessário ampliar a reserva orçamentária para incluir de fato esta área da política pública na agenda governamental.

Assim, nessa tensão entre a reprodução ampliada do capital e o atendimento das necessidades humanas é que discutimos a concretização do programa orçamentário do Governo do Distrito Federal em face das violações de direitos humanos mais recorrentes nos anos de 2016 a 2023.

A política pública é uma ação organizacional em resposta a um assunto do interesse do cidadão, que se configura de acordo com uma construção social de atores distintos que interagem na arena decisória, na elaboração, implementação e avaliação da política.

De acordo com Muller e Surel (2002, p. 14), “uma política pública constitui um quadro normativo de ação, ela combina elementos de força pública e elementos de competência (expertise); ela tende a constituir uma ordem local”. Neste sentido, a política pública é percebida para além das suas características operativas e entendida sob a dinâmica dos conflitos e interesses que se expressam em todo o processo da política, a partir da ação organizada ou não de atores e redes sociais indiretamente ou diretamente envolvidos com o objeto da política pública⁹⁴.

A Política Social, por sua vez, constitui-se em ação destinada ao atendimento das necessidades sociais de toda a população, mas é também resultado das tensões e interesses manifestos na construção da agenda pública. Nesta perspectiva, a política social não significa apenas ação programática traduzida em programas, serviços e projetos, mas representa, sobretudo, o movimento da sociedade e do Estado na perspectiva da garantia dos direitos sociais. Em síntese, pode-se dizer que a política social é um campo das políticas públicas – por isso é fruto também da ação dos sujeitos – cujo foco é o atendimento das necessidades sociais (saúde, educação, previdência social, trabalho, assistência social, entre outras) da população (Pereira, 2008).

94 O termo política foi apropriado de diversas formas ao longo da história, Pereira (2008) fala do caráter polissêmico da política. A política pode ser concebida como espaço de tomada de decisão por parte dos governantes; como ação pública destinada a atender a finalidade de interesse da sociedade, além de ser considerada como espaço de discussão e participação cidadã.

Sob um entendimento a Política Social é a racionalização (cálculo e previsão dos meios mais adequados aos fins propostos) das ações públicas que visam garantir a proteção social, atuando na superação das necessidades materiais e imateriais – o fato básico⁹⁵ – das pessoas, na perspectiva da prevenção e ação sobre as situações de risco social⁹⁶.

Por outro enfoque observamos uma tendência em compreender a política pública à luz das contradições da sociedade capitalista. Neste enfoque, valoriza-se relação entre Estado e Sociedade e a correlação de forças manifestas e latentes na arena política. Destacamos que a política pública não se limita a ser uma ação estatal destinada a atender o interesse público, mas compreende a participação dos sujeitos e de organizações privadas da sociedade civil na sua moldura (Pereira, 2008).

Importa salientar que na arena política comparecem diversas forças dentre empresários, sindicatos, organizações populares, burocratas, entre outros (Faleiros, 2000). As alianças firmadas e os confrontos vão delinear a política social em determinada conjuntura histórica mais propensa à lógica do seguro social ou à lógica social, como indica Boschetti (2009).

É a partir do entendimento apresentado que discutimos a concretização dos direitos humanos nas políticas públicas do Distrito Federal.

Violações dos Direitos Humanos no Distrito Federal

ENTRE OS ANOS de 2016 e 2023, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CDDH/CLDF) registrou um crescimento significativo no número de demandas relacionadas a denúncias de violações

95 Weber designa como fato básico “o fato de nossa existência física, assim como a satisfação de nossas necessidades mais ideais, defrontam-se por todos os lados com a limitação quantitativa e a insuficiência qualitativa dos meios externos, que demandam a previsão planejada e o trabalho, a luta com a natureza e a associação com os homens” (Weber, 1997, p. 79).

96 Conforme Moreno (2000), o Estado de Bem-Estar pode ser definido como um conjunto de instituições estatais provedoras de políticas sociais dirigidas à melhoria das condições de vida e da promoção da igualdade de oportunidades aos cidadãos. A Política Social é entendida sob esse enfoque como intervenções públicas que pretendem diminuir os riscos sociais dos cidadãos e promover o aumento do bem-estar social.

de direitos humanos. Essa expansão revela tanto o agravamento das condições sociais e institucionais no Distrito Federal quanto o fortalecimento da atuação da Comissão no acolhimento, encaminhamento e resposta às demandas da população.

Tabela 1 - Quantitativo de demandas de 2016 a 2023

Ano	Quantidade
2016	63
2017	66
2018	79
2019	202
2020	747
2021	889
2022	1275
2023	2213

Fonte: Relatório Anual da Comissão de Defesa de Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa – 2023.

Elaboração própria.

Nos três primeiros anos (2016 a 2018), o volume de registros se manteve relativamente estável, com números modestos, reflexo de um cenário institucional com menor visibilidade da Comissão, ausência de canais de denúncia online e pouca articulação com a sociedade civil. Nesse período, predominavam as demandas relacionadas à dificuldade de acesso a direitos sociais básicos, como saúde, assistência social, educação e moradia, além de registros de assédio moral, violência policial e violações no sistema prisional.

A partir de 2019, observa-se uma mudança substancial no volume de registros, que saltam de 79 (em 2018) para 202 no ano seguinte. Esse crescimento está relacionado à mudança de presidência da Comissão, marcada por um mandato comprometido com a promoção ativa dos direitos humanos, maior articulação com movimentos sociais e ampliação da escuta pública.

O ano de 2020 representou um divisor de águas, com a chegada da pandemia de Covid-19 e a criação do canal de atendimento online da Comissão, via WhatsApp e e-mail institucional. Isso permitiu o acolhimento de 747 denúncias, muitas das quais vinculadas à ausência de políticas emergenciais, à negligência hospitalar, à precarização do sistema prisional e às dificuldades no acesso ao auxílio emergencial.

Nos anos seguintes, os registros continuaram em trajetória ascendente: 889 denúncias em 2021, 1.275 em 2022 e 2.213 em 2023, consolidando a Comissão como espaço de referência para o recebimento de demandas e denúncias de violações de direitos no DF. O crescimento também revela a intensificação das situações de vulnerabilidade enfrentadas pela população, sobretudo entre os grupos historicamente marginalizados.

A análise qualitativa das denúncias indica que a maior parte das demandas está relacionada à negação de direitos sociais, à violência institucional e ao racismo estrutural. Os principais temas incluem o não acesso à saúde, educação, assistência social, moradia digna, além de relatos de violência policial, tortura e maus-tratos em unidades prisionais e socioeducativas.

O sistema penitenciário figura como o principal espaço de violação dos direitos humanos, com 53% das demandas de 2019 a 2021 relacionadas às condições de custódia e à negligência estatal nas unidades prisionais. A superlotação, a ausência de profissionais, a precariedade das instalações e a falta de acesso à saúde, à educação e à assistência jurídica foram as principais queixas. Ademais, a pandemia agravou esse cenário, com suspensão de visitas, contaminações em massa e descumprimento das recomendações do CNJ sobre liberação de presos em grupo de risco.

Destaca-se também o recorte racial das violações: 62% das vítimas das denúncias eram pessoas negras, especialmente em denúncias ligadas à violência policial, abordagens abusivas, sistema carcerário e situações de rua. Os dados mostram que a população negra, periférica e empobrecida é a principal afetada pelas omissões e violações praticadas por instituições públicas.

A Comissão respondeu ao aumento das demandas com uma atuação mais articulada. Em 2022, por exemplo, foram expedidos 1.269 ofícios a órgãos públicos e instituições, visando ao atendimento das demandas recebidas e fiscalização das políticas públicas. Além disso, a Comissão investiu em estratégias de educação em direitos humanos, promovendo cursos, rodas de conversa, cartilhas e vídeos informativos em parceria com universidades, conselhos de direitos e a Escola do Legislativo da CLDF.

Apesar desses avanços, existem desafios relacionados à falta de respostas por parte de diversos órgãos públicos. Muitos ofícios enviados pela Comissão permanecem sem retorno, especialmente junto a órgãos de segurança pública e algumas instâncias do Poder Executivo, o que revela um déficit institucional no circuito de proteção aos direitos humanos.

Dessa forma, os dados de 2016 a 2023 mostram que as violações de direitos humanos no DF são estruturais, persistentes e seletivas, atingindo com maior intensidade a população negra, em situação de rua, privada de liberdade, LGBTQIA+, com deficiência e em situação de pobreza extrema. O enfrentamento a essas violações requer um pacto interinstitucional, a garantia de orçamento público para políticas sociais, o fortalecimento da rede de proteção e uma atuação firme e articulada da Comissão de Direitos Humanos em defesa de uma sociedade democrática, plural e justa.

Do Fundo Público aos direitos humanos – uma análise do caminho do orçamento público no contexto do Distrito Federal

DIANTE DO QUADRO apresentado de violações de direitos humanos no Distrito Federal, neste momento vamos apresentar o levantamento do desempenho dos gastos públicos no tocante ao programa direitos humanos e cidadania, a fim de identificar como está difundido o programa nas unidades orçamentárias do Distrito Federal (DF). Para tanto, foi utilizado o acesso ao Sistema SIGGO,

no portal de transparência da Câmara Legislativa do Distrito Federal, onde foram extraídos os dados da execução orçamentária, por programa, unidade orçamentária, ação orçamentária e subtítulo.

Tabela 2 – Execução orçamentária do Programa de Direitos e Cidadania do Orçamento do Distrito Federal de 2016 a 2021

Total de Recursos por Ano	R\$ Dotação Autorizada	% Crescimento	R\$ Liquidado	% Liquidado
2016	243.767.860	0	200.840.809	82,30%
2017	295.524.630	21,20%	140.553.647	47,50%
2018	395.900.345	25,30%	220.173.096	55,60%
2019	357.616.026,00	-9,67%	260.358.136,19	72,80%
2020	259.585.779,91	-27,40%	114.489.010,20	44,10%
2021	289.621.146,00	11,60%	172.839.176,98	59,68%
2022	291.990.251,70	0,80%	183.925.055,22	62,96%
2023	342.580.649,77	17,30%	191.822.239,22	55,99%

Fonte: Sistema Integral de Gestão Governamental SIGGO / GDF. Elaboração própria

A análise da execução orçamentária do Programa de Direitos Humanos de 2016 e 2023 mostra oscilação dos valores aplicados na área, com crescimentos e quedas com tendência de descontinuidade na execução. No período total temos uma média de execução baixa de 60% dos recursos, o que representa o PPA de 2016 a 2019, temos uma média de execução de 55% do orçamento.

Os recursos alocados apresentaram uma tendência de aumento significativo de 2016 para 2018, com um crescimento notável de 25,3%. Contudo, a partir de 2019, observa-se uma redução de 9,67%, seguida de uma queda mais expressiva em 2020 (-27,4%). A partir de 2021, os valores voltam a subir, indicando uma possível recuperação.

A execução orçamentária mostra variações ao longo dos anos. Embora em 2016 tenha sido atingido um percentual relativamente alto (82,3%), os anos subsequentes apresentam níveis mais baixos, atingindo seu ponto mais baixo em 2020 (44,1%). O retorno a níveis mais elevados em 2021 e 2022 sugere uma melhoria na eficiência da execução orçamentária.

O crescimento percentual na dotação autorizada mostra uma tendência positiva até 2018, refletindo uma expansão nas alocações de recursos. A partir de 2019, contudo, ocorre uma diminuição, indicando uma possível reavaliação das prioridades orçamentárias.

O valor liquidado mostra uma variação considerável, pois, embora o percentual de execução tenha caído em 2020, houve uma recuperação significativa em 2021 e 2022, sugerindo uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis. As projeções para 2023 indicam um aumento tanto na dotação autorizada quanto no valor liquidado. Contudo, a execução orçamentária prevista está abaixo dos níveis recentes, sugerindo a necessidade de atenção para garantir uma utilização eficaz dos recursos.

A análise dos dados sugere a importância de avaliar não apenas os valores orçamentários.

Tabela 3 – Volume total de recursos da Receita do DF em relação a Dotação Autorizada para o Programa Direitos Humanos e Cidadania entre 2016-2023

Total de Recursos por Ano	R\$ Receita do DF	R\$ Liquidado do Programa Direitos Humanos e Cidadania	% Liquidado do Programa Direitos Humanos e Cidadania/ Receita do DF
2016	32.605.928.893,00	200.840.809	0,60%
2017	26.902.341.731,00	140.553.647	0,50%
2018	26.925.750.075,00	220.173.096	0,80%
2019	25.127.801.288,00	260.358.136,19	1%
2020	26.007.386.705,00	114.489.010,20	0,40%
2021	26.903.442.327,00	172.839.176,98	0,6%
2022	37.901.387.222,80	183.925.055,22	0,40%

2023	36.854.982.110,29	191.822.239,22	0,50%
------	-------------------	----------------	-------

Fonte: Sistema Integral de Gestão Governamental SIGGO / GDF. Elaboração própria

A alocação de recursos para o Programa de Direitos Humanos e Cidadania em relação ao total da Receita do Distrito Federal (DF) varia significativamente ao longo do período de 2016 a 2023. O percentual do orçamento liquidado destinado ao programa em comparação com a receita total do DF flutua entre 0,4% e 1%, indicando uma variabilidade na priorização deste programa em relação ao orçamento total, com um média de 0,6%.

Nos anos em que a porcentagem de recursos alocados aumenta, como de 2017 para 2018 e 2018 para 2019, pode-se interpretar que houve um esforço para maximizar a alocação de recursos disponíveis para o programa. Contudo, os anos subsequentes, como de 2019 para 2020 e de 2021 para 2022, mostram uma diminuição nessa alocação, sugerindo uma variação na priorização ou na disponibilidade de recursos.

Considerando a perspectiva do INESC (2017) da realização progressiva dos direitos, implica um aumento continuado e sustentável na alocação de recursos para áreas críticas, como os direitos humanos e cidadania, refletindo um compromisso com a melhoria nesses campos. Observando a tabela, percebe-se que essa realização não é linear ao longo dos anos considerados. A progressão não se mostra constante, com o ápice de alocação ocorrendo em 2019 (1% da Receita do DF) e diminuições subsequentes. Apesar das flutuações, é importante notar que houve uma tentativa de aumentar a alocação em certos anos, mas a consistência na realização progressiva dos direitos, conforme discutido pelo INESC, parece não ser totalmente atendida, evidenciada pela variação ano a ano na porcentagem do orçamento liquidado destinado ao programa.

Observa-se uma falta de uma tendência clara de aumento na alocação de recursos ao longo dos anos, o que aponta para desafios na realização progressiva dos direitos humanos e cidadania no DF. Isto pode indicar a necessidade de uma estratégia mais consistente e sustentada para fortalecer este programa. Para alinhar-se aos critérios do INESC, seria recomendável adotar uma abordagem mais sistemática para aumentar progressivamente a alocação de recursos para

o Programa de Direitos Humanos e Cidadania, visando garantir um compromisso mais firme com a promoção e proteção dos direitos humanos e da cidadania no DF.

O programa orçamentário da política de direitos humanos no Distrito Federal ocupa um lugar secundário em relação às demais políticas, posto que representa menos de 1% da receita do Orçamento do DF. Ao mesmo tempo constata-se, a partir de levantamento das violações de direitos humanos a partir da análise dos relatórios da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Legislativa do Distrito Federal (como observamos na seção anterior), tendência de crescimento dos casos de violações de direitos e de negação do acesso a direitos sociais. Constata-se, assim, uma contradição entre o planejamento e a execução orçamentária das ações do governo em relação às demandas não atendidas da população do Distrito Federal.

As informações preliminares indicam que a política de direitos humanos está disseminada em praticamente todas as unidades governamentais do Distrito Federal, incluindo Administrações Regionais, Secretarias, Agências e Institutos. Destaca-se a baixa execução orçamentária nos últimos 6 anos, a queda do crescimento do orçamento entre 2019 e 2022, e o seu crescimento em 2021. Constatamos o crescimento da representatividade do Orçamento em 2021 e 2023, contudo, este constitui menos de 2% da receita do GDF, o que demonstra o lugar secundarizado desta política dentro das prioridades do Governo.

O foco do Programa Direitos Humanos e Cidadania (2016-2019) foi a Ação de ressocialização de egressos do sistema carcerário. Por exemplo, em 2016, esta ação representou 13% do total do orçamento do programa direitos humanos e cidadania, ou seja, R\$23.608.026,00. E em 2020, representou 12,23%.

Impressiona a quantidade de ações sem execução orçamentária. Isto demonstra um pouco como a recém-criada Secretaria da área dos Direitos Humanos ainda não ocupou o seu devido espaço na Gestão Administrativa do Distrito Federal, que concentra os recursos deste Programa nas áreas de Justiça e Segurança Pública. Seguem abaixo as ações do programa de direitos humanos não foram executadas (2016-2023) ou com baixa execução:

- A construção de prédios de centro de detenção provisória;

- Construção de cozinha no Sistema Penitenciário;
- Construção de escola penitenciária;
- Construção de Centro Integrado de Atenção Psicossocial (CAPs) no Sistema Penitenciário;
- Reforma do Centro de Referência em Direitos Humanos;
- Realização do Mutirão pela Cidadania;
- Realização do Projeto Alma Gêmea;
- Ampliação de Modelo de Atendimento Integrado na Secretaria de Justiça;
- Realização de Serviço de Mediação e Conciliação da Defensoria Pública;
- Inserção no mercado de trabalho dos egressos no Sistema Prisional na Administração do Jardim Botânico e no Metro;
- Programa de Assistência Comunitária na Administração do Gama e de Santa Maria;
- Combate à Homofobia;
- Educação em Direitos Humanos.

Ressaltamos a baixa execução, na gestão do Fundo Penitenciário, de ações voltadas contra homofobia, assistência ao idoso e programa de proteção às vítimas. Ademais, a Secretaria Administração Penitenciária do Distrito Federal e a Secretaria de Justiça e Cidadania concentram mais de 90% dos recursos, sendo que o maior volume de recursos é destinado para a manutenção do Sistema Penitenciário. Mesmo assim, observamos muitas demandas de violações de direitos humanos no Distrito Federal relacionadas ao Sistema Penitenciário que não estão contempladas nas ações orçamentárias do Governo. Existe demanda de maior investimento nos sistemas de câmeras de segurança em todos os presídios do Distrito Federal. Assim como política de capacitação dos policiais penais e realização de atividades de formação profissional continuada dos presos.

Ademais, identificamos nos dados disponíveis no sistema Siggo que a execução orçamentária de ações relacionadas ao sistema socioeducativo, apoio a grupos vulneráveis e à infraestrutura de direitos humanos no Distrito Federal de 2016 a 2023 revela uma série de desafios na concretização dos direitos humanos e na eficiência do uso de recursos públicos, a saber:

- A baixa execução orçamentária em áreas críticas como a assistência a pessoas com deficiência, apoio a dependentes químicos e infraestruturas para mulheres e jovens sugere uma falta de priorização de grupos vulneráveis. Essa negligência é desafiadora em um contexto de crescentes violações de direitos, como indicado pelo aumento de casos de violência e discriminação;
- A não utilização de recursos alocados para a construção de infraestruturas essenciais e para a implementação de políticas de reinserção social e prevenção às drogas aponta para falhas administrativas e logísticas;
- A execução irregular de fundos para a assistência de jovens e pessoas com deficiência reflete uma inadequada proteção desses direitos. A ausência de serviços eficazes e acessíveis para esses grupos os expõe a riscos aumentados de marginalização e exclusão;
- A variação na execução financeira de ações, como a manutenção de unidades de semiliberdade e a implementação de programas de reintegração social, indica uma falta de continuidade e compromisso com projetos essenciais. A descontinuidade não só impede a progressão adequada no fortalecimento dos direitos humanos, mas também reflete uma gestão orçamentária que não atende às necessidades reais da população;
- A inconsistência na execução de ações voltadas para o combate à violência contra mulheres e para a promoção de direitos de minorias, como a comunidade LGBTQIA+, destaca uma falha na proteção e promoção de direitos desses grupos.

Os dados também apontam para uma desconexão entre a alocação de recursos e as necessidades reais da população, como evidenciado pelo crescimento de violações de direitos e pela negação do acesso a direitos sociais, visível pela não execução do orçamento.

Considerações Finais

CONSTATAMOS NESTE TEXTO que a investigação sobre o fundo público ilumina como as disputas políticas e sociais são transpostas para o âmbito do planejamento estatal, influenciando a formulação de políticas públicas, a alocação de investimentos e o pagamento de dívidas. Este campo de estudo é marcado por tensões decorrentes da necessidade de sustentar os interesses capitalistas frente às exigências das necessidades humanas. A análise da defesa dos direitos humanos e da garantia dos direitos de cidadania revela que a gestão do fundo público é fundamental nesse contexto.

Como vimos, de acordo com Oliveira (1998), o fundo público contribui para a manutenção do capitalismo contemporâneo, especialmente considerando as limitações para gerar lucros no estágio atual do desenvolvimento das forças produtivas. As políticas sociais, integrantes do fundo público, promovem a demanda produtiva e contribuem para um ciclo virtuoso de produção capitalista e distribuição de renda por meio dos direitos sociais.

A formulação dos direitos humanos se entrelaça com a defesa das necessidades de indivíduos e grupos sociais frequentemente excluídos e violentados por dinâmicas de conflito, desigualdade e opressão. Consequentemente, a temática dos conflitos emerge como central no debate e na promoção dos direitos humanos. Esses conflitos, variando em intensidade, refletem a diversidade de necessidades, interesses e perspectivas em momentos e locais específicos na história. Estes embates podem resultar em sínteses que representem interesses comuns, anteriormente inexistentes, ou podem se manifestar como mecanismos de dominação, evidenciados por meio de atos violentos e discriminatórios que desumanizam o indivíduo.

A nossa intenção aqui foi a de explicitar a contradição existente entre as violações de direitos humanos do Distrito Federal, que caminham numa direção de crescimento e desproteção social, e de outro lado as ações orçamentárias que não atacam diretamente essas violações, seja pela falta de ações, seja pela baixa execução orçamentária.

A execução orçamentária do Programa de Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal entre 2016 e 2023 apresenta uma série de desafios e inconsistências na aplicação de recursos voltados para a promoção dos direitos humanos e cidadania. Apesar de períodos de aumento nos recursos alocados, como observado entre 2016 e 2018, houve também momentos de queda, especialmente a partir de 2019, com uma execução geral abaixo das expectativas.

A análise das ações revela problemas recorrentes de descontinuidade nas políticas, falta de compromisso com a execução total dos orçamentos aprovados e, conseqüentemente, a não realização progressiva dos direitos humanos.

O panorama da execução orçamentária do Programa de Direitos Humanos e Cidadania no Distrito Federal destaca a necessidade de uma revisão das prioridades orçamentárias. Isso incluiria mecanismos de financiamento e execução mais efetivos e a adoção de uma abordagem sistemática para aumentar progressivamente a alocação de recursos para as áreas mais críticas.

A análise da execução orçamentária do Distrito Federal denota uma falta de alinhamento entre a alocação de recursos e as necessidades efetivas para a promoção e proteção dos direitos humanos. A descontinuidade das políticas, a falta de priorização de grupos vulneráveis e as falhas administrativas contribuem para um cenário onde as violações de direitos continuam a ocorrer sem a devida resposta do poder público.

Ademais, a partir de um olhar geral de todas as ações orçamentárias executadas, observa-se a ausência de ações orçamentárias dirigidas à educação em direitos humanos. Registra-se que este é o núcleo básico de prevenção à criminalidade, à violência e de promoção da cidadania. E identificamos como desafio do Programa Orçamentário compatibilizar as ações do programa Direitos Humanos com as demandas de direitos humanos mais comuns e

mais graves apresentadas às Comissões de Direitos Humanos, Ouvidorias, MPDFT, Defensoria, Delegacias de Direitos Humanos, Conselho de Direitos Humanos, OAB.

Por isso, entendemos que a partir deste estudo é necessário elaborar um novo programa orçamentário da área de direitos humanos alinhado às demandas e denúncias, além de mobilizar organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa a fim de assegurar as condições de realização das metas assinaladas e o monitoramento técnico-científico da política pública.

REFERÊNCIAS

- BARROCO, Maria Lúcia. A historicidade dos direitos humanos. *In*:FORTI, Valéria; GUERRA, Yolanda(org.). **Ética e direitos humanos: ensaios críticos**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 55-62.
- BANDEIRA, Lourdes. **Roteiro para uma proposta de projeto de pesquisa**. João Pessoa: UFPB, 1998.
- BEHRING, Elaine. Fundo público: um debate estratégico e necessário. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL (ENPESS), 15., 2016, Ribeirão Preto. 20 anos de diretrizes curriculares, 70 de ABEPSS e 80 de Serviço Social no Brasil: formação e trabalho profissional – reafirmando as diretrizes curriculares da ABEPSS. **Anais** [...]. Brasília: ABEPSS, 2016. v. 1.
- BEHRING, Elaine. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.
- BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SDH/PR, 2010.
- BRASIL. **Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/116/21/PDF/G1211621.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- BOSCHETTI, Ivanete Salete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete Salete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: CEAD. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Curso de especialização em Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEAD/UnB, 2009. p. 75-92. Módulo de capacitação.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. Os custos da crise para a política social. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 64-85

CDDHCLP/CLDF. Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa. **Violações de direitos e racismo**: análise sobre os recortes étnico-raciais das denúncias de crimes e violações recebidas pela CDDHCEDP/CLDF entre 2019 e 2021. Brasília, 2022.

CDDHCLP/CLDF. Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa. **Violações de direitos e racismo**: análise sobre os recortes étnico-raciais das denúncias de crimes e violações recebidas pela CDDHCEDP/CLDF entre 2019 e 2021. Brasília, 2023.

CFESS. **Código de ética do assistente social de 1993 e Lei nº 8.662/1993 de regulamentação da profissão**. 3. ed. Brasília: CFESS, 1997.

CIDH/OEA. **Relatório com as observações preliminares da visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/11/CIDH-Observa%C3%A7%C3%B5es-preliminares.pdf>. Acesso em: 10 mar.2025

ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sérgio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

FALEIROS, Vicente. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDEZ, Marta. Um olhar decolonial dos direitos humanos. *In*: BACK, Charlott; OLASOLO, Héctor; PRONER, Carol; DURÁN, Carlos Villán; RICOBOM, Gisele (coord.). **70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos**. Valencia: editora, 2018. p. 517-522

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

- INESC. **Metodologia:** orçamento e direitos: referências políticas e teóricas. Brasília: INESC, 2017.
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MÜLLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas**. Tradução Agemir Avarisco e Alceu R. Ferraro. Pelotas, RS: Educat, 2002.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.
- PEREIRA, Potyara Pereira. Estado, sociedade e esfera pública. *In*: CEAD. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Curso de especialização em Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CEAD/UnB, 2009. p. 105-121. Módulo de capacitação.
- RUIZ, Jefferson Lee de Souza. **Direitos humanos e concepções contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2014.
- SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.
- SALVADOR, Evilasio. Crise do capital e o socorro do fundo público. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010b. p. 35-63.
- SOUZA FILHO, Rodrigo. **Fundo público e políticas sociais nos Estados dependentes:** considerações teóricas. *Revista Em Pauta: Teoria Social E Realidade contemporânea*, 14(37), 2016.
- TRINDADE, José Damião de Lima. **Os direitos humanos na perspectiva de Marx e Engels:** emancipação política e emancipação humana. São Paulo: Alfa-Omega, 2011.

CAPÍTULO 8

Controle social e orçamento público

Profa. Dra. Denise Almeida (UEL) ⁹⁷

Introdução

TEMOS COMO OBJETIVO deste capítulo refletir sobre elementos referentes ao controle social e sua importância como instrumento de disputa do fundo público⁹⁸. Pretendemos debater estratégias para publicização e ampliação da capacidade de disputas sobre orçamento e financiamento das políticas sociais. O texto apresenta o seguinte percurso: Inicialmente discute de forma breve a compreensão do Controle Social a partir de pensadores clássicos da política, expoentes do contratualismo moderno – Hobbes, Locke e Rousseau –, Marx, Gramsci, e autores brasileiros – Correia (2004), Bravo (2002), Raichelis (2006). Na sequência retorna à compreensão de Estado como um sistema jurídico apresentado na Constituição Federal de 1988. Apresenta conceitos de Fundo Público, orçamento e financiamento. A segunda parte do texto traz a reflexão sobre o papel dos conselhos na disputa do Fundo Público, os limites, entraves e

97 Assistente Social, mestra e doutora em Serviço Social e Política Social, professora no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

98 O conteúdo deste capítulo se origina de aula ministrada de forma remota em 08/11/2024 pela autora, com o mesmo nome do título. A aula é parte de vários encontros realizados no ano de 2024 no curso de extensão “Fundo Público e financiamento das políticas sociais” promovido pelo Departamento de Serviço Social da UNB, como parte de atividades realizadas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social – FOHPS.

desafios no controle social. Para finalizar, apresenta estratégias para publicização e fortalecimento do controle social e ampliação da capacidade de disputas sobre orçamento e financiamento das políticas sociais.

O presente estudo é elaborado por meio de revisão bibliográfica, de autores que realizam a discussão da temática.

O Estado na perspectiva de Gramsci e Poulantzas

INICIAMOS A DISCUSSÃO por uma breve abordagem do surgimento de Estado moderno sob a concepção de Gramsci e Poulantzas com o objetivo de fundamentar a análise das configurações e contradições do Estado Social e a disputa do fundo público.

De acordo com Poulantzas, o Estado tem como função política “regular um equilíbrio estável mesmo com interesses diferentes”. O autor afirma que o “Estado possui a função particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social” (Poulantzas, 1977, p. 42). É evidente que o econômico é o nível que assume papel dominante, mas é no conjunto das lutas por poder, luta entre as intraclasses que as transformações políticas ocorrem e se materializam no Estado e nas classes em si, motivando a história, através do confronto. Poulantzas (1985, p. 148) destaca que “o Estado é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes”, neste sentido é um espaço de disputas.

Para Gramsci e Poulantzas fica evidente que o Estado legitima seu poder através do consenso, articulando sua função econômica e política, incorporando novos sujeitos políticos. Com a implementação do Estado Social, ocorre um salto organizativo nas lutas do proletariado e do conjunto de trabalhadores, garantindo a ampliação geral da legislação social. Além do financiamento do próprio aparelho estatal para a reprodução ampliada do capital, a garantia da conservação física da força de trabalho ameaçada pela superexploração materializa isso por meio das Políticas sociais.

Antônio Gramsci (1891-1937⁹⁹) analisou o estado moderno e ampliou o conceito marxista de Estado¹⁰⁰, para além de aparelho coercitivo, dando ênfase ao nível da superestrutura, destacando a importância dos aspectos religiosos, culturais e ideológicos, no que se refere à dominação burguesa no capitalismo. Sua noção de estrutura coercitiva de classe considera “um arco mais amplo de intervenção estatal, explicitando seu caráter contraditório e a sua dimensão política” (Pereira, 2008, p. 107).

Sobre as mudanças ocorridas na sociedade capitalista, afirma que a sociedade política, restrita até aquele momento histórico, cedeu lugar a uma nova esfera pública, mais ampliada, com novos protagonistas, crescente organização das massas e as relações do Estado com a sociedade.

Mantém-se fiel ao método histórico-dialético¹⁰¹, fazendo uma análise rigorosa das transformações em relação à produção, ao trabalho, à ética, às relações humanas, enfim à superestrutura jurídica, política e ideológica que se processa no âmbito societário. A partir de 1930 passa a desenvolver a noção de Estado Ampliado, acrescentando novos elementos à teoria de Marx, pois, mesmo que se mantenha seu caráter classista, o estado precisa incorporar algumas demandas das classes subalternas¹⁰². Constata que o monopólio da violência e a coerção não são mais suficientes para a manutenção da ordem social, é preciso incorporar o consenso por meio de um novo conjunto de valores, além de novas normas políticas, sociais e culturais.

99 Jornalista, membro-fundador e secretário-geral do Partido Comunista da Itália, deputado preso pelo regime fascista de Mussolini, contribuiu para uma análise densa e crítica da sociedade e do Estado moderno. Sua obra precisa ser realizada sem distorções, a partir da totalidade de seu pensamento, não se isolando nas suas categorias. Ver Coutinho (1981; 1999; 2011); Simionatto (2011); Toledo (2013).

100 Ver Engels (1984) e Lenin (1983) escrito entre agosto e setembro de 1917, considerado o mais relevante estudo sobre o caráter do Estado desde as obras de Karl Marx e Friedrich Engels.

101 Para Gramsci o Estado deve ser superado pela “sociedade regulada: nesta sociedade, o partido dominante não se confunde organicamente com o governo, mas é instrumento para a passagem da sociedade civil-política à “sociedade regulada”, na medida em que absorve ambas em si, para superá-las (e não para perpetuar sua contradição)” (Gramsci, 2001, p. 230).

102 Subalterno para Gramsci refere-se a uma relação de dependência a alguém, a alguma coisa. Expressa subordinação. “É usado em relação a uma parte da população desagregada politicamente e também culturalmente marginal que Gramsci denomina à margem da história” (Toledo, 2013, p. 145).

O Estado Integral ou Estado Ampliado é composto tanto pela sociedade civil como pela sociedade política, duas esferas distintas no interior da superestrutura. De acordo com Toledo (2013, p. 72), na concepção de Estado Integral, “a sociedade civil absorve a mesma função por meio da hegemonia e do consenso”, assim, poder político é coerção mais consenso, “é a unidade da sociedade política e sociedade civil”, sendo a esfera pública ampliada e caracterizada a partir do protagonismo político das organizações de massa.

A atividade econômica é própria da sociedade civil, composta pelos organismos chamados privados de hegemonia e a sociedade política, ou Estado, e corresponde à função de hegemonia e de domínio ou comando que se exprime no governo (Gramsci, 2011, p. 48).

O Estado é um campo de lutas entre as classes, ou seja, é o espaço em que ocorrem as disputas do poder com papel importante, também nos campos da cultura e ideologia, assim como um conjunto de instituições da sociedade “que, para atender aos interesses das classes dominantes, são “sequestradas” por ela na conquista da hegemonia” (Paula, 2016, p. 97).

Toledo (2013, p. 75) interpreta que a Sociedade Política corresponde ao conceito de Estado jurídico administrativo: “o governo, as forças armadas, a polícia e o sistema judiciário, por isso entendida como conjunto dos aparelhos de dominação”, através dela se garante a disciplina dos grupos e pessoas, por meio “legal”, contudo através deles não se obtém o consenso das massas. A Sociedade Civil é a base da superestrutura composta pelas organizações voluntárias da sociedade, como exemplo a Igreja, escolas, jornais, partidos, meios de comunicação, denominados de aparelhos privados de hegemonia, que têm a função de inculcar a subordinação passiva nas classes exploradas.

Partindo da construção teórica de Gramsci, Nicos Poulantzas (1936-1979)¹⁰³ contribui na compreensão do papel do Estado no capitalismo monopolista, na perspectiva de atendimento às necessidades sociais e políticas sociais necessárias para proteção social. Realizou uma crítica mais contundente que a de Gramsci e Althusser à visão instrumentalista do Estado¹⁰⁴.

Afirma que o “Estado possui a função particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social”. Coloca a importância de compreender o conceito de formação social, as explicações de seus elementos constitutivos, além de suas formas de organização, sejam elas políticas, ideológicas, culturais e econômicas. Muito embora o econômico continue sendo o nível com papel dominante, é o conjunto das lutas por poder, luta entre as intraclases, que gera transformações políticas que se materializam no Estado, motivando a história através do confronto (Poulantzas, 1977, p. 42).

Concebe o bloco de poder numa unidade contraditória das classes ou frações de classe, dominada pela classe ou pela fração de classe hegemônica. Entende que as classes são constituídas por grupos que têm interesses divergentes em alguns momentos, mas que são aliados de acordo com as situações que se estabelecem na vida nacional. Essa unidade se refere ao poder de Estado e ocorre quando há convergência de interesses (Poulantzas, 1977, p. 80).

Para Paula, de acordo com Poulantzas, “o Estado desempenha a dupla função de cindir e agregar, ou seja, legitima a separação do trabalhador de seus meios de produção, criando indivíduos atomizados e juridicamente legitimados e os reunifica sob a pecha de estado-nação” (Paula, 2016, p. 113). A partir desse movimento, consolida-se sua autonomia relativa do Estado, fazendo uso

103 Aluno de Althusser (1918-1990), representante da corrente estruturalista que discute os aparelhos ideológicos de Estado e o papel da ideologia na perpetuação das classes e estruturas do Estado burguês. Para uma leitura mais detalhada, ver Althusser (1958).

104 O cientista político inglês James Martin, na obra *The Poulantzas Reader: Marxism, Law and the State* (2008), demonstra as mudanças que sofreu o projeto teórico de Poulantzas sobre o conceito de Estado capitalista, entre sua fase existencialista cujo interesse inicial era o direito moderno sob o enfoque filosófico e sociológico e, na sua segunda fase, onde o foco é o Estado, cuja natureza que não pode ser separada dos conflitos, das contradições e dos compromissos oriundos das lutas de classes que permeiam a sociedade capitalista.

da ideologia para tal. Conclui que, se a hegemonia não é homogênea e se não há repartição do poder entre as frações da classe burguesa, o Estado burguês é um espaço imanente de conflitos e tensões.

Verificamos períodos de nossa história em que setores da sociedade civil como as frações de classe, os movimentos, os grupos sociais se articulam na esfera econômica e política, conseguindo garantir a incorporação de suas reivindicações, como no caso do Estado Social, em questão.

Poulantzas (1985, p. 148) destaca que “o Estado é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes” e, a partir da correlação de forças estabelecidas precisa negociar para desorganizar as massas populares através da força e da coerção e por meio de estratégias como pactos com frações da classe dominada e com a pequena burguesia. Ao mesmo tempo que garante a hegemonia de uma classe, condensa a luta de classes, garantindo centralidade nesse modo de produção, mediando as disputas e, quando necessário, fazendo concessões à classe dominada.

Numa análise contemporânea afirma que “o Estado concentra não apenas a relação de força entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas” (Poulantzas, 1985, p. 162), na qual a autonomia relativa do Estado é necessária para a organização da hegemonia. Nesse sentido, o pensamento de Poulantzas contribui para explicar o surgimento do Estado Social.

Fundo Público

INTERESSA NESTE ESTUDO, particularmente, analisar o modelo do Estado Social formatado após a Segunda Guerra Mundial, pois a discussão do fundo público é componente obrigatório para implementar políticas sociais. Na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. O fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. A presença dos fundos públicos na

reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo. Para Oliveira (1998, p. 19-20), “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

Dessa forma, o fundo público participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista.

Para uma compreensão mais didática, podemos dizer que a materialização do fundo público é composta pelo Orçamento Público. Salvador (2010) ressalta que o orçamento é a expressão mais visível do fundo público e não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas. Pode-se afirmar que na gestão de uma política pública a destinação orçamentária, as condições para sua operacionalização e sua execução, ou seja, seu efetivo financiamento, são condições essenciais para que haja a possibilidade de atendimento da população nas necessidades apresentadas. No Brasil, passou a ser concebido constitucionalmente como direito do cidadão. A Constituição Federal Brasileira de 1988, ao preconizar pela primeira vez os direitos sociais, enfatizou a responsabilidade do Estado pela oferta de serviços e benefícios que garantam proteção social de forma efetiva.

O orçamento é instrumento essencial e fundamental para o financiamento e a gestão das políticas sociais, pois tanto na destinação de recursos próprios, quanto nas transferências entre as esferas, este é composto para a execução das políticas públicas. Desta forma o Orçamento Público se torna necessário para que se possam assegurar as condições para a efetivação das ofertas que essas políticas precisam prover, devendo esse instrumento contemplar tanto a alocação dos recursos próprios destinados às referidas políticas, quanto os recursos recebidos sob a forma de transferência. Como instrumento de planejamento,

é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental. É, portanto, uma peça técnica, que dá grande ênfase ao planejamento!

A composição do orçamento público a partir dessa direção passou a ser assim composto: Orçamento Fiscal, em que os fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (inclusive as fundações públicas) são considerados. Orçamento de Investimentos das Estatais, ou seja, das empresas em que o poder público detenha maioria do capital social com direito a voto, seja essa maioria direta ou indireta, e o Orçamento da Seguridade Social, que congrega a Previdência, a Saúde e a Assistência Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, seja da administração direta ou indireta, os fundos e fundações públicas.

O Financiamento representa o conjunto de mecanismos, regras e condições que envolvem os meios para que os recursos sejam destinados e efetivamente aplicados na garantia das ofertas da política social. Por isso é tão difícil entender o financiamento! Envolve uma série de elementos que integram uma complexa conexão cujo objetivo é garantir que aconteça a execução das ações: efetiva destinação e aplicação de recursos financeiros para sua provisão e sua operacionalização. Tudo previsto em leis, decretos, portarias e resoluções. Uma questão importante é que deve haver interligação entre planejamento e gestão das políticas sociais.

Na gestão pública brasileira são previstos os fundos, caracterizados legalmente como fundos especiais, os quais são, conforme estabelecido no art. 71 da Lei nº 4.320/1964, “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (Brasil, 1964). São instrumentos de gestão orçamentária e financeira, que se aplicam a todas as esferas de governo, ou seja, à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, e são responsáveis pela alocação de receitas e execução das despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios. Esse tipo de fundo só pode ser criado por lei, sendo que esse instrumento normativo deve tratar dos seguintes aspectos: seus objetivos; os recursos financeiros e os ativos

que o compõem; a destinação de seus recursos; a responsabilidade legal por sua administração; a responsabilidade por sua fiscalização, ressaltando o papel dos Conselhos; a obrigatoriedade e periodicidade de prestação de contas; a definição de orçamentos próprios; a destinação do saldo apurado em balanço final de exercício; e a forma de funcionamento e atribuições.

Os Fundos devem ter seus recursos definidos no Orçamento do Município, do Estado e União em consonância com os respectivos Planos (os programas contemplados devem estar de acordo com as metas que o governo pretende atingir), anteriormente aprovados pelos Conselhos. Tais recursos e sua aplicação devem manter consonância com o PPA - Plano Plurianual e com as diretrizes da LDO - Lei de diretrizes orçamentárias e ser alocados por meio da LOA - Lei Orçamentária Anual. Sua execução deve seguir as normas da lei de licitações, do marco legal das organizações da sociedade civil e a Lei nº 4.320/1964.

Os dois elementos centrais e fundamentais no processo de financiamento das políticas sociais são: os fundos (de assistência social, educação, saúde etc.) e o orçamento público. Entendendo-se aqui o orçamento público de modo amplo, composto por todo o Sistema Orçamentário formado pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Os art. 165 a 169 da CF-88 fundamentam o sistema e o processo orçamentário. O Sistema orçamentário trata da estrutura do orçamento, do documento orçamentário, ou seja, da lei orçamentária. O Processo Orçamentário, por sua vez, trata da dinâmica que envolve o orçamento, seu funcionamento e o papel de cada poder em relação a ele. É também chamado de ciclo orçamentário. Sistema e processo orçamentário se complementam.

Os instrumentos básicos do Orçamento Público: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As leis orçamentárias do PPA, da LDO e da LOA possuem características próprias, mas se relacionam e são articuladas entre si.

Essa breve retomada sobre a organização do fundo público, orçamento, financiamento e do nosso sistema orçamentário é importante para que possamos compreender o Sistema jurídico do Estado Brasileiro. Por meio do Direito é traduzida a realidade histórica dos povos, ordenando suas condutas através da

norma, formando o sistema jurídico. Assim cada Estado tem sua constituição, que estabelece a forma de como o Estado deve agir, portanto a Constituição apresenta um modelo de Estado e de sociedade. No Brasil, de forma específica, temos como sistema de Governo o presidencialismo (separação estrita entre os poderes legislativo e executivo). O Regime de Governo é a democracia. A forma de Estado é o federalismo. Adotando o substantivo “república” em sua Constituição, que remete à compreensão de coletividade. No Brasil, o federalismo compreende uma relação de reciprocidade existente entre os entes da federação, com base na negociação intergovernamental. Pressupõe ainda um pacto entre os entes administrativos, que estabelece a divisão do poder entre o governo central e os governos regionais. Na Constituição Federal do Brasil podemos caracterizar a composição de Estado Social Democrático de Direito como Estado Constitucional, que se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo. “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988, Art. 1º).

Controle Social

É SABIDO QUE a garantia legal de democracia não é suficiente para que esta ocorra na prática. Só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, para fazer valer os direitos do cidadão. Assim, cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não somente quando temos necessidades básicas a conquistar, mas, constantemente.

Uma ação necessária para tanto é a Participação Social. Esta pode ser entendida como o diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório das políticas públicas. Percebemos que participação é um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica, desalienadora, e uma cultura política nova, agregando força sociopolítica a esse grupo

ou ação coletiva, e gerando novos valores. Os indivíduos transformam-se em sujeitos, autores de ações históricas que ultrapassam as ações contidas no desempenho individual ou grupal.

A participação é uma arena política composta por: participantes/ atores, instituições, processos (democratização, desdemocratização), fluxos (demandas que vêm de movimentos sociais ou do próprio parlamento, partidos políticos), agendas prioritárias para ação, campos de atuação (canais institucionalizados, como por exemplo os conselhos e as conferências, ou movimentos sociais), formas de agir (estratégias de ação). Esses elementos se transformam continuamente.

A partir da Constituição Federal de 1988, foi implementada uma nova forma de participação, conhecida como controle social, na perspectiva da ação da sociedade sobre as ações do Estado. No Brasil, a partir do processo de democratização nos anos 1980, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas na Constituição de 1988 e nas leis orgânicas posteriores, foram previstos os Conselhos gestores, instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo, e as Conferências setoriais.

Historicamente, a concepção de controle social tem uma conotação diferente da que temos nos dias de hoje, quando ocorre pelo estado sobre a sociedade. Correia (2004) apresenta as concepções de Estado e sociedade nos clássicos da política expoentes do contratualismo moderno – Hobbes, Locke e Rousseau – jusnaturalistas pertencentes à Escola Política Clássica ou Escola do Direito Natural, cujos fundamentos estão guiados pela razão abstrata, refletindo a relação entre o poder do Estado e os membros da sociedade nos referidos jusnaturalistas, analisando as regras estabelecidas para esta relação a partir do contrato social firmado, deduzindo o tipo de controle social pressuposto pela mesma.

De forma resumida, em Hobbes pode-se inferir que na concepção de relação Estado/sociedade o controle social é exclusivo do Estado absoluto sobre a sociedade, cujos membros se tornam seus “súditos”, sem qualquer controle externo. Em Locke pode-se afirmar que o controle social, ou seja, o controle do “povo” (proprietários) sobre o poder político do Estado é no sentido de limitar sua ação à garantia dos direitos naturais do indivíduo à propriedade, à vida e à

liberdade através da vigilância ao cumprimento das leis e, quando essas forem desrespeitadas, através da resistência pelo uso da força para a dissolução deste poder e instituição de um novo que respeite os referidos direitos. Na perspectiva de Rousseau o povo controla o Estado. O controle social é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular.

A autora analisa também a perspectiva de Marx e Gramsci. Para Marx pode-se afirmar que o controle social é entendido enquanto controle exclusivo do Estado sobre os membros da sociedade com a finalidade de garantir a aceitação da ordem do capital e a sua reprodução. Já para Gramsci o controle social seria movido pela contraditoriedade presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante, ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças entre essas. O controle social na perspectiva das classes subalternas seria no sentido de essas ocuparem, cada vez mais, espaço na sociedade civil na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classe contra-hegemônico.

Nesse sentido, ao se utilizar o aparato teórico de Gramsci para analisar a relação Estado/sociedade, pode-se qualificar a expressão controle social. Primeiro, porque se leva em conta que a sociedade civil não é homogênea, nela circulam interesses das classes antagônicas que compõem a estrutura social. Segundo, considera-se a concepção ampliada de Estado que, na sua função de mantenedor da hegemonia da classe dominante, incorpora interesses das classes subalternas. É nesta luta para a incorporação desses interesses que se abre a possibilidade de as organizações das classes subalternas controlarem de alguma forma as ações do Estado e, consequentemente, influenciarem na alocação dos recursos públicos.

Correia (2004) apresenta ainda a concepção liberal de sociedade civil, que é a que tem prevalecido no debate contemporâneo. Esta caracteriza a dicotomia entre Estado e sociedade civil. O Estado corresponde ao espaço público e aparece como instância neutra de manutenção da ordem através do uso das leis e como árbitro dos conflitos sociais, garantindo assim as condições para o livre mercado provisionando apenas os serviços que não interessam ao mesmo. Já a

sociedade civil corresponde ao espaço do indivíduo, onde importa a liberdade e o benefício individual. O Estado é uma estrutura externa, mas necessária com a função de moderar os abusos dos interesses privados.

As contribuições da autora nos possibilitam compreender que todas as concepções da relação entre Estado e sociedade analisadas, desde a dos jusnaturalistas (Estado x súditos, comunidade ou povo) com suas particularidades em cada teórico, até as marxistas com suas diferenças entre seus representantes, e as liberais recentes têm influenciado nas práticas e abordagens do controle social na atualidade. O controle social se materializa por meio das políticas públicas, espaços genuinamente contraditórios, pois através delas o Estado controla a sociedade, ao tempo que é controlado por essa ao incorporar suas demandas. Desta forma, o controle social na perspectiva das classes subalternas visa à atuação de setores da sociedade civil organizada que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses dessas classes, materializando direitos sociais no final das contas!

Controle social, segundo Correia (2006, p. 12), “envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população”. Nesta compreensão fica evidente que o controle social ocorre sobre o fundo público. A partir de uma perspectiva gramsciana, o controle social deverá ser entendido dentro da articulação dialética entre o Estado ampliado e a sociedade civil composta por interesses de classes diferentes, e deverá se dar na perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas e de construção de resistências às tendências do uso do fundo público para o financiamento da reprodução do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho (serviços públicos que não buscam o lucro).

Raichelis (2000, p. 64) considera o controle social como um dos elementos constitutivos da estratégia política da esfera pública. Ele

implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Bravo (2002, p. 45) contribui com a análise do aspecto legal, para ele o sentido do controle social inscrito na Constituição de 1988 “é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais”, ou seja, é sujeito atuante na gestão pública.

O campo das políticas sociais são espaços contraditórios, pois, através delas o Estado controla a sociedade, ao tempo que apreende algumas de suas demandas. É neste campo contraditório que nasce um novo conceito para o controle social: atuação de setores organizados da sociedade civil na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses da classe trabalhadora.

O controle social se materializa por meio dos conselhos, das conferências, das audiências públicas, dentre outras formas. Nos Conselhos (foco de análise neste estudo), existem tensões que se expressam na presença de diferentes interesses de classes, grupos, entidades que cada conselheiro representa, para dar o rumo das políticas públicas. Não são espaços neutros, nem homogêneos, pois neles existe o embate de propostas com interesses divergentes com direção específica aos interesses dos segmentos das classes dominantes ou das classes subalternas, lá representados. Isso quer dizer que o controle social é uma possibilidade neste espaço, também contraditório, a depender da correlação de forças, que por sua vez, é resultante da correlação de forças existente no conjunto da sociedade. Um fator determinante para que, no âmbito dos Conselhos, haja algum controle social na perspectiva das classes subalternas é a articulação dos segmentos que as compõem em torno de um projeto comum para a sociedade a partir da construção de interesses coletivos, obtendo desta forma um posicionamento em bloco mais efetivo dentro deles, ampliando seu poder de intervenção.

Limites e desafios ao exercício do controle social

A PARTIR DE autores estudados, e de experiência como secretária executiva e assessora técnica de conselhos, além de conselheira ao longo da trajetória profissional pudemos identificar algumas dificuldades, limites e desafios para efetivação do controle social no seu miúdo, no dia a dia dos conselhos em municípios. Sua efetivação no campo dos conselhos é limitada, olhemos a partir da prática conselhistas governamental dos gestores e representantes governamentais: pela não transparência das informações que são disponibilizadas, pela manipulação dos dados, pelo uso de artifícios contábeis no manuseio dos recursos dos Fundos, pela ingerência política na escolha dos conselheiros, ou escolha proposital de acordo com objetivos da gestão, pela manipulação (e por vezes ameaças e perseguições) realizada sobre os conselheiros na aprovação de propostas, dentre outros aspectos. Pela prática conselhistas dos representantes da sociedade civil: pela fragilidade política das entidades representadas, pela não organicidade entre representantes e representados, pela não articulação deste segmento na defesa de propostas em termos de um projeto comum, pelo corporativismo de cada conselheiro defendendo os interesses somente de sua entidade, pelo não acesso às informações, pelo desconhecimento sobre seu papel e sobre a matéria/política na qual deve deliberar e sobre a própria realidade na qual está inserido, dentre tantos outros.

Os entraves para a efetividade do controle social sobre as políticas públicas também estão em nível macroeconômico e político, dada a predeterminação das definições em torno dos orçamentos públicos, especialmente no que tange aos gastos sociais, resultantes das negociações com os organismos financeiros internacionais em torno das bases para o refinanciamento da dívida externa e da contratação de novos empréstimos.

Podemos afirmar que, no que diz respeito ao montante de recurso sobre o qual é possível deliberar, os conselhos participam das decisões. Entretanto, não são esses colegiados que definem esse montante. Esses valores e percentuais já vêm estabelecidos pelos órgãos gestores nas três esferas.

Esse limite tem sido determinado pela dinâmica própria da sociedade do capital, que no seu estágio de crise atual necessita que os recursos públicos subsidiem, cada vez mais, a reprodução ampliada do capital, em detrimento da reprodução do trabalho, desta forma, o que é destinado para as políticas sociais é um valor muito pequeno, de acordo com estudos¹⁰⁵.

É dentro deste limite maior da sociedade do capital que está situado o controle social em sua contraditoriedade, o controle da classe dominante para manter o seu domínio, e as estratégias de controle das classes subalternas na busca da construção de sua hegemonia.

A partir das questões acima, podemos identificar desafios para o controle social. O primeiro desafio é a relação de disputa dos conselhos com os órgãos gestores, a partir das dificuldades apontadas anteriormente, que demonstra uma ação fragmentada e muitas vezes por interesses de grupos e projetos específicos. Um segundo desafio é a falta de articulação do conselho com outros espaços democráticos, ou seja, outros conselhos, movimentos sociais e a própria população. Ocorre neste sentido uma ação solitária, desarticulada em relação aos demais conselhos. O terceiro desafio é aperfeiçoar os canais de participação, desde as pré-conferências e conferências até os próprios conselhos. Um quarto desafio é a qualificação técnica e política de todos os envolvidos; capacitação, qualificação sobre a função de conselheiros, com apropriação dos conteúdos e fluxos dos objetos da matéria a ser deliberada são urgentes e permanentes. Há rotatividade muito grande de conselheiros, gestores e trabalhadores, por esses motivos as capacitações devem ser constantes. O quinto desafio é a ampliação da cultura democrática, para que haja ampla participação. O sexto é o rompimento com a burocracia estatal para agilizar e colaborar com o controle social. O sétimo é superar as dificuldades de diálogo e negociação entre interesses diferentes antagônicos nos espaços democráticos. O oitavo é superar o clientelismo, mesmo dos que são “eleitos” para os conselhos, pois é frequente a aproximação principalmente dos conselheiros governamentais em relação aos usuários para cooptação de seu voto. Um nono desafio é o corporativismo

105 Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Evilásio Salvador, Elaine Rossetti Behring, dentre outros.

entre representantes de serviços, entidades, organizações, quando o interesse maior é a política na qual esse conselho deve pautar-se. Ser conselheiro é ter muitas responsabilidades! Por isso deve ser um exercício sério, com compromisso público. O décimo desafio é a (in)disposição democrática dos gestores, que põem em risco a continuidade dos canais instituídos. Respeitar e incentivar a participação sempre é responsabilidade constitucional! Um décimo primeiro desafio é o fortalecimento do tecido social, dos movimentos sociais, das comunidades, das ONGs para garantir a continuidade e ampliação do número de pessoas participando. E por fim, um décimo segundo desafio é criar estratégias para avançar na democratização da gestão das Políticas Públicas e na universalização dos acessos!

Disputa do fundo público

É IMPORTANTE RESSALTAR que o controle social é uma estratégia importante na disputa do fundo público para garantir as políticas sociais. Entretanto, os conselhos têm a função de deliberar sobre o recurso já definido em cada política pública pelas esferas governamentais. Assim, em relação ao montante de recurso definido, tem um papel homologatório muito mais do que a possibilidade de ampliar o orçamento. Contudo, de acordo com sua capacidade organizativa e de articulação com outras instâncias, há a possibilidade de tensionar para que ocorra aumento de recurso pré-definido para as políticas sociais.

Precisamos inicialmente compreender como ocorre a dinâmica de definir o orçamento, quem define, com base em que projeto de sociedade essas decisões são tomadas. Os conselheiros e os movimentos sociais são os sujeitos responsáveis por essa luta, na medida em que detêm conhecimento e articulação política para a negociação. A luta por essa recomposição/redistribuição do fundo público não é dos conselhos somente, é de todos os movimentos sociais, de toda a sociedade, da classe trabalhadora como um todo. A CF 1988 estabelece a participação institucional, em conjunto com outras práticas e formas, com

atores diversos, em espaços para além das instituições. O controle social vem primeiro como uma conquista da população brasileira, fortalecendo, portanto, outras formas de participação e o ativismo popular.

Nesse sentido, foi promulgado pelo governo federal o Decreto nº 8.243/2014 - Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Este versa prioritariamente sobre a ampliação e a articulação das instituições participativas, ampliando a capacidade das instituições em relação à transparência, representatividade, acesso e publicidade das ações. Entretanto, ficou vigente até 11/04/2019, quando foi revogado e substituído pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que ao contrário do anterior, extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para diversos colegiados (conselhos, comitês, comissões, dentre outros) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto reduz de 700¹⁰⁶ para 50 o número de conselhos previstos na Política Nacional de Participação Social, que também foi extinta por essa normativa. A partir do Decreto nº 9.759/2019, o presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) investe contra a participação popular de diversas formas para além desta normativa. Tem como objetivo nítido desmontar as formas de participação institucional vigentes, sob a justificativa da necessidade de desburocratizar o Estado e de contenção de despesas. Fica evidente que seu projeto de (des)governo é o autoritarismo.

A vigência desse decreto, entretanto, foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em parte e o decreto foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023. Fica evidente nesse movimento de decretar e (des)decretar, que os parlamentares, além de temerem, criam artifícios

106 Dentre os conselhos ameaçados pelo Decreto 9.759/2019, estão o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT, o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, o de Direitos do Idoso, o de Transparência Pública e Combate à Corrupção, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o de Relações do Trabalho, o de Agroecologia e Produção Orgânica, a Comissão Nacional de Política Indigenista, a da Biodiversidade e o Comitê Gestor da Internet no Brasil. Com a extinção dos conselhos gestores, as conferências nacionais de políticas a eles vinculadas também foram ameaçadas. Os setores de políticas públicas mais afetados são, inegavelmente, o de direitos humanos, de igualdade racial, de direitos dos povos indígenas, de política rural e agrícola, de cidades e o de meio ambiente.

jurídicos e políticos para que a participação popular não ocorra, mesmo que haja grandes limites no que diz respeito ao alcance e efetividade de deliberação e decisão sobre o recurso público. Por mais que seja da população o maior interesse na participação, é fundamental o espaço manter no seu arcabouço jurídico condições mínimas para que a participação ocorra.

Estratégias para o fortalecimento da participação e do controle social para ampliação da capacidade de disputas sobre orçamento e financiamento das políticas sociais

PODEMOS PONTUAR ALGUMAS estratégias que possibilitam fortalecer a ação dos sujeitos envolvidos no controle social, e como consequência ampliar a capacidade de disputas sobre orçamento e financiamento das políticas sociais. A primeira estratégia para fortalecer a participação e o controle social é a realização de capacitações continuadas. Não somente as que são ofertadas pelo poder público e pelos próprios conselhos, mas toda e qualquer iniciativa, como por exemplo as promovidas pelos movimentos sociais e universidades por meio de projetos de extensão. O ditado “conhecer é poder” é real! O acesso à informação e conhecimento liberta os sujeitos de qualquer forma de manipulação.

A segunda estratégia é ampliar o diálogo com os demais conselhos, movimentos sociais, usuários para uma articulação entre as políticas sociais e os conselhos de direitos. Fortalecer a base de representação é fundamental para a ampliação da capacidade de disputas.

Outra estratégia importante é utilizar as tecnologias de informações hoje disponíveis para ampliar a participação. As estratégias utilizadas durante o período pandêmico¹⁰⁷ devem ser aproveitadas. Reuniões híbridas são um importante exemplo para alcançar as pessoas afastadas geograficamente.

107 O período compreendido entre 11 de março de 2020, quando a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia, devido à ampla distribuição geográfica da doença no mundo, até 05 de maio de 2023, quando a OMS declarou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância

A quarta estratégia é a publicização e divulgação dos resultados das discussões e deliberação dos conselhos (por meio de publicação de atas, resoluções, uso de rádio local, redes sociais) para ampliar a transparência dos procedimentos de gestão, planejamento e do controle social. Ainda, para publicizar esses espaços e sua importância na gestão das políticas sociais. Essa ação também auxilia na ampliação da cultura democrática! Quanto mais pessoas conhecerem, maior a chance de participar e somar às lutas existentes, além de propor novas pautas de reivindicações!

Outra estratégia importante é facilitar a compreensão para o acesso efetivo às discussões por meio do uso de linguagem acessível nas discussões realizadas nos conselhos. O uso de termos técnicos dificulta a compreensão, torna as reuniões e discussões chatas e maçantes.

A sexta estratégia para romper com a burocracia estatal é pensar em ferramentas, documentos, processos que sejam compreensíveis e acessíveis aos conselheiros. Identificamos além de uma linguagem muito técnica, a falta de recursos didáticos para a apresentação de temas como o orçamento nesses espaços. Utilizar dinâmicas, material visual de fácil compreensão, como quadros explicativos, gráficos, imagens é fundamental para que as pessoas se apropriem dos conteúdos.

Outra estratégia é definir horários de reuniões que possibilitem de fato a participação. Na maioria das vezes as reuniões ocorrem em horário comercial, no expediente dos representantes governamentais e das organizações da sociedade civil, horário de trabalho também das pessoas atendidas pelas políticas sociais (os usuários), o que impede a sua participação. Esse é um horário complicado para as pessoas participarem, pois a prioridade com certeza, é o trabalho, deixando em segundo plano a participação social.

Por fim, criar estratégias para avançar na democratização da gestão das Políticas Públicas e na universalização dos acessos muitas vezes depende de atitudes e ações simples! Precisamos olhar para a realidade local e verificar como e por onde começar. Afinal de contas a disputa dos espaços públicos e do orçamento requer empenho principalmente da sociedade civil organizada,

Internacional (ESPII) referente à Covid-19.

que necessita pautar suas demandas para que haja de fato a possibilidade de se transformar em direitos. Essa luta perpassa pelas conferências, pelos conselhos, espaços onde o controle social se efetiva. Temos muito ainda que aprender, mas é no exercício cotidiano, entre tentativas, erros e acertos que as lutas se materializam!

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Com alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n 1 a 6, pelas Emendas Constitucionais n 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n 186/2008. Brasília: Senado federal, 2016.

BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de. A Saúde no Brasil: Reforma Sanitária e Ofensiva Neoliberal. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. p. 197-215.

CORREIA, M. V. C. A relação Estado/Sociedade Civil e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, São Paulo, Cortez, p. 148-176, 2004.

CORREIA, M. V. C. Controle Social na Saúde. *In*: MOTA, A. E. *et al.* (orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS; OMS; Ministério da Saúde; Cortez, 2006. p. 111-138.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 3.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Estado capitalista e serviço social: o neo-desenvolvimentismo em questão**. Campinas, SP: Papel Social, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Tradução Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução Rita Lima. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

RAICHELIS, Raquel. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. *In*: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Capacitação em Serviço Social e política social**. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, continuada à Distância, 2000, p. 58-70 Módulo 3.

SALVADOR, Evilásio. A configuração do fundo público no capitalismo contemporâneo. *In*: SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 181-208.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. *In*: SALVADOR, E. *et al.* **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. xx-xx.

TOLEDO, Alex Fabiano de. **A categoria classes e grupos subalternos de Antonio Gramsci e sua teorização pelo serviço Social brasileiro**. 2013. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013.

CAPÍTULO 9

A Seguridade Social no contexto do Novo Arcabouço Fiscal (NAF)

Jordeana Davi ¹⁰⁸

Hellen Ludmilla da Silva Torres ¹⁰⁹

Magnólia Martins da Silva ¹¹⁰

Ana Paula Alves Monteiro ¹¹¹

Introdução

ESTE CAPÍTULO DISCUTE a relação entre o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), instituído pela Lei Complementar nº 200/2023 e as políticas integrantes da seguridade social (saúde, previdência e assistência). O objetivo é analisar as medidas de ajuste fiscal adotadas em 2024, primeiro ano de implementação deste Novo Regime, e suas implicações para essas políticas.

Em 2022, há uma mobilização da sociedade brasileira contra a ascensão da extrema direita, que governou o país por quatro anos, apoiando o candidato Lula (PT). Apesar do período eleitoral conturbado, Lula é eleito como presidente pela terceira vez. Na campanha presidencial, em 2022, o candidato Lula teceu críticas à Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, afirmando

108 Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: jordeanadavipereira@gmail.com.

109 Discente do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, vinculada ao Programa de Iniciação Científica (PIBIC/UEPB). E-mail: hellen.torres@aluno.uepb.edu.br

110 Discente do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, vinculada ao Programa de Iniciação Científica (PIBIC/UEPB). E-mail: m.martins@aluno.uepb.edu.br

111 Discente do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, vinculada ao Programa de Iniciação Científica (PIBIC/UEPB). E-mail: ana.paula.monteiro@aluno.uepb.edu.br

que colocaria “os pobres no orçamento”. No entanto, em seu primeiro ano de governo, sua equipe econômica propôs o PLP nº 93/2023, que foi aprovado como LC nº 200/2023, que trata do Regime Fiscal Sustentável, conhecido como Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Este Regime sustentável da política fiscal “traz, na sua essência, mecanismos limitadores para a expansão do orçamento público da União destinado aos gastos sociais” (Salvador, 2024, p. 7), contrariando, por sua vez, o discurso do referido presidente no que se refere à redefinição das prioridades orçamentárias do executivo. O presente capítulo, portanto, lança luz às implicações deste Novo Regime Fiscal para as políticas sociais que integram a Seguridade Social brasileira, apontando linhas de continuidade e ruptura no que se refere à agenda de ajuste fiscal permanente.

Crise do capital, Fundo público e Política Social

AS CATEGORIAS CRISE do capital e fundo público têm sido indispensáveis na compressão da disputa dos recursos públicos, especialmente no contexto do capitalismo contemporâneo, em que o predomínio das “finanças” tem sido determinante para as relações sociais e econômicas. Segundo Nakatami e Marques (2020), a expressão mais cruel deste “mundo financeirizado” é o capital fictício, sendo este o responsável por desencadear as recentes crises financeiras, como a de 2008. Por isso, há uma relação intrínseca entre o papel do fundo público na reprodução do capital, principalmente em ciclos de crise, pois o Estado, ao priorizar a valorização do capital, reduz significativamente os investimentos para parte da reprodução social da força de trabalho, sendo os cortes nos gastos sociais o exemplo mais emblemático deste processo.

No contexto dos “anos dourados”, Oliveira (1998) destaca um “padrão de financiamento público da economia capitalista, onde o do fundo público passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da força de trabalho” (Oliveira, 1998, p. 2021). Se, de um lado, havia gastos sociais consideráveis destinados à saúde universal, educação universal e gratuita, à previdência social, ao seguro-desemprego, entre

outros, por outro lado, tem-se os recursos para ciência e tecnologia, passando pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, inclusive com juros subsidiados para setores de ponta. Isto torna em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, de gastos com armamentos, entre outros itens. Tais fatos indicam que a formação e o desenvolvimento do sistema capitalista são impensáveis sem a utilização do fundo público, cuja presença se aprofunda no contexto contemporâneo.

Com a crise do *Welfare State*, a fatia do fundo público destinado a parte da reprodução social da força de trabalho foi questionada e reduzida, de modo que se revela o “indisfarçável acento ideológico na crítica à crise fiscal do Estado” (Oliveira, 1998, p. 24), pois a presença do fundo público na estruturação do capital não foi retirada.

Segundo Oliveira (1988), o capitalismo sempre necessitou dos recursos públicos para a sua reprodução. No contexto do *Welfare State*, ele perpassa toda “a formação da taxa de lucro [...] o que o torna um componente estrutural insubstituível” (Oliveira, 1988, p. 21), contrariando a tese liberal de autorregulação do mercado.

Oliveira (1988) ressalta que a crise desse padrão de financiamento do fundo público é uma crise ideológica, uma vez que

trata-se de uma verdadeira regressão, pois o que é tentado é a manutenção do fundo público como pressuposto apenas para o capital, não se trata, como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo “mal infinito do capital (p. 44).

Para Behring (2021), esse período é a expressão da maturidade do capitalismo e o fundo público passa a atuar não somente como *ex-ante* ou *ex-post*, como afirma Oliveira (1998), sustentado pela sua tese do fundo público como um *antivalor* (Oliveira, 1998), mas sim como *in-flux*, participando, portanto, de todo processo de formação de valor, ou seja, antes, durante e após o ciclo de produção e reprodução do capital.

A natureza de classe do fundo público não está presente somente na sua funcionalidade na economia capitalista, mas na sua própria formação. De acordo com Behring (2018), o fundo público é formado a partir dos recursos provenientes do trabalho excedente e do trabalho necessário. A parte constituída pelo trabalho excedente origina-se da mais-valia socialmente produzida, que “se reparte em juros, lucro e renda da terra” (Behring, 2018, p. 195), ou seja, é repartida aos que fizeram parte do processo de exploração do trabalho: capitalistas industriais, rentistas e arrendadores de terras. Esta parcela oriunda do trabalho excedente é convertida em tributos para que o Estado execute suas atribuições. Já a parcela proveniente do trabalho necessário realiza-se por meio de uma fração dos salários dos trabalhadores, que é direcionada por meio da carga tributária ao pagamento de impostos diretos e indiretos, sendo este o maior tributo que sustenta a formação do fundo público, sobretudo em economias dependentes.

Para Salvador (2012), o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado possui, seja para a implementação de políticas sociais ou para a reprodução econômica, estando ambas as dimensões articuladas. Os recursos que compõem o fundo público derivam de impostos, contribuições sociais e econômicas, bem como de taxas e outras receitas públicas. Destaca, ainda, que esta mobilização de recursos se manifesta a partir da parte mais evidente do fundo público, isto é, o orçamento público, no qual a distribuição dos recursos públicos evidencia o atendimento de interesses sociais.

Na particularidade brasileira, país de capitalismo dependente, as medidas de apropriação do fundo público pelo capital se dão de forma mais intensa a partir dos anos 1990, com a adesão do país ao neoliberalismo e ataques às garantias da Constituição Federal de 1988, intensificando-se no pós-golpe de 2016, com a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que estabeleceu o teto dos gastos primários, bem como com o aprofundamento das contrarreformas das políticas sociais, dentre elas a previdenciária (2019) e a trabalhista (2016, 2017).

As contrarreformas das políticas sociais promovem a mercantilização, focalização e privatização que, em oposição à universalização e à integração entre as três políticas da Seguridade Social, passam a ser centralizadas em políticas

privatizadas e mercantilizadas, como é o caso da saúde e previdência social e em programas sociais focalizados e seletivos, como é o caso da política de assistência social, na qual concentram-se os programas de transferência monetária.

Partimos da concepção de que o orçamento público não se restringe a uma peça técnica de planejamento, isso porque nele contém principalmente a luta de classes, tanto na formação como na destinação dos recursos. Por esta razão, o debate acerca dos gastos públicos do Estado deve ser inserido no âmbito da luta de classes.

Salvador (2012) destaca que a correlação de forças é um elemento fundamental para apreender a formação do fundo público, uma vez que impacta o caráter tributário. Conforme o autor, o caráter regressivo da carga tributária¹¹² brasileira, predominantemente indireta, afeta de forma intensa a classe trabalhadora, enquanto as classes mais ricas não sofrem os mesmos impactos. A tributação indireta tem sido, portanto, um dos aspectos de aprofundamento das desigualdades sociais no Brasil, dada a combinação entre exploração do trabalho e expropriação tributária¹¹³.

112 É um indicador que expressa a relação entre o que o Estado extrai da sociedade (Tributos) com o Produto Interno Bruto (PIB).

113 Conforme Salvador e Ribeiro (2023), em 2021, a tributação sobre a renda totalizou o montante de R\$ 883,19 bilhões, sendo R\$ 447,10 bilhões pagos pelos rendimentos dos trabalhadores. Em contrapartida, a tributação do capital (Pessoa Jurídica) representou apenas 11,54% da carga tributária, no ano de 2021. Segundo os autores, a origem desta tributação vem do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), sendo este último o único tributo do capital que financia a Seguridade Social brasileira. Destacam, ainda, que os detentores do capital não são tributados na forma de Pessoa Física no Brasil, desde 1996, em que são isentos do imposto de renda sobre lucros e dividendos. Em relação à tributação sobre bens e serviços, isto é, sobre o consumo, correspondeu a 59,2% da arrecadação tributária brasileira, o que evidencia, portanto, a regressividade da carga tributária brasileira, visto que compromete o fundo de consumo da classe trabalhadora, já que esse tipo de imposto é repassado ao consumo final.

Crise financeira de 2008, golpe de 2016 e as implicações para o Brasil

A CRISE FINANCEIRA de 2008 se estendeu além do setor financeiro, afetando também as esferas econômica, política e social (Tonelo, 2021). A recessão, que ocorreu em setembro de 2008 no mercado imobiliário norte-americano e na falência do banco de investimento Lehman Brothers, desencadeou um ciclo de queda nas taxas de lucros mundialmente (Santos, 2024).

Nos países imperialistas de grande porte econômico, “os Estados empregaram todos os meios para salvar o mercado financeiro” (Santos, 2024, p. 21), intensificando as dívidas desses Estados, o que na aparência reforçava a ideia neoliberalista de que o Estado é gastador e precisa de políticas fiscais austeras, recaindo sob a classe trabalhadora a conta para salvar o mercado financeiro, pois nas crises bancárias dos setores privados o fundo público é empregado para amenizar as perdas financeiras do setor privado (Behring, 2021).

Um momento em que houve salvamento do mercado financeiro, com grandes pacotes para resgatar os bancos, através de intervenção estatal, utilizando o fundo público para amortecer a crise, elevando o endividamento público. Em resposta, foram adotadas políticas de austeridade fiscal e aprofundamento da agenda neoliberal (Bhering, 2021; Santos, 2024).

No Brasil, essa crise internacional reverberou com a queda no preço das *commodities*, provocando desaceleração econômica e afetando negativamente o país. Em sintonia com o contexto global, essa situação reduziu as taxas de lucro, dificultando a acumulação do capital no Brasil (Santos, 2024). Em virtude disso, analistas econômicos e políticos responsabilizaram os governos petistas, argumentando-os de gastarem demais com políticas sociais. Assim, uma crise de natureza econômica e internacional tornou-se uma forte narrativa de uma suposta crise fiscal do Estado brasileiro. Uma ideologia que contribuiu para os desafios políticos na gestão de Dilma Rousseff, enfrentados a partir de 2012, culminando no golpe de 2016 (Bhering, 2021; Santos, 2024).

Em 2014, Dilma Rousseff venceu as eleições presidenciais, apesar dos questionamentos que a sociedade e o capital faziam do seu governo. Em 2015, a crise econômica brasileira é divulgada “como uma crise fiscal do Estado brasileiro” (Santos, 2024, p. 23), o mercado reivindica ao Estado que este assuma um regime de austeridade.

Em meio a essa crise econômica e política, o PMDB elaborou o documento *Uma Ponte para o Futuro* (2015), no qual consta um diagnóstico da crise e propostas para seu enfrentamento. Argumenta que havia muitos gastos sociais, defendendo alterações na Previdência Social, no trabalho e demais direitos sociais, fim do piso constitucional para as áreas de saúde e educação e a defesa do fim de todas as indexações ao salário mínimo, seja para benefícios previdenciários, assistenciais e outros, pois a indexação, segundo este documento, assegura um aumento real, com prejuízo para todos os demais itens do orçamento, sendo o reajuste desses benefícios e dos salários decidido pelo Parlamento, conforme as condições gerais da economia e das finanças públicas (PMDB, 2025, p. 10). Defendeu também um ajuste fiscal duradouro e flexibilidade nas legislações de proteção ao meio ambiente. Essas propostas serviram de base para as políticas adotadas nos governos de Temer e, posteriormente, de Bolsonaro.

A trama golpista de 2016 é operada pela direita tradicional brasileira que não aceitou os resultados da eleição de 2014. Demier (2017) destaca que este ato político de retirada do PT do governo federal, orquestrado pela direita tradicional e burguesia, foi “uma condição necessária para que os seus interesses econômicos pudessem ser politicamente satisfeitos” (Demier, 2017, p. 97), via golpe jurídico, parlamentar e midiático de 2016 (Silva *et al.*, 2024).

As principais medidas adotadas que intensificaram o ajuste fiscal no governo Temer foram: a EC nº 93/2016, que ampliou o percentual das Desvinculações das Receitas da União (DRU) de 20% para 30%, a EC nº 95/2016, que propôs o congelamento dos gastos primários por 20 anos, a aprovação da contrarreforma trabalhista e a apresentação da PEC nº 287/2016, que propunha mais uma rodada de contrarreforma da Previdência Social. Embora a PEC

nº 287/2016 não tenha sido aprovada, o texto serviu de base para o governo Bolsonaro dar continuidade a mais um capítulo da contrarreforma da previdência social (Almeida; Davi, 2024).

As contrarreformas foram intensificadas no governo Bolsonaro, fase de inúmeras ofensivas à classe trabalhadora, com desmonte dos serviços públicos, precarização do trabalho e ataques à Seguridade Social, conforme discutiremos a seguir.

Aprofundamento das medidas de ajuste fiscal brasileiro e suas implicações para o orçamento da seguridade social

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 instituiu o sistema de seguridade social, composto por três políticas: saúde, previdência e assistência social. Para custear estas políticas, estabeleceu também um orçamento exclusivo, composto por impostos e contribuições sociais. No artigo 195, a CF/88 prevê que a seguridade social deve ser financiada pelas seguintes contribuições sociais: contribuição dos empregados e empregadores, contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas (CSLL), PIS/PASEP e concursos de prognósticos. O princípio do financiamento deste orçamento é a diversidade de fontes. A CF/88 não determina especialidade de fontes no orçamento da seguridade social para o financiamento de cada política específica, considera a totalidade do orçamento para custear as três políticas que a compõem, embora, na prática, os governos ignorem essa totalidade constitucional.

No entanto, a partir dos anos de 1990, com a adesão do Brasil ao neoliberalismo, as políticas sociais vêm passando por contrarreformas em nome do ajuste fiscal. As medidas adotadas vêm impactando significativamente no orçamento da seguridade social. A partir do golpe jurídico parlamentar de

2016, esse processo foi intensificado, constituindo uma nova etapa do neoliberalismo no país, o ultraneoliberalismo. Demier (2017, p. 99) sintetiza o ultraneoliberalismo como:

depois que o sufrágio universal foi devidamente cassado, os gastos com saúde e educação devem ser congelados; os salários, rebaixados, a idade para aposentadoria, aumentada, o pensamento crítico, censurado; as manifestações; reprimidas; e o fundo público deve se converter em um patrimônio exclusivo dos rentistas e seus asseclas.

As medidas¹¹⁴ do ajuste fiscal vêm ocorrendo desde 1990, iniciadas no âmago da estabilização econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, passando pelos governos petistas, “quando houve leves e insuficientes deslocamentos, mas que causaram impactos reais na vida de milhões de trabalhadores e trabalhadoras, que incomodam sobremaneira as classes dominantes brasileiras” (Behring; Cislighi; Souza, 2020, p. 106).

Nos anos recentes, tais medidas se radicalizaram. Silva e Behring (2024) indicam que o percentual em relação à arrecadação do OSS, tanto da DRU como das Renúncias Tributárias, retirou o equivalente a 25% do OSS em 2016, subindo para 27% em 2017, 28% em 2018 e 29% em 2019. Já nos anos de 2020, 2021 e 2022, os percentuais de ambas as medidas em relação à arrecadação do OSS ocorreram em proporções menores, considerando a extinção da DRU sobre as contribuições sociais, alcançando 18%, 18% e 12%, respectivamente. “DRU e as Renúncias tributárias, somadas, retiraram, em média, 23% de todos

114 Dentre as medidas adotadas nesse período, que implicam a apropriação do fundo público pelo capital, podemos destacar a Desvinculação das Receitas da União (DRU). Este mecanismo foi criado no contexto de implantação do ajuste fiscal, em 1994, com as denominações de Fundo Social de Emergência (FSE), sendo posteriormente denominado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), sendo em 2000 modificado para DRU, como um mecanismo de subtração do orçamento público para geração de *superávit*, para garantir o pagamento do serviço da dívida pública. A DRU continuou sendo utilizada por todos os governos posteriores, sendo extinta sobre as contribuições sociais do orçamento da seguridade social, em 2019, no advento da EC nº 103/2019. Além da DRU, destacamos, ainda, o *superávit* primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as contrarreformas da previdência social, como outras medidas do ajuste fiscal que repercutem sobre a política social.

os recursos arrecadados pelo OSS no período de 2016 a 2022. Significa que os governos ultraneoliberais destinaram, praticamente $\frac{1}{4}$ da arrecadação do OSS para as diversas frações do capital” (Silva; Behring, 2024, p. 48).

De acordo com Mattei (2023, p. 19), “a austeridade é a protetora do capitalismo, consagrada entre os Estados por sua eficácia e anunciada como um meio de “consertar” economias intensificando sua eficácia”. Ou seja, em momentos de crise a austeridade é frequentemente adotada, caracterizada, sobretudo, pelos cortes orçamentários, que afetam de sobremaneira a classe trabalhadora. Entre as consequências estão a exponenciação das expressões da “questão social” e reduções em investimentos nas áreas sociais.

Segundo Davi e Almeida (2023, p. 285),

no período de 2016 a 2019, quando a DRU passa a desvincular 30% do OSS, há uma perda de R\$ 449 bilhões, enquanto os gastos com benefícios assistenciais e do Bolsa Família, no período mencionado, totalizaram respectivamente R\$ 214 bilhões e R\$ 117 bilhões, ou seja, somente a desvinculação da DRU no período de 2016 a 2019 superou os valores gastos com os benefícios assistenciais, com o Programa Bolsa Família e com outras transferências. Ao considerarmos a média, constatamos que a DRU representou o equivalente a dois orçamentos executados com esses benefícios.

Ainda segundo Davi e Almeida (2023), no que se refere à Saúde, a DRU representou praticamente um orçamento dessa política no período de 2016 a 2019. Somente em 2018, por exemplo, os gastos com a Política de Saúde no âmbito do governo Federal corresponderam a 99,65% do valor desvinculado pela DRU, quer dizer, com esse montante, poderia se ter financiado mais um SUS, aproximando-se do princípio da universalidade dessa política. A saúde cresceu apenas 24,01% em 2019, em relação a 2015; enquanto a DRU cresceu 82,34% no período mencionado.

A partir de 2016, o Orçamento da Seguridade Social passa a apresentar perdas em função dos impactos ocasionados pelos mecanismos de intensificação do ajuste fiscal. É necessário, portanto, considerar que o *déficit* vem sendo

fabricado, uma vez que as receitas perdem seu potencial, devido a uma série de medidas, como a não cobrança das dívidas ativas dos devedores do INSS, a adoção das renúncias fiscais sob o orçamento da Seguridade Social, a EC nº 95/2016 e o aumento do percentual da DRU de 20% para 30%, além das consequências do desemprego e da informalidade, que têm inflexões consideráveis nas arrecadações das contribuições sociais. Em 2020, mesmo com a extinção da DRU sobre as contribuições sociais devido à aprovação da Emenda Constitucional nº 103, o *déficit* no OSS aumentou 61,98%, em relação a 2019. Esse salto se justifica pela manutenção da EC nº 95 e pela crise econômica provocada pela pandemia de Covid-19, bem como pelas renúncias tributárias (Davi; Almeida, 2023).

Essas medidas expressam como o fundo público, sobretudo as contribuições sociais, tem sido uma peça-chave para a economia capitalista. Nessa disputa, busca-se criar um consenso de que as políticas sociais são pesadas, onerosas e que o Estado é incapaz de ofertar a cobertura de proteção social prevista na CF/88 (Salvador, 2012). Os resultados dessas tensões têm transformado o orçamento público em “refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal” (Salvador, 2012, p. 149).

Em 2019, assume a presidência da República Jair Bolsonaro (PSL), candidato da extrema direita, que foi forjado a partir do golpe de 2016. Logo no primeiro ano de seu governo, promoveu uma verdadeira tirania contra a classe trabalhadora, com medidas de austeridade fiscal e social que demonstram a manutenção da agenda ultraneoliberal.

Segundo Silva e Behring (2024), esse quadro de aprofundamento dos instrumentos do ajuste fiscal, que tem levado à condição deficitária do orçamento da seguridade social, não é suficiente para caracterizar os governos Temer e Bolsonaro como ultraneoliberais. É a combinação do aprofundamento desses nefastos mecanismos sob a regência do tacho do Regime Fiscal do teto dos gastos que os qualifica propriamente como ultraneoliberais, realidade a partir da qual parte da reprodução social da força de trabalho entrou em regime de desfinanciamento, cujos estragos foram sentidos de imediato: “Já na passagem

de 2016 para 2017, após anos de crescimento significativo (ainda que insuficiente), o orçamento da assistência social caiu 2,8%; o da saúde, 7%; o da Previdência, 0,2%” (Silva; Behring, 2024, p. 48).

O governo Bolsonaro foi marcado, sobretudo, por inúmeros ataques aos direitos sociais, conduzido pelo *Chicago boy* Paulo Guedes. No primeiro ano de mandato, a equipe econômica apresentou a PEC nº 06/2019, que tinha como “espinha dorsal” a capitalização obrigatória da previdência social para União, Estados, Municípios e Distrito Federal e a desconstitucionalização da Previdência Social Pública. A PEC nº 06/2019 foi aprovada em outubro de 2019, e transformada na EC nº 103/2019, após oito meses de tramitação no Congresso Nacional. Na referida Emenda, o tempo de contribuição passou a ser de 40 anos – no caso de recebimento do valor integral das aposentadorias; para aposentadoria por idade determinou-se a idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, sendo necessários 15 anos de contribuição para mulheres e 20 anos para homens. Com mais uma contrarreforma da previdência social, evidencia-se que essa política vem sendo o carro-chefe do processo de financeirização do capital (Bretas, 2020).

A política de Assistência Social também foi alvo de diversas ofensivas. Em 2019, a suspensão da Conferência Nacional de Assistência Social, um espaço importante para a participação social, revelou um traço característico de um governo arbitrário que não respeita as liberdades democráticas. Programas como o “*Pátria Voluntária*”, marcado por uma ideologia conservadora e pela presença da ex-primeira-dama Michelle Bolsonaro, e o desfinanciamento do SUAS demonstraram a intenção de dismantelar, ainda mais, a rede de serviços ofertados pela política de assistência social. Em relação ao financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nesse período, as tendências foram de esvaziamento dos recursos destinados aos serviços socioassistenciais e estagnação do recursos para custeio do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Entre 2019 e 2022 a função Assistência Social (N.º 08) obteve poucas evoluções em seus recursos, com exceção do ano de 2020, que apresentou um crescimento três vezes maior em relação ao ano de 2019, devido à criação dos auxílios emergenciais (auxílio emergencial residual para enfrentamento

da emergência, benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda, auxílio emergencial de proteção social), como resposta à Pandemia de Covid-19 (Almeida; Davi, 2024).

Almeida e Davi (2024) ainda revelam que houve um acréscimo de 4,09% do FNAS em 2020, em relação ao ano de 2019, em função do incremento de recursos no BPC, com a inclusão de recursos para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, em 2020, equivalente a R\$ 3.218 bilhões¹¹⁵. Este recurso adicional foi destinado a atender exclusivamente às demandas emergenciais decorrentes da Covid-19 no âmbito do SUAS, com a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) para os trabalhadores da rede, suprimentos para os serviços de acolhimento e de pessoas em situação de rua, entre outros.

Mesmo com este recurso adicional, ao examinarmos em termos reais o percentual de crescimento da execução do FNAS no ano de 2020, praticamente não houve destaque, devido ao contexto de alta inflação e de pandemia, ou seja, a execução se mostrou insuficiente para abarcar as necessidades sociais da população brasileira, principalmente em relação aos serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS. Em 2021, o FNAS sofreu uma queda de 5,16%, em relação a 2020, por consequência da queda nos recursos de enfrentamento à Emergência de Saúde Pública, que totalizaram, no referido ano, o montante de R\$ 25,976 milhões, ou seja, uma perda de 120% em relação ao ano de 2020. identifica-se, ainda, uma perda de 2% nos recursos pagos ao BPC. Além disso, o total das demais ações orçamentárias¹¹⁶ que compõem o FNAS teve uma redução de 2%, em 2021, em relação a 2020 (Almeida; Davi, 2024).

Entre 2019 e 2022, o FNAS representou, em média, 40% dos recursos alocados na função de nº 08. Este dado revela que a concentração dos recursos da assistência social está nos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e em programas como o Criança Feliz. Para Almeida (2022),

115 Com base nos dados coletados no Siga Brasil, painel especialista. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 04 de jun. de 2024.

116 Ações de proteção básica e especial, estruturação da rede de serviços do SUAS, apoio à organização, gestão e vigilância social no território, no âmbito do SUAS, processamento de dados do BPC, avaliação e operacionalização do BPC.

esta tendência representa o lugar em que a assistência social está inserida na proteção social brasileira, uma vez que os governos priorizam programas de cunho focalista e seletivo, em vez de financiar ações que ampliem a rede de serviços e benefícios ofertados pelo SUAS.

O governo de Bolsonaro foi marcado pelos frequentes ataques à democracia brasileira, à mídia e à imprensa que questionavam o governo (Almeida; Davi, 2024). Atacou os direitos sociais, os territórios quilombolas e terras indígenas e provocou mortes, que poderiam ser evitadas na pandemia da Covid-19. Após esse governo desastroso, em 2022, a população brasileira derrotou a extrema direita e elegeu para a presidência da república o candidato de centro-esquerda, Luís Inacio Lula da Silva (PT), com uma ampla aliança com setores da direita, para seu terceiro mandato (2023-2026).

Governo Lula III, Novo arcabouço Fiscal e implicações para as políticas sociais

LULA FOI ELEITO sob o signo de uma ampla aliança política, englobando partidos de direita e de centro, expressa no seu Vice-presidente, Geraldo Alckimin, que foi o candidato da direita nas eleições de 2018. Apesar da derrota da extrema direita no âmbito do Executivo Federal, é importante destacar a sua vitória nas eleições para Deputados Federais e Senadores, compondo um perfil extremamente reacionário do parlamento brasileiro. A vitória de Lula representou um alívio das consequências das políticas da extrema direita no executivo federal, considerando a sua forte presença no congresso.

No entanto, segundo Salvador (2024, p. 6), “durante o período de transição para o novo governo, foi aprovada a EC nº 126/2022, (PEC da Transição), cujos artigos 6º e 9º preveem o envio ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei Complementar estabelecendo um Regime Fiscal Sustentável”. O Novo Regime Fiscal (NAF), instituído por meio da Lei Complementar nº 200/2023, “substituiu a EC nº 95/2016 (conhecida como teto dos gastos), que impôs um congelamento nos gastos sociais por 20 anos e provocou um desfinanciamento

das políticas sociais” (Salvador, 2024, p. 6). A rigidez da EC nº 95 se mostrou ineficaz, sobretudo na conjuntura da pandemia da Covid-19, sendo necessário um Regime Fiscal com regras mais flexíveis. Qual é a premissa dessas regras fiscais? É a ideia de que é preciso reduzir o *déficit* público, reduzindo a relação dívida / PIB do país.

Cabe ressaltar que “o chamado regime sustentável da política fiscal traz, na sua essência, mecanismos limitadores para a expansão do orçamento público da União destinado aos gastos sociais” (Salvador, 2024, p. 7). Sendo assim, as políticas que não possuem vinculações orçamentárias irão crescer muito pouco no contexto do NAF.

Dessa forma, a política fiscal é central para a compreensão da gênese do NAF, pois, de um lado, ocorre a captação de recursos, em que se destaca a tributação; por outro lado, tem-se o destino dos recursos públicos que se materializa no orçamento, refletindo os gastos e o dimensionamento das prioridades do governo. A política fiscal, portanto, é uma das políticas econômicas mais importantes para o neoliberalismo (Salvador, 2024, p. 7).

Salvador (2023) destaca que a proposta do PLP no 93/2023 não foi, em nenhum momento, discutida com a classe trabalhadora e com os movimentos sociais e sindicais. Os interlocutores preferenciais do Ministério da Fazenda, para além do Congresso Nacional, foram a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), além dos representantes do mercado financeiro, indicando a natureza ideológica e política da medida fiscal.

O NAF será válido somente para receitas e despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Assim, já no início da lei, fica evidente que os limites estabelecidos são restritos aos gastos primários do governo e não aos gastos financeiros. Os dispositivos da lei obrigam que as despesas primárias do orçamento fiscal e da seguridade social da União fiquem abaixo do crescimento das receitas primárias em cada ano. Caso ocorra um excedente acima do previsto e após a obtenção da meta de resultado primário da União, a sobra poderá ser usada exclusivamente para as despesas com investimentos (Salvador, 2024).

No arcabouço fiscal foi estipulada a meta de déficit primário zero para 2024, com intervalo de tolerância de déficit/superávit de 0,25% do PIB (receitas menos despesas, excetuando-se gastos com os juros da dívida pública).

Além disso, as regras fiscais preveem que as despesas só podem crescer 70% da variação real das receitas e 50%, caso a meta fiscal não tenha sido cumprida no ano anterior, com limites de 0,6% a 2,5% ao ano. Para alcançar esse resultado, é possível aumentar receitas e/ou reduzir despesas. Contudo, algumas das propostas para ampliar a receita, como o fim da desoneração das folhas de pagamento, têm sido rejeitadas ou amenizadas pelo Congresso Nacional. É nesse contexto que foram anunciadas as medidas de redução de gastos (Dieese, 2024, p. 1-2).

O orçamento de 2024 foi o primeiro submetido às regras do Novo arcabouço Fiscal e, como observamos ao decorrer desse ano, a pressão pelo cumprimento da meta fiscal prevista pelo NAF tem imposto ao governo a necessidade de realizar cortes em despesas públicas, (excluindo as despesas com a dívida pública – pagamento de juros), com a apresentação do pacote de gastos proposto pelo Ministério da Economia, aprovado pelo Congresso Nacional em 2023.

Dentre as médias aprovadas, podemos citar a Portaria conjunta MDS/MPS nº 27, a Portaria conjunta MDS/INSS nº 28, ambas de julho de 2024, o PL nº 4614/2024 e a PEC nº 45/2024, que foram aprovados e se transformaram na Lei Ordinária nº 15.077/ 2024 e na EC nº 135/2024. O pacote de ajuste fiscal teve uma previsão de uma economia de R\$ 70 bilhões no período de 2025 e 2026. Os alvos dos ataques deste pacote de ajuste fiscal foram o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o salário mínimo, o abono salarial, o Programa Bolsa família e o FUNDEB, ou seja, todos voltados para importantes áreas sociais.

Quanto à política do salário mínimo, a Lei nº 15.077, no art. 4º, alterou as regras de reajuste, estabelecendo que “entre 2025 e 2030, o aumento real de que trata o art. 3º, § 4º, da Lei nº 14.663/2023, não será inferior ao índice mínimo nem superior ao índice efetivamente apurado nos termos do disposto no art. 5º da LC nº 200/2023”, definindo que o crescimento real do salário

mínimo seja de até 2,5% acima da inflação, o mesmo índice de crescimento das despesas primárias do NAF. Antes, o aumento real do salário mínimo seguia a taxa de crescimento do PIB de seus dois anos anteriores, conforme a Lei nº14.663/ 2023, art.3º, §4º. Com essa alteração, além da queda na renda no período, também destacamos as perdas para os benefícios vinculados ao salário mínimo, como as aposentadorias, pensões, o BPC e outros.

O Dieese (2024), ao analisar a proposta do governo a partir de alguns exercícios, caso o teto de 2,5% estivesse em vigor, indica que as perdas para o trabalhador e a economia seriam relevantes, na comparação com o momento atual. “Se o teto estivesse valendo a partir de 2023, o salário mínimo em 2024 seria de R\$ 1.385,00, diferença de R\$ 27,00 ao mês. Para aqueles (com carteira assinada) que recebem o piso nacional, significaria perda de R\$ 389,00 em um ano” (Dieese, 2024, p. 7).

Destaca, ainda, que os rebatimentos para a economia com a restrição ao aumento real do salário mínimo afetam o consumo, que a renda das famílias é um dos principais motores econômicos, como é possível verificar no resultado do PIB do 3º semestre de 2024, por exemplo.

Com menos dinheiro disponível, o consumo de bens e serviços tende a cair, com consequências negativas sobre crescimento econômico. A projeção de impacto na economia para 2024 cairia de R\$ 69,9 bilhões para R\$ 49,4 bilhões. Da mesma forma, a estimativa de R\$ 37,7 bilhões na arrecadação tributária sobre o consumo seria reduzida para R\$ 26,6 bilhões. Se esse teto e piso tivessem sido considerados a partir de 2007, o salário mínimo hoje seria de R\$ 1.306,00, diferença de R\$ 106,00 por mês (Dieese, 2024, p. 6-7).

Quanto ao abono salarial, a EC nº 135/2024 alterou as regras de acesso ao benefício. Para o ano de 2025 estabeleceu que apenas empregados que receberam até R\$ 2.640,00 (valor de dois salários mínimos em 2023) têm direito ao pagamento do abono. A partir de 2026, o teto passa a ser corrigido pelo INPC e IBGE. O §3-A da EC nº 135/2024 prevê que a elegibilidade para o

recebimento do abono é para quem tenha recebido até um salário mínimo e meio. Com isso, o abono atingirá menos trabalhadores porque o valor de acesso será menor, impondo uma maior focalização e seletividade do benefício.

Em relação à Política de Assistência Social, a Lei nº 15.077/2024 tem como foco central o ataque ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC vem sendo alvo de ataques desde que foi regulamentando em 1995, passando a uma intensificação das ofensivas nesses últimos anos, devido ao crescimento de concessão do benefício por via judicial a pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA)¹¹⁷. Em 2023 foi editada a Portaria MDS nº 897, de 7 de julho de 2023, que estabeleceu processo de revisão e averiguação cadastral, e que tem intenção de restringir o acesso ao BPC.

O PL nº 4.614/2024 propôs alterações em vários critérios de acesso ao BPC. O art. 20, §2º propôs que pessoas com deficiência com grau leve deixem de ter direito ao BPC. Essa modificação impacta diretamente os casos de concessão relacionados a indivíduos com TEA¹¹⁸. Após o anúncio desta medida, manifestantes, em especial mães de filhos com TEA, que se dedicam integralmente ao cuidado dessas pessoas, saíram às ruas em protesto contra esse retrocesso. Entidades que defendem os direitos sociais das pessoas com deficiência, como a Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down e o Instituto Vidas Negras com Deficiências Importam (VNDI), também se manifestaram contra essa proposta, encaminhando cartas e notas de repúdio ao senado. Outra entidade que se manifestou contra a medida foi o conjunto CFESS/CRESS, que lançou uma nota de repúdio, afirmando que esse ajuste estava sendo feito nas costas dos mais pobres, dada a importância desse benefício para as famílias

117 Segundo o Jornal UOL de julho de 2024, as decisões judiciais representam 34%, sendo o TEA responsável por 26% do aumento de concessões de novos benefícios para pessoas com deficiência nos últimos dois anos. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social destaca que, em 2024, houve 2,7 milhões de novas concessões de BPC até setembro. Dessas, 711 mil são casos judicializados e, destas, 698 mil concessões não possuem CID (Classificação Internacional de Doenças).

118 O Jornal UOL, de julho de 2024, destaca que a concessão do BPC para autistas triplicou. No primeiro semestre de 2022 havia 19 mil beneficiários; o primeiro semestre de 2024 registrou 56 mil benefícios, os quais são concedidos majoritariamente a crianças e adolescentes.

brasileiras. Nas mídias sociais, a hashtag #Vetalula ganhou força; todas essas mobilizações impulsionaram o Presidente Lula a barrar a seção que suprimia o direito de pessoas com deficiência leve ao benefício de prestação continuada.

O PL nº 4.614/2024 propôs, ainda, uma modificação no critério de renda para acesso ao BPC, considerando a renda familiar de todos os membros da família, assim como a renda do BPC de um algum familiar residente na casa, que passaria a ser considerada incluso no cálculo da renda *per capita*. O artigo 20, parágrafo 3º B, do PL, propunha que pessoas com posse ou propriedades de bens, incluindo terras nuas, acima do limite de isenção do imposto de renda, seriam consideradas aptas a gerar sua própria fonte de renda. Essa medida, no entanto, não foi aprovada.

O texto final aprovado na Lei nº 15.077, art.40-B, ressalva que a concessão de benefício está sujeita a perícia médica e avaliação social, sendo estas realizadas pelos profissionais do INSS. O CID passa a ser obrigatório para a concessão do benefício. Em relação ao cálculo *per capita*, o art. 20º §3º da Lei nº 15.077 mantém fora do cálculo de renda o valor do BPC que algum residente da família receba.

A Lei nº 15.077/2024, no art. 2º, determina a obrigatoriedade de atualização cadastral no Cad Único para os usuários do BPC, a cada 24 meses. Antes, este prazo era de 48 meses. Outra exigência diz respeito ao cadastro biométrico, que prevê o art.1º, que passa a ser requisito obrigatório para aderir, manter e renovar o acesso ao benefício. Ressalvado, conforme o parágrafo único, que em situações que o poder público não ofereça apoio para cadastro em localidades de difícil acesso, ou por incapacidade do beneficiário o cadastro biométrico não será exigido.

Em relação ao Programa Bolsa Família, medidas de controle também foram aprovadas, entre elas, a obrigatoriedade de biometria para novos inscritos e atualizações cadastrais, além do cruzamento de informações com o cadastro de outras bases de serviços públicos.

No tocante à Política da Previdência Social, já ocorreram várias contrarreformas com o objetivo de reduzir o acesso aos direitos previdenciários. As ECs nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 103/2019 aumentaram o tempo de contribuição

e a idade para a aposentadoria; estabeleceram teto para os benefícios previdenciários; subtraíram os direitos à aposentadoria integral, entre outros. Em 2024, embora não tenha sido apresentada uma Proposta de Emenda Constitucional de alteração das regras previdenciárias, podemos identificar várias medidas tomadas por meio de Portarias e outras medidas internas dos órgãos, que implicam ataques aos direitos previdenciários, resultando em vários cortes e avaliações nos benefícios, com o objetivo de reduzir o acesso aos direitos, já que são benefícios que estão no foco de ajuste fiscal do governo. Entre eles destacamos o “pente-fino” no benefício por incapacidade temporária (anteriormente nomeado de auxílio-doença), que apresentou um crescimento de mais de R\$ 6,6 bilhões em relação ao ano de 2023, um aumento de 22,44%, revelando a crescente demanda, sendo em 2024 pagos mais de R\$ 36 bilhões (Jornal Folha de São Paulo, 8 de maio de 2024).

Segundo depoimento da Ministra do Planejamento, Simone Tebet, publicada no Jornal Folha de São Paulo (2024), os benefícios que vão passar por uma reavaliação desses “pentes-finos” são: o auxílio por incapacidade temporária, o seguro-defeso, o auxílio-acidente, os benefícios por incapacidade permanente e o BPC. Além disso, há várias ofensivas por parte do Ministério da Economia e do Planejamento de desvinculação do valor do benefício previdenciário ao salário mínimo. A ministra afirmou que o Ministério está avaliando a desvinculação de despesas previdenciárias e benefícios trabalhistas do ganho real do salário mínimo. Ela propôs que essa medida poderia ser aplicada apenas a determinados benefícios.

Eu não preciso desvincular tudo, não preciso desvincular seguro-desemprego, aposentadoria, eu posso escolher benefícios, e cada benefício pode me dar R\$ 10 bilhões ao ano (de economia), ou pode dar R\$ 20 bilhões, depende do que é mais essencial, de qual política pública realmente atinge mais gente (Jornal FSP, 23 de fevereiro de 2024).

Destacamos outras falas como: “O cardápio eu tenho que preparar, ainda que ele fique na gaveta, para o momento que ele precisar ser utilizado” (Jornal Folha de São Paulo, 2024).

No tocante à política de Saúde, a Lei Complementar nº 200/2023 representa um avanço ao retomar o piso constitucional, como prevê a EC nº 86/2015, alterando a regra estabelecida pela EC nº 95/2016. A saúde passa a acompanhar “integralmente a variação das receitas governamentais” (Salvador, 2024, p. 15). Na EC nº 86/2015 são garantidos gastos mínimos obrigatórios vinculando os recursos à receita corrente líquida (RCL) da União, com um mínimo de 15%. Mesmo que tenha sido retomado o piso constitucional da saúde, as ofensivas em relação a esta política não cessaram. Depoimentos do ministro da Fazenda e da ministra do Planejamento questionam os gastos obrigatórios e propõem flexibilizações na vinculação dos pisos constitucionais. Segundo afirmou em entrevista o ministro Haddad, são ajustes que não trarão prejuízos: “não se trata disso, ninguém tem perda” (Agência Brasil, 2024).

Cabe ressaltar que “o chamado regime sustentável da política fiscal traz, na sua essência, mecanismos limitadores para a expansão do orçamento público da União destinado aos gastos sociais” (Salvador, 2024, p. 7), cumprindo, diante das medidas aprovadas, esse objetivo.

Enquanto o governo adota medidas de ajuste fiscal para conter os gastos sociais, as despesas financeiras continuam sem travas. No ano de 2024, as taxas de juros praticadas foram em torno de 12%. Em dezembro de 2024 a taxa Selic foi de 12,15%, alimentando o capital fictício. As taxas de juros praticadas favorecem os credores da dívida pública. No ano de 2024, o valor pago ao serviço da dívida pública federal interna (juros) foi de R\$ 693,640 bilhões, em contrapartida, o valor executado com o BPC no mesmo ano foi de R\$ 105,640 bilhões, representando apenas 15% dos juros da dívida pública. O Programa da Bolsa Família executou o valor de R\$ 157.016 bilhões, representando 22,65% dos juros da dívida. Com a política de saúde foram gastos R\$ 200,882 bilhões, o que representou 28,95% do gasto com juros da dívida¹¹⁹.

119 Segundo dados coletados no Siga Brasil, Painel especialista. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 25 mar. 2025.

Os dados demonstram que a política econômica do governo favorece o mercado financeiro, que se apropria de parcelas significativas do fundo público, por meio dos juros da dívida pública, enquanto corta gastos sociais, cumprindo as metas do NAF. Como destacam Rodrigues e Salvador (2024):

O NAF, ainda que mais flexível no ajuste fiscal quando comparado à EC N.º 95, segue a política de austeridade, ao impor entraves permanentes para o crescimento dos gastos públicos sociais no âmbito da União, como o impedimento de acompanhar a variação das receitas governamentais. Tudo isso para viabilizar a retomada de resultados primários positivos, a fim de garantir a sustentabilidade da dívida pública e a captura do fundo público para o pagamento de juros e encargos para os rentistas (Rodrigues; Salvador, 2024, p. 91).

Os ataques aos direitos sociais, neste contexto, revelam que estes precisam caber nas metas do NAF, que tem como principal objetivo, ainda que não declarado, o enxugamento dos gastos sociais. A LCP nº 200/2023, ao limitar o crescimento dos gastos primários, especialmente os discricionários, restringe a capacidade do governo de expandir as políticas sociais na mesma proporção que as receitas crescem. O compromisso de zerar o *déficit* primário até 2024 implica a necessidade de cortar gastos, especialmente os gastos sociais, se as metas fiscais não forem alcançadas. A lei coloca a estabilidade da dívida pública acima da garantia de recursos para áreas como saúde e educação, que, embora tenham recuperado seus pisos constitucionais, correm o risco de serem impactadas pelo contingenciamento de recursos.

Considerações finais

DIANTE DOS ESTUDOS realizados, é possível afirmar que o NAF, em sua essência, estabelece mecanismos que limitam as despesas primárias. Com o objetivo de alcançar o *déficit* zero e ampliar a arrecadação, as medidas adotadas recaem

sobre a classe trabalhadora, cujos direitos vêm sendo atacados, resultando na perda desses direitos. Tais medidas representam retrocessos na garantia de direitos sociais, revelando a disputa pelo fundo público.

O NAF é um mecanismo de contenção do gasto primário, comprometendo os direitos sociais. Apesar das críticas à EC nº 95/2016, o governo Lula manteve políticas de austeridade, resultando em restrições nos direitos sociais. O nosso estudo demonstra que a disputa pelo fundo público se intensifica, privilegiando o setor financeiro em detrimento das políticas sociais. Assim, é essencial aprofundar o debate sobre o impacto do NAF sobre as políticas sociais e na estruturação do orçamento público brasileiro. Além disso, a revisão das políticas tributárias poderia representar uma alternativa para aumentar as receitas sobre o capital e não apostar somente no corte de despesas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ana Paula Viveiros Falcão; DAVI, Jordeana. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no governo ultraneoliberal de Bolsonaro: uma análise da execução financeira. *In: RODRIGUES, F. et. al. (Orgs.). Crise, Ultraneoliberalismo e Implicações para a Política Social*. Campina Grande, PB: EDUEPB, 2024. p. 123-144.
- ALMEIDA, Ana Paula Viveiros Falcão. **A execução financeira do Fundo Nacional de Assistência Social no governo Bolsonaro**: esvaziamento dos serviços socioassistenciais. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, PB, 2022.
- BEHRING, Elaine. Fundo Público, exploração e expropriação no capitalismo em crise. *In: BOSCHETTI, I. (Org.). Expropriação e Direitos no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. p. 187-211.
- BEHRING, Elaine. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93, de 08 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm . Acesso em: 18 jul. 2025.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm . Acesso em: 18 jul. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 135, de 20 de dezembro de 2024 a.** Altera os arts. 37, 163, 165, 212-A e 239 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc135.htm . Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024b.** Altera as Leis nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei da Política Agrícola), 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), 14.601, de 19 de junho de 2023 (Lei do Programa Bolsa Família), e 14.995, de 10 de outubro de 2024, para dispor sobre políticas públicas; e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-15077-27-dezembro-2024-796833-publicacaooriginal-173969-pl.html>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4614, de 29 de novembro de 2024c.** Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, e a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, estabelece disposições para políticas públicas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2829575&filename=PL%204614/2024. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 03 de dezembro de 2024d.** Altera os art. 37, art. 163, art. 203, art. 212-A e art. 239 da Constituição e o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e acresce os art. 138 e art. 139 ao ADCT. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2830980&filename=PEC%2045/2024 . Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil:** Painel Especialista. 2025. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais.** Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CFESS. **Nota de repúdio ao ajuste fiscal (PL 4.614/2024) cortes no BPC GERAM FOME.** Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/BpcSobAtaque-18dez2024.pdf> . Acesso em: 30 mar. 2025.

DAVI, Jordeana; ALMEIDA, Ana Paula Viveiros Falcão. Os efeitos da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e das renúncias tributárias no Orçamento da Seguridade Social (OSS). *In*: MENDONÇA JÚNIOR, Francisco Jaime Bezerra *et al.* (org.). **Rede de Saberes V.** Campina Grande: EDUEPB, 2023. p. 269-298.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe a dialética da democracia blindada no Brasil.** Rio de Janeiro: Muad, 2017.

DIEESE. **Considerações sobre o pacote de ajuste fiscal anunciado pelo governo em novembro de 2024.** Síntese Especial – Subsídios para o debate nº 18. 06 /12/2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DAS ASSOCIAÇÕES DE SÍNDROME DE DOWN – FBASD. **Carta ao Governo Lula.** Brasília, 17 dez. 2024 (atualizada em 18 dez. 2024). Disponível em: <https://www.federacaodown.com/post/carta-ao-governo-lula>. Acesso em: 22 jun. 2025.

MATTEI, Clara. **A ordem do capital:** como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. São Paulo: Boitempo, 2023.

NAKATANI, Paulo; MARQUES, Rosa Maria. **O capitalismo em crise.** São Paulo: Cortez, 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRATICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro.** Brasília, DF: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

RODRIGUES, Rayssa Késsia Eugênia; SALVADOR, Evilásio. Capital Fictício, Dívida Pública e Novo Arcabouço Fiscal (NAF). *In*: RODRIGUES, F. *et al.* (Orgs.). **Crise, Ultraneoliberalismo e Implicações para a Política Social.** Campina Grande, PB: EDUEPB, 2024. p. 79-100.

ROSSI, A. Autismo e judicialização são 60% da alta do BPC para pessoa com deficiência. **UOL**, São Paulo, 22/07/2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2024/07/22/autismo-acoes-judiciais-aumento-bpc-corte-governo-lula.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SALVADOR, Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós-real. *In*: SALVADOR, E. *et al.* (Orgs.). **Financeirização fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

SALVADOR, Evilasio. O Arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentun**, Vitória, n. 1, p. 6-19, jan./ abr. 2024.

SALVADOR, Evilásio; RIBEIRO, Isabela. Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 146, n. 3, e-6628339, 2023.

SANTOS, Nivalter Aires dos. Crise orgânica no Brasil: entre o “ultraneoliberalismo” e o descenso democrático. *In*: RODRIGUES, F. *et al.* (Orgs.). **Crise, Ultraneoliberalismo e Implicações para a Política Social**. Campina Grande, PB: EDUEPB, 2024. p. 19-31.

SILVA, Fabricio Rodrigues da; BEHRING, Elaine Rosseti. Estrutura fiscal e tributária no ultraneoliberalismo e implicações no orçamento da seguridade social brasileira. *In*: RODRIGUES, F. *et al.* (Orgs.). **Crise, Ultraneoliberalismo e Implicações para a Política Social**. Campina Grande, PB: EDUEPB, 2024. p. 33-58.

TONELLO, Iuri. **No entanto ela se move**: a crise de 2008 e a nova dinâmica do capitalismo. São Paulo: Boitempo/ Iskra, 2021.

VIDAS NEGRAS COM DEFICIÊNCIA IMPORTAM – VNDI. **Graus de deficiência não!** Pelo veto ao § 2º-B do PL 4614/24 #VETALULA. 20 dez. 2024. Abaixo-assinado. Disponível em: <https://www.change.org/p/graus-de-deficiencia-nao-pelo-veto-ao-2o-b-do-pl-4614-24-vetalula>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CAPÍTULO 10

O Financiamento da Seguridade Social no Brasil: Desafios e Limites

*Jucileide Ferreira do Nascimento*¹²⁰

Introdução

O CAPÍTULO APRESENTA uma análise acerca das tendências do financiamento das políticas que integram a Seguridade Social brasileira (Saúde, Assistência Social e Previdência Social), nos últimos anos (2012-2024), à luz de um levantamento realizado na Plataforma Siga Brasil, do Senado Federal¹²¹, problematizando criticamente os limites deste financiamento com vistas a compreender as dimensões para análise dos programas sociais, projetos, serviços e ações que formam as três políticas setoriais, considerando a abrangência dos direitos e distribuição dos recursos do investimento federal da seguridade social entre as cinco macrorregiões do país, em um contexto de disputas entre o Estado social e o Estado fiscal em face do crescente processo de financeirização do capital.

120 Membro do Grupo Temático de Política Social e Serviço Social da ABEPSS. Professora da graduação em Serviço Social (SESO) e do Mestrado em Política Social e Territórios (POSTERR) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Cachoeira - Bahia, Brasil. jucileide@ufrb.edu.br. <https://orcid.org/0000-0003-3890-6847>.

121 Os dados sobre execução orçamentária foram retirados da plataforma Siga Brasil no aplicativo web inteligência: <https://www8.senado.leg.br/BOE/BI/logon/start.do?ivsLogonToken=WWW8B.senado.gov.br%3A6400%407719726JsAnSh18AywZa637ZyWhpEbeq2QO1pTt07719724JV9L-DrCZhsS3FnQieIIY4DWHRtcsaJ1XG>. Foram selecionadas as “Despesas Execução” (2012-2024), com uso dos filtros cabíveis e retirando os valores de refinanciamento da dívida pública, uma vez que eles não representam despesas orçamentárias primárias. Após a aplicação do deflator foram montadas tabelas e alguns valores foram resumidos em bilhões e outros em milhões, conforme a necessidade da pesquisa.

O texto inicialmente foi usado como referencial teórico para uma das aulas do curso de extensão ofertado pelo FOHPS/UnB¹²² em 2024, intitulado “Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais”, em parceria com pesquisadores/as de todas as regiões do Brasil.

Tendências do Financiamento Público da Seguridade Social Brasileira

O SISTEMA BRASILEIRO de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988, como apontado nos estudos de Vianna (1999), Mota (2000) e Behring (2003), já nasce ameaçado pela vulnerabilidade administrativa das políticas que o compõem, pela cultura da crise e responsabilização da Seguridade Social, e pela contrarreforma do Estado Brasileiro. E nos anos seguintes (2012-2024), esse cenário não mudou, o foco de cortes orçamentários continuou na seguridade social e mirou exatamente as principais fontes de contribuição do sistema, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), além da adoção de medidas como prorrogação da DRU¹²³ (EC 93\2016), que ficou em vigor até 2023, cujos efeitos provocaram a desvinculação de 30% das receitas da seguridade social e a crescente e escandalosa manutenção das isenções fiscais que retiram recursos da seguridade social brasileira.

As contrarreformas (Behring, 2003) em curso no Brasil desde os anos 90 têm como objetivo principal a negação do acesso aos direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora, em favor de mobilizar recursos do fundo público para o capital financeiro, e isso ficou ainda mais aprofundado nos anos

122 Integrou o projeto de pesquisa “A Configuração do Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Capitalismo Dependente Brasileiro”, contemplado no Edital Universal do CNPq.

123 A DRU (EC/95/2026) estabelece a desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios, institui a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM) -, que prevê a utilização livre de 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não sendo aplicada às receitas destinadas à saúde e à educação. Disponível em: Promulgada emenda que prorroga desvinculação de receitas. Fonte: Agência Senado. Acesso em: 25 jul. 2025.

2000 em diante no Brasil, sob a égide do neoliberalismo. Ou seja, o sistema de proteção social estatal previsto na Constituição de 1988 perde desde a sua gênese a relação direta com a ideia de seguro social e proteção estatal, em seu lugar temos três políticas sociais setoriais com características bem distintas de cobertura e abrangência de direitos, mecanismos de controle democrático, e de relação entre as esferas de governo no âmbito da seguridade social.

Em diálogo com os estudos de Gentil (2019), concordamos que a degradação das receitas da Seguridade Social no Brasil, e em particular as receitas da Previdência Social, é uma estratégia do Estado para permitir o avanço do capital financeiro sobre os recursos das políticas sociais. As ameaças da agenda neoliberal dos anos 1990-2000 provocaram mudança de perspectiva universalista de direitos da cidadania previstos na Constituição para a criação de programas focalizados; a prevalência de aspectos gerenciais e contábeis de aplicação dos programas em detrimento dos objetivos mais amplos do bem-estar da cidadania.

A lógica da focalização deixa de fora um conjunto de cidadãos sem direitos, que não se enquadram nos critérios de elegibilidade dos programas da assistência social e não integram os direitos securitários da previdência social, apenas a política de saúde manteve a universalização da sua oferta como previsto originalmente e, sob esse princípio, nasce o Sistema Único de Saúde (SUS), portanto única política universal da Seguridade Social, destinada à proteção, prevenção e promoção da saúde para todos¹²⁴ no território brasileiro, e mesmo com esse caráter de universalidade, sabemos dos limites SUS¹²⁵, em decorrência das históricas lutas em defesa do financiamento da política pública de saúde no Brasil.

124 Um exemplo recente da universalização do SUS foi a reportagem sobre estrangeiro sendo atendido no SUS, e que exaltou o SUS como o maior sistema público de saúde do mundo. Disponível em: Jornalista americano elogia SUS após acidente no Rio: 'Fui atendido de graça, com dignidade'. Acesso em: 24 jul. 2025.

125 Além de outras publicações e estudos acerca do tema, um texto publicado recentemente por pesquisadores do FOHPS (Salvador; Burginski, 2025) revela como as disputas orçamentárias são óbices para a consolidação do SUS. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2025/07/orcamento-da-saude-hora-de-rever-os-privilegios-tributarios.shtml?pwgt=l0ptvy7cdlhhfs9hkowpl-f8398auk81u67qhu3tlj1p3jeq&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=com-pwagift. Acesso em: 24 jul. 2025.

Mesmo a política de assistência social (LOAS/1993), cujas normativas já previam uma política direcionada para quem dela necessitar (Art. 203 da Constituição de 1988), o seu orçamento está sempre na mira, independente do governo (executivo) ou dos partidos políticos que estão no comando do poder (legislativo), com o uso dos mais diversos argumentos: austeridade fiscal, aporofobia, cumprimento de metas para garantir a eficiência do Estado Fiscal.

Nos últimos meses, as propostas de redução do acesso ao direito constitucional Benefício de Prestação Continuada¹²⁶ (BPC) têm sido recorrentes nos diferentes espaços, mas em particular na bancada conservadora do legislativo que se nega a reconhecer o benefício como direito social. Com a aprovação da Lei nº 15.977 de 27/12/2024, e as alterações por ela provocadas, parte dos beneficiários do BPC podem ser excluídos do benefício, em decorrência de três pontos principais: 1- Todos os rendimentos brutos mensais dos membros da família que vivem na mesma casa, independentemente do parentesco ou da relação entre os membros será computado; 2 - Os cadastros devem ser atualizados no CadÚnico, no máximo, a cada 24 meses; 3 - Obrigatoriedade do Cadastro biométrico.

O cenário acima descrito aponta os processos de disputas em curso no Brasil acerca do acesso aos direitos de cidadania¹²⁷ previstos na Constituição de 1988, e a sua materialização por meio do acesso às políticas sociais historicamente constituídas, cuja análise de Mota em 2010 já indicava os elementos estruturantes que fortalecem o Estado Fiscal, em detrimento do Estado Social vislumbrado pela “Constituição Cidadã de 1988”:

126 Benefício de transferência de renda direta no valor mensal de um salário mínimo para pessoas extremamente pobres, definidos pela renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, que não podem se sustentar sozinhas ou serem sustentadas por suas famílias, ou seja, trata-se do acesso à renda para um grupo de cidadãos e cidadãs em situação de pobreza e velhice ou deficiência (Art. 20/ LOAS). Em março de 2025, o BPC tinha 6,2 milhões de beneficiários, entre idosos e pessoas com deficiência no país (Portal da Transparência divulga gastos com Benefício de Prestação Continuada (BPC)).

127 O conceito de cidadania comunga com as contribuições de Abreu (2008), o autor fomenta reflexões para repensarmos a cidadania além da sua forma jurídica moral e simbólica.

O Estado brasileiro vem sendo atravessado desde a década de 90 do século passado, por um grandioso esforço, por parte da classe dominante, em restringir seu espaço de atuação, ou melhor, em redimensionar sua atuação na vida social, econômica e política. Esta cruzada foi responsável por uma verdadeira refunção do Estado, tal o nível de desmoralização e desaparecimento a que ele foi levado. [...] Diariamente, é propagada aos quatro cantos do país a tese da crise fiscal do Estado e, como consequência direta, a população sofre cotidianamente com a baixa qualidade dos serviços prestados, resultado da política recorrente de cortes nos recursos, especialmente para a área social (Mota, 2010, p. 148-149).

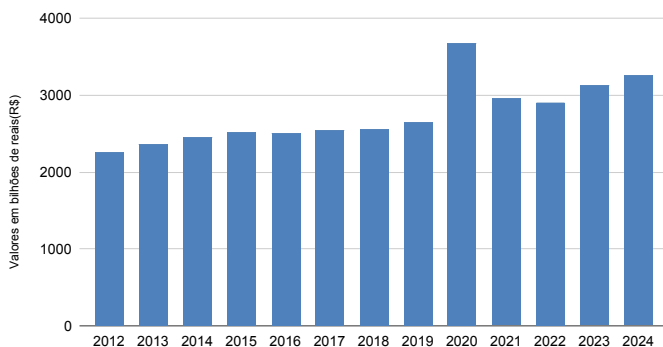
Nesse sentido, entendemos que investigar a linha do tempo do financiamento das políticas sociais que compõem a seguridade social poderá indicar pistas para uma melhor compreensão acerca da abrangência dos direitos e da cobertura de proteção social estatal que as mesmas poderão garantir em um cenário neoliberal.

O texto a seguir apresenta uma análise acerca dessa tendência, elegendo como foco o financiamento da seguridade social à luz dos dados das Despesas de Execução no período de janeiro de 2016 até dezembro de 2024, da Previdência Social, Saúde e Assistência Social, com uso dos filtros cabíveis e retirando os valores de refinanciamento da dívida pública, uma vez que eles não representam despesas orçamentárias primárias.

Ao verificarmos¹²⁸ os dados disponíveis na plataforma SIGA Brasil, os recursos autorizados e pagos (2012-2024) dos orçamentos das três políticas sociais aqui em destaque, identificamos alguns aspectos importantes.

128 Os dados sobre execução orçamentária foram retirados da plataforma Siga Brasil no aplicativo web inteligência: <https://www8.senado.leg.br/BOE/BI/logon/start.do?ivsLogonToken=WWWW8B.senado.gov.br%3A6400%407719726JsAnSh18AywZa637ZyWhpEbeq2QO1pTt07719724JV9L-DrCZhsS3FnQieIY4DWHRtcsaJ1XG>. Nele foram selecionadas as “Despesas Execução” de todos os anos necessários, aplicando-se os filtros cabíveis e retirando os valores de refinanciamento da dívida pública, uma vez que eles não representam despesas orçamentárias primárias. Os dados sobre a inflação foram retirados do sítio eletrônico: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=downloads>. Nele foi acessada a pasta “IPCA” > “Série histórica”. O respectivo arquivo traz a evolução do índice mês a mês. O deflator de cada foi resultado da seguinte fórmula: Deflator = índice de preços de dez/(ano-1 base) ÷ índice

Gráfico 1 - Evolução dos Valores Pagos para Orçamento da Seguridade Social 2012- 2024



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da plataforma SIGA Brasil. Exclui o refinanciamento da dívida pública.
Valores em bilhões de reais a preços de dezembro 2024.

O Gráfico 1 apresenta os valores pagos (executados) do orçamento da Seguridade Social em bilhões de reais, e nele podemos identificar um crescimento gradual (2012-2019), ou seja, os valores pagos seguiram uma trajetória de crescimento gradual de 2012 (R\$ 1.063,77 bilhões) até 2019 (R\$ 1.241,06 bilhões), com um aumento significativo em 2020, chegando a R\$ 1.707,47 bilhões, refletindo a elevada execução orçamentária durante o período de maiores investimentos emergenciais.

Em 2020, o mundo vivenciou a crise sanitária e de saúde provocada pela Covid-19, e no Brasil, dentre outras medidas¹²⁹, o governo federal publicou o Decreto Federal nº. 10.282 (20/03/2020), que reconheceu como essenciais as políticas sociais integrantes da seguridade social brasileira (Saúde, Previdência e Assistência Social) no enfrentamento ao quadro de vulnerabilidade e pobreza.

de preços de dez/(ano-1 deflacionado). O deflator mostra o quanto os preços mudaram entre dois períodos. Usar os índices de dezembro do ano anterior é uma convenção comum em séries históricas econômicas, porque os índices geralmente são usados com base anual (dez/dez) para evitar distorções mensais. Dessa forma, todos os dados extraídos foram deflacionados a preços de dezembro de 2024.

129 De forma desordenada e por forte pressão popular e da mídia, o governo Bolsonaro adotou algumas medidas de enfrentamento da Covid-19, como criação de benefícios para trabalhadores informais, mudanças no calendário escolar, alteração nos critérios de acesso aos programas de

E dentre as estratégias encontradas no (des)governo Bolsonaro para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, foi criado o Auxílio Emergencial¹³⁰, uma medida adotada para viabilizar o acesso à renda de pessoas em situação de pobreza e, que dentre outras coisas acabou impactando o desenho institucional e as regras em vigor dos programas de transferência de renda que já existiam¹³¹, como o BPC e o Bolsa Família. Acerca disso, Pires aduz:

Diante da situação inesperada causada pela Covid-19, algumas medidas mais imediatas foram tomadas pelo Governo Federal para minimizar os efeitos imediatos da pandemia. Na política do isolamento social, ainda predomina uma desarticulação generalizada entre o presidente e os governadores e entre estes e os prefeitos, além da falta de um programa coerente de distanciamento social após o isolamento. No estímulo à atividade econômica, predominaram as ações do auxílio emergencial de R\$ 600,00 e os créditos concedidos às Pequenas e Médias Empresas (PMEs), minimizando os impactos devastadores da recessão econômica e da desestruturação da renda (Pires, 2021, p. 24).

Importante lembrar que grande parte dos estudos e pesquisas realizados acerca dos impactos da Covid-19 na vida da população brasileira revelaram pelo menos um dos aspectos que marcaram a história do período de maior rigor do isolamento entre 2020 e 2021: Heterogeneidade das estratégias utilizadas pelos indivíduos e famílias; Alto índice de letalidade e contaminação

transferência de renda que já existiam, como o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família. Acerca disso vale consultar: Burginski, V. M. Estado, Política Social e Territórios: Reflexões sobre a pandemia. Portal De Livros Da Editora, 1(1), p. 183, 2021. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/editora/article/view/12030>.

130 O Auxílio Emergencial foi um benefício financeiro criado pela Lei nº. 13.982/2020, concedido pelo Governo Federal, destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, com o objetivo de fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise sanitária causada pela Covid-19.

131 Durante a pandemia da Covid-19, o auxílio emergencial pago na época permitiu o cadastro (Cadastro Único) e o acesso de famílias unipessoais aos programas de transferência de renda como o Bolsa Família e o BPC, e em 21 de março de 2023, foi publicado o Decreto nº 12.417, que estabelece que as famílias unipessoais somente podem ingressar no Programa Bolsa Família (PBF) com a realização de entrevista domiciliar para inscrição ou atualização do Cadastro Único.

de acordo com o perfil de renda, raça/etnia, sexo e localização geográfica dos indivíduos e famílias; Assimetria e descompasso nas decisões adotadas pelos entes da federação no processo de enfrentamento à crise sanitária.

Na tabela abaixo é possível verificar o detalhado dos valores autorizados, pagos e a variação da execução orçamentária e financeira ao longo desse período.

Tabela 1 - Evolução dos Valores Pagos para Seguridade Social entre 2012 e 2024

Ano	Autorizado	Pago	RP Pago	Ex. Orçamentária	Ex. Financeira
2012	R\$ 1.144,03	R\$ 1.063,77	R\$ 43,32	92,98%	96,77%
2013	R\$ 1.194,77	R\$ 1.117,74	R\$ 47,86	93,55%	97,56%
2014	R\$ 1.241,08	R\$ 1.162,79	R\$ 49,09	93,69%	97,65%
2015	R\$ 1.275,32	R\$ 1.185,00	R\$ 55,55	92,92%	97,27%
2016	R\$ 1.246,10	R\$ 1.197,27	R\$ 61,29	96,08%	101,00%
2017	R\$ 1.281,88	R\$ 1.223,96	R\$ 35,44	95,48%	98,25%
2018	R\$ 1.296,48	R\$ 1.208,77	R\$ 46,51	93,23%	96,82%
2019	R\$ 1.325,22	R\$ 1.241,06	R\$ 75,00	93,65%	99,31%
2020	R\$ 1.898,92	R\$ 1.707,47	R\$ 74,65	89,92%	93,85%
2021	R\$ 1.495,39	R\$ 1.374,01	R\$ 83,13	91,88%	97,44%
2022	R\$ 1.454,03	R\$ 1.358,42	R\$ 86,43	93,42%	99,37%
2023	R\$ 1.569,51	R\$ 1.465,49	R\$ 83,22	93,37%	98,67%
2024	R\$ 1.631,74	R\$ 1.525,34	R\$ 93,04	93,48%	99,18%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da plataforma SIGA Brasil.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Valores em bilhões de reais a preços de dezembro de 2024.

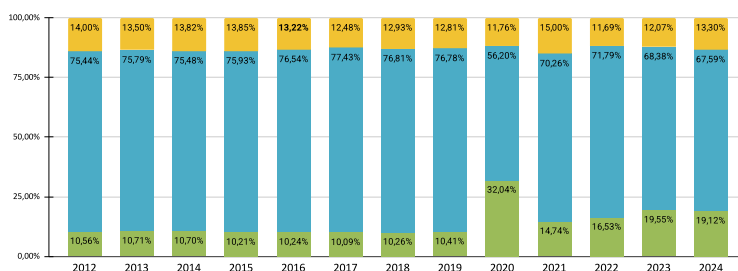
Após o ano de 2020, os valores pagos diminuíram em 2021 (R\$ 1.374,01 bilhões) e 2022 (R\$ 1.358,42 bilhões). Em 2024 os dados demonstram uma recuperação, atingindo R\$ 1.525,34 bilhões em 2024, contudo, permanecendo abaixo do pico de 2020.

Vale destacar que houve uma redução e estabilização projetada (2021-2024), após o ápice de 2020, os valores autorizados reduziram significativamente em 2021 (R\$ 1.495,39 bilhões) e 2022 (R\$ 1.454,03 bilhões). Para 2023 e 2024, as projeções indicam uma retomada gradual dos valores, atingindo R\$ 1.631,74 bilhões em 2024, mas sem retornar ao patamar extraordinário de 2020.

Ainda acerca dos valores pagos, em relação ao autorizado e pago, ao longo de todo o período, os valores pagos mantiveram-se consistentemente próximos e em percentuais elevados dos valores autorizados, com a execução orçamentária geralmente acima de 90%, indicando uma alta taxa de utilização dos recursos previstos.

Ao analisarmos a participação das três políticas no orçamento da seguridade social, identificamos a seguinte distribuição dos recursos:

Gráfico 2 - Participação das Funções no Orçamento da Seguridade Social 2012- 2024



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da plataforma SIGA Brasil.

Exclui o refinanciamento da dívida pública. Valores em bilhões de reais a preços de dezembro 2024.

Em síntese, podemos apontar um padrão de crescimento constante nos anos anteriores a 2020, seguido por um aumento excepcional em 2020 devido a fatores específicos como os investimentos emergenciais, já apontados anteriormente. No entanto, os anos subsequentes mostram uma redução nos valores em comparação com o pico de 2020, com as projeções de recuperação até 2024 não atingindo o nível extraordinário daquele ano. Isso sugere que o grande aumento

em 2020 foi um evento pontual, e o orçamento geral da Seguridade Social, embora em patamares absolutos mais altos do que no início da década, não mantém o ritmo de financiamento relativo visto no ano de maior investimento.

A distribuição dos recursos entre as funções das três políticas revela a manutenção da série histórica do maior volume de recursos concentrado na política contributiva de previdência social, e um leve aumento do financiamento da política de assistência social cujos recursos são direcionados em grande medida para os dois principais programas de transferência de renda direta que integram essa política setorial, o BPC e o Programa Bolsa Família.

Acrescentamos que ao lado dessa tendência do financiamento da seguridade social brasileira identificamos outros elementos que permanecem mesmo com a posse do atual governo Lula (2023-2026): 1 - Manutenção da austeridade fiscal¹³², inclusive com propostas de desvinculação de recursos para políticas sociais previstas na Constituição de 1988, existe proposta de unificar os pisos da educação e saúde, deixando aos estados e municípios a tarefa de alocar 37% de seus recursos nas duas políticas; 2 - Deflagração de operações para endurecer ainda mais os critérios¹³³ para o acesso aos principais programas federais de transferências de renda (BPC e Bolsa família); 3 - Contingenciamento de recursos das políticas da seguridade social; 4 - Focalização ainda maior em políticas de combate à fome, com um diálogo com empreendedorismo, e programas de transferência de renda; e 5 - Ampliação das parcerias público-privadas.

132 De acordo com Salvador (2010), a LRF modificou partes nas peças orçamentárias da União, estados, Distrito Federal e municípios, incluiu na LDO um Anexo de Metas Fiscais que acaba por funcionar como um limitador dos gastos voltados à área social (Barros, 2024, p. 33). A recém-aprovada regra fiscal possui duas travas ao crescimento da despesa, que devem ser combinadas entre si: ela limita o aumento dos gastos a 70% da variação da receita do ano anterior (ou 50%, caso o governo não cumpra as metas de superávit primário). Além disso, estabelece um piso e um teto para a oscilação desses gastos: em momentos de maior crescimento da economia, a despesa não poderá elevar-se em mais de 2,5% ao ano acima da inflação. Já em períodos de contração econômica, o gasto não poderá crescer menos do que 0,6% ao ano acima da inflação. O objetivo do novo arcabouço é zerar o déficit fiscal em 2024 e produzir, a partir de 2025, resultados positivos, isto é, superávits primários. Tais metas terão um intervalo de cumprimento em percentual do PIB. O texto prevê um superávit de 0,5% do PIB em 2025 e de 1% em 2026. A meta estará cumprida se oscilar 0,25 pontos percentuais do PIB para cima ou para baixo (Inesc, 2023, p. 4).

133 Um exemplo disso foram as publicações da Lei nº 15.977 (27/12/2024) e o Decreto nº 12.534/2025, cujos desdobramentos poderão colocar sob risco milhares de pessoas que dependem do acesso e permanência do BPC para sua sobrevivência material. (CFESS | Ameaças ao BPC são assunto para assistente social).

Esse cenário já aponta os desafios para garantia dos direitos sociais da Seguridade Social previstos para a população de brasileira de forma geral, no entanto, se formos considerar as características¹³⁴ e diversidades regionais das cinco macrorregiões do Brasil, podemos identificar um contexto ainda mais desafiador. Ao analisarmos detalhadamente os recursos pagos no orçamento da Seguridade Social, chamam a atenção as desigualdades regionais de investimento do governo federal, e na próxima seção iremos apresentar uma análise deste levantamento.

Investimento Federal na Seguridade Social no Brasil: Características Regionais

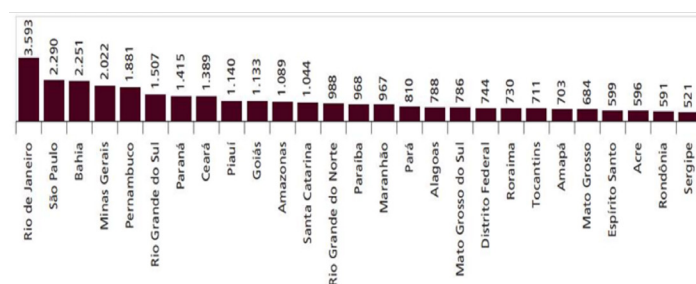
A REGIONALIZAÇÃO DOS investimentos federais é essencial para atender às exigências constitucionais e melhorar a transparência, conforme discutido por Santos, Cruz e Zackseski (2024). Os autores ainda acrescentam:

A despeito desses preceitos constitucionais, os dados de execução e dos investimentos federais apresentam uma baixa regionalização dos dados do investimento federal. Essa baixa regionalização gera não apenas um problema de transparência na ação federal como também dificulta uma visão mais ampla da política regional no país (Santos; Cruz; Zackseski, 2024, p. 2).

Os autores apresentam um gráfico com o investimento do orçamento fiscal e da Seguridade Social no ano de 2020, conforme demonstramos a seguir:

134 CRUZ, Bruno de Oliveira *et al.* Nota sobre o investimento federal regionalizado em 2020. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2024. (Dirur: Nota Técnica, 53). Disponível em: Publicação: Nota sobre o investimento federal regionalizado em 2020. Acesso em: 25 jul. 2025.

Gráfico 3 - Investimento Federal do Orçamento fiscal e da Seguridade social regionalizado IPEA (2020)



Fonte: Siga Brasil e Portal do orçamento. Elaboração: Dirur/IPEA¹³⁵.

O gráfico mostra que entre os estados brasileiros, Rio de Janeiro e São Paulo lideraram a destinação dos investimentos em 2020, seguidos por Bahia e Minas Gerais. No sentido oposto, os estados com o menor valor absoluto de destino dos investimentos públicos federais são Sergipe, Rondônia, Acre e Espírito Santo, respectivamente (Cruz *et al.*, 2024, p. 9).

Behring *et al.* (2021), em um artigo que trata do orçamento público do Governo Bolsonaro (2019-2020), já sinalizavam a dificuldade de análises comparativas acerca do orçamento do governo federal ao longo da série histórica, pois houve mudanças significativas na organização e distribuição dos recursos no âmbito das três funções da seguridade social e das suas subfunções, além das alterações feitas no orçamento em 2020 em decorrência da pandemia da Covid-19. Podemos afirmar, no entanto, que a assimetria na distribuição do investimento federal gera implicações na abrangência dos direitos da seguridade social em relação ao perfil da população que demanda acesso aos programas sociais, projetos, serviços e ações que formam as três políticas setoriais, conforme iremos demonstrar a seguir.

¹³⁵ Disponível em: Publicação: Nota sobre o investimento federal regionalizado em 2020. Acesso em: 25 jul. 2025.

Perfil da População Demandatária da Seguridade Social e Abrangência dos Direitos

A CLASSE TRABALHADORA brasileira há muito tempo convive com um mercado de trabalho fundado na informalidade e, se existirem vínculos esses são em sua essência precários, essa base que estrutura o mercado de trabalho nacional fomenta dentre outras coisas: desigualdades sociais, grande concentração de renda, alta rotatividade de trabalhadores sociais em diferentes postos de trabalho e com diferentes funções e muitas vezes trabalhadores polivalentes. Cristalizam-se no cenário nacional grandes diferenças de rendas e de acesso ao emprego em função da origem racial, e a criação de um setor informal de dimensão gigantesca.

Essas e outras formas de destituições emergem como consequência inexorável da concentração de capitais e assumem a forma mais impiedosa da dinâmica capitalista. Segundo Fontes:

Essa é a marca original do capital – seu desenvolvimento propulsa a socialização da existência em escala sempre ampliada, mas somente pode ocorrer impondo processos dolorosos de retrocesso social. A socialização dos processos produtivos se aprofunda e se expande sob o comando do capital, mas não promove por si mesma nem homogeneização, nem identidade imediata dos trabalhadores, que precisa ser por eles construída. Em si, encerra, gigantescas contradições (Fontes, 2010, p. 93).

Associado a isso, temos um processo de pauperização de segmentos historicamente identificados em situação de pobreza como mulheres, negros e pessoas com baixa escolaridade, localizado, principalmente, nas regiões norte e nordeste do Brasil. Segundo dados do IBGE:

Entre os países do G20 que possuem informação na Base Global de Indicadores ODS, considerando a linha de pobreza de \$ 2,15/dia, a Índia, o Brasil e a Indonésia apresentaram as maiores proporções de pobres, em 2021, com decréscimo em 2022 sendo observado no Brasil (de 5,8 para 3,5%) e Indonésia (3,5 para 2,5%) (IBGE, 2024, p. 5).

Os dados¹³⁶ do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023, p. 43-47) evidenciam que a população residente no Brasil é formada por:

- 92.083.286 pessoas pardas (45,3%), 88.252.121 pessoas brancas, percentual de 43,5% de população branca, 20.656.458 pretas (10,2%), 1.694.836 indígenas (0,8%) e 850.130 amarelas (0,4%). Ou seja, 55,5% da população brasileira é negra;
- Na distribuição relativa das categorias de cor ou raça segundo as Grandes Regiões, em 2022, a Região Sul era a que concentrava o maior percentual de população branca, representando 72,6% da sua população, seguida do Sudeste, com 49,9%. As demais Regiões apresentaram um peso relativo da população branca abaixo do peso nacional de 43,5%, Centro-Oeste com 37,0%, Nordeste com 26,7% e Norte com 20,7%. A Região com maior concentração de população preta era o Nordeste, com 13,0%, seguida do Sudeste, com 10,6%, ambas acima do peso relativo nacional da categoria, que era de 10,2%. A Região Sul apresentava o menor peso relativo da população preta em sua população residente, com 5,0%, seguida da Região Norte, com 8,8% e da Região Centro-Oeste, com 9,1%;
- A população parda era o grupo com maior peso relativo na população residente nas Regiões Norte (67,2%), Nordeste (59,6%) e Centro-Oeste (52,4%), que apresentavam um peso relativo acima do nacional,

136 Disponível em: identificação étnico-racial da população, por sexo e idade : resultados do universo. Acesso em: 25 jul. 2025.

que era de 45,3%. As Regiões Sul e Sudeste apresentaram pesos relativos para este grupo abaixo do peso nacional, com 21,7% e 38,7%, respectivamente;

- Total de pessoas indígenas, ou seja, considerando a soma dos declarados pelos quesitos de cor ou raça e se consideram indígena, verifica-se que as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tinham peso relativo de população indígena na sua população residente acima do peso nacional de 0,8%, com 4,3%, 1,2% e 1,0% respectivamente. O Sudeste destacava-se pelo menor peso relativo, com 0,1%, seguido do Sul, com 0,3% (IBGE, 2023, p. 47);
- As três Unidades da Federação com maior peso relativo de população branca estavam localizadas na Região Sul. Eram elas: Rio Grande do Sul, com 78,4% de população branca; Santa Catarina, com 76,3%; e Paraná, com 64,6%. As três Unidades da Federação com menor peso relativo de população branca na população residente eram: Amazonas, com 18,4%; Pará, com 19,3%; e Bahia, com 19,6%. Analisando o peso relativo da população preta nas Unidades da Federação, o destaque vai para a Bahia, com 22,4%, seguida do Rio de Janeiro, com 16,2%, e Tocantins, com 13,2%. Os menores pesos relativos encontravam-se nas unidades da federação de Santa Catarina, com 4,1% de população preta, seguida do Paraná, com 4,3%, e do Amazonas, com 4,9% (IBGE, 2023, p. 47).

E com foco nas pessoas atendidas pela política de assistência social e outras políticas e programas sociais, ao analisarmos o quantitativo de famílias inseridas no Cadastro Único por região do Brasil, considerando como referência global da população os dados do Censo populacional do IBGE de 2022, encontramos como resultado um percentual maior de famílias cadastradas nas duas regiões do país que de forma estrutural e histórica convivem com os piores indicadores sociais, ou seja as regiões Norte e Nordeste, como revela a tabela abaixo:

Tabela 2 - Inserção no Cadastro Único por Região

Região	Famílias	Pessoas	População Censo 2022	Percentual da População Inserida no Cadastro Único (Censo 2022)
Nordeste	15.768.68.	35.499.471	54.644.582	64,9%
Sudeste	13.863.599	31.277.163	84.847.187	36,9%
Norte	4.609.653	11.373.054	17.349.619	65,5%
Sul	4.304.489	9.975.872	29.933.315	33,3%
Centro-Oeste	3.129.188	7.255.078	16.287.809	44,5%

Fonte: Observatório Cadastro Único¹³⁷.

Os dados do Cadastro Único são as principais informações utilizadas como referência para as ações desenvolvidas pelas equipes que atuam na proteção social básica e especial do SUAS, e esse percentual alto de inscritos nessas duas regiões de forma preliminar já sinaliza a alta demanda por programas sociais, projetos, serviços socioassistenciais da política de assistência social.

Esses elementos no mínimo apontam a necessidade da ampliação de forma equitativa e que considere essas características regionais no desenho da oferta e do financiamento de benefícios, serviços e programas das políticas que compõem a seguridade social. Na contramão disso, atualmente o desfinanciamento público vem provocando o desmonte do sistema de seguridade social, privatização dos serviços, ênfase na focalização do público-alvo dos serviços, programas, projetos e benefícios das políticas que compõem a seguridade social, com foco na população extremamente pobre.

137 Disponível em: <https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>. Total de famílias inscritas no Cadastro Único. Foram usados os dados cujas últimas referências disponíveis são de julho de 2025. Acesso em: 18 ago. 2025.

E essa realidade não mudou, pelo contrário, sob a égide do neoliberalismo continua em curso no Brasil o desfinanciamento público das políticas sociais, e as populações preta e pobre residentes nos territórios norte e nordeste do Brasil são as que mais sofrem com o desmonte da Seguridade Social brasileira. Em diálogo com Cislighi e Batista,

O que se coloca em curso hoje é um desmonte definitivo da estrutura pública de toda a Seguridade Social, desde o seu financiamento, para patamares anteriores à Constituição de 1988. Um caminho de monetarização, financeirização, privatização, focalização, despolitização e ao mesmo tempo, servilidade da força de trabalho, clientelismo, primeiro damismo e refilantropização para o conjunto das políticas sociais, que se acelera e se aprofunda em uma perspectiva cruel e dramática para a classe trabalhadora, sobretudo os seus segmentos mais pauperizados e precarizados (Cislighi; Batista, 2020, p. 178).

Em síntese, o processo de desfinanciamento da seguridade social brasileira coloca em risco o direito à vida da classe trabalhadora composta por pessoas pretas e pobres que residem nas regiões norte e nordeste do Brasil, o desafio atual para os nossos estudos e pesquisas é cada vez ampliar o acesso a reflexões críticas acerca do tema, para que o nosso debate extrapole os muros da academia, e possa inclusive influenciar nos rumos do modelo de financiamento da seguridade social brasileira.

Considerações Finais

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 (CF/1988) criou o Sistema de Seguridade Social Brasileiro, composto pelas políticas de saúde, previdência social e assistência social. Posteriormente foram promulgadas leis ordinárias que instituíram o desenho institucional e diretrizes de funcionamento dessas políticas setoriais. A Constituição prevê um caráter democrático e descentralizado da

administração das três políticas sociais que compõem esse sistema (Art.194), ou seja, a municipalização dos serviços, a partir de uma lógica regionalizada e hierarquizada.

Esse desenho prevê ainda uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, no entanto, esse funcionamento exige dentre outras coisas o financiamento público e a definição de recursos orçamentários de forma contínua diante das demandas da população brasileira, e da necessidade crescente de medidas de proteção estatal, como previsto na Carta Magna, no entanto, o debate atual exige avanços acerca da forma como o investimento federal historicamente é partilhado e, dentre as pautas, devemos discutir as diferenças e disparidades regionais no sentido de viabilizar o acesso da população que mais demanda por proteção estatal de forma equânime, ou seja, a distribuição de investimento federal precisa considerar as características regionais dos indivíduos e famílias que vivem nos diferentes territórios nacionais.

Dadas as circunstâncias políticas, ideológicas e institucionais do momento, esse processo, entretanto, só será efetivado sob tensões muito maiores que as do passado. Fazer vigorar os direitos da cidadania implica o pacto social em defesa da seguridade social e da sua efetivação nos diferentes territórios. Pactos sociais, entretanto, são quase sempre efetuados sob circunstâncias extremas.

As formas de proteção social foram historicamente arquitetadas para atenuar os conflitos sociais e políticos decorrentes dos efeitos devastadores do capitalismo e assegurar o controle da acumulação. As condições sociais da atualidade de desigualdade, pobreza e desemprego já contêm a dramaticidade necessária para que o Estado Social intervenha na direção da redução das inquietações sociais, restabelecendo o contrato social de 1988 (Gentil, 2019, p. 237), e se sobreponha diante da lógica neoliberal do Estado Fiscal que mais parece uma máquina de moer gente (Polanyi, 2000).

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E.; CISLAGHI, J.; SOUZA, G. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. *In*: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia, MG: Navegando Publicações, 2020. p. 103-122.

BEHRING, Elaine Rossetti; JAUMONT, Jonathan; SILVEIRA, José Rodolfo; NASCIMENTO Jucileide. Um balanço preliminar do orçamento público no governo Bolsonaro (2019-2021). *In*: GAMA, Andréa de Sousa; BEHRING, Elaine Rossetti, SIERRA, Vânia Morales (Orgs.). **Políticas sociais, trabalho e conjuntura**: crise e resistências. Uberlândia, MG: Navegando Publicações, 2021. p. 127-150.

CISLAGHI, Juliana Fiuza; BRANDT Daniele Batista. Desmonte e financeirização da seguridade social em tempos de pandemia. *In*: MAURIEL, A. P. O.; KILDUFF, F.; SILVA, M. M. da; LIMA, R. S. (Orgs.). **Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p. 159-180.

CRUZ, Bruno de Oliveira *et al.* **Nota sobre o investimento federal regionalizado em 2020**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. (Dirur: Nota Técnica, 53).

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

INESC. **Orçamento e Direitos:** Balanço da execução de Políticas Públicas. 2024. Disponível em: <https://inesc.org.br/orcamento-e-direitos-2024/> Acesso em: 15 ago. 2025.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social:** Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, Elson Luciano Silva. A Fúria da Covid-19, a desorganização econômica e a intervenção do Estado. *In:* BURGINSKI, Vanda Micheli. Estado, Política Social e Territórios: Reflexões sobre a pandemia. **Portal de Livros da Editora**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 183, 2021.

Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/editora/article/view/12030>. Acesso em: 25 ago. 2025.

POLANYI, K. **A grande transformação:** as origens da nossa época. Tradução Fanny Wrabel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Alexandre Silva dos; CRUZ, Bruno de Oliveira; ZACKSESKI, Nelson. **Transparência regional nos investimentos federais:** o papel da plataforma Infere. Brasília, 2024. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/brua33art13>. Acesso em: 14 ago. 2024.

VIANNA, M. L. T. W. Seguridade Social: Três mitos e uma mentira. **Universidade e sociedade**, Brasília, n. 19, p. 39-47, 1999.

CAPÍTULO 11

Financiamento da Política de Assistência Social: tendências e disputas

Jeane Andréia Ferraz Silva ¹³⁸

Introdução

O OBJETIVO DESTE texto é analisar as tendências e disputas em torno do financiamento da Assistência Social no Brasil, compreendendo as modalidades de cofinanciamento, papel dos entes federados, controle social e os desafios do SUAS no contexto neoliberal e de aprofundamento da austeridade, entendida como um conjunto de barreiras de proteção fiscais, monetárias e industriais, que atuam “em uníssono para desarmar as classes trabalhadoras e exercer pressão pela redução dos salários” (Mattei, 2023, p. 189).

Nesse sentido, o texto foi construído por meio de revisão bibliográfica, documentos do Censo Suas e consulta ao SIGA Brasil/Painel especialista¹³⁹ do Senado Federal, com enfoque nos recursos do governo federal que tratam do financiamento da política de assistência social (Função 08 do orçamento da Seguridade Social).

A partir das contradições e tensões que permeiam a Assistência Social e, particularmente o seu financiamento, pretende-se demonstrar que o subfinanciamento é uma característica marcante desta política mesmo após a instituição das modalidades e blocos de financiamento, a instituição dos fundos, dos planos

138 Assistente Social, mestre e doutora em Serviço Social pela UERJ e pós doutora em Serviço Social pela UFRJ. Professora associada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

139 Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 14 ago. 2025.

de assistência social e das instâncias de controle social. Além disso, as políticas de austeridade aprofundam também o desfinanciamento e descontinuidade dos serviços socioassistenciais e ampliam a centralidade da transferência de renda na perspectiva da focalização em grupos considerados mais pauperizados.

Assistência Social e as modalidades de financiamento

BOSCHETTI (2003) AFIRMA que, no Brasil, tradicionalmente, o financiamento para a assistência social tem sido insuficiente, pois esteve muito aquém do necessário e “perverso porque os recursos disponibilizados foram provenientes predominantemente da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores, não tendo assumido uma função mais progressiva” (Boschetti, 2003, p. 193).

Além dessas características, outras marcaram historicamente o financiamento da Assistência Social, conforme aponta Boschetti (2000). Havia um predomínio de um quadro de desarticulação, fragmentação, pulverização e ausência de planejamento fiscal condicionando a execução das ações à existência de sobras orçamentárias. Inexistia, na estrutura orçamentária da União, Estados e Municípios, uma rubrica específica para o financiamento das ações assistenciais. A inexistência de fundos públicos específicos para a área dificultava o acompanhamento e controle tanto de sua origem como de seu destino, gerando total desconhecimento sobre os montantes aplicados, o que fazia dos recursos uma verdadeira caixa-preta para os não especialistas em orçamento público.

Os artigos 203 e 204 da CF/88, regulamentados em 1993 pela Lei nº 8.742/93 (Loas), Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1998 (primeiro texto de uma PNAS) e pelas NOBs de 1997 e 1998, abriram possibilidades de alteração desse quadro. Essa legislação imprimiu os princípios como seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, gratuidade

e não contributividade, no que tange à natureza dos direitos; redistributividade, no que se refere aos mecanismos de financiamento e descentralização e participação quanto à sua forma de organização político-institucional (Boschetti, 2000).

A Loas detalha dois grandes princípios que devem nortear o financiamento da política de assistência social: o cofinanciamento¹⁴⁰ pelos três níveis de governo e a progressividade, na lógica de definição das fontes orçamentárias, na medida em que propõe a contribuição dos empregadores, incidente sobre o faturamento e o lucro, o que indica a possibilidade de transferência de recursos do capital para os trabalhadores. Além dessas fontes, Boschetti (2000) destaca que a Assistência Social pode contar, ainda, com doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, com recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, com receitas de aplicações financeiras de recursos do fundo ou da alienação de bens móveis da União e, ainda, com a transferência de outros fundos.

Esses dois princípios são fundamentais para a realização da assistência social, pois as três esferas de governo deverão incluir em seus orçamentos próprios os recursos para a política, além do recebimento de recursos a serem repassados por outra esfera.

A NOB/97¹⁴¹ conceituava o sistema descentralizado e participativo; ampliava o âmbito das competências dos níveis de governo com gestão da política, sem, contudo, delimitá-las. Foram propostos dois níveis de gestões da assistência social: 1) a gestão estadual, pela qual o governo recebia recursos da instância federal, advindos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o

140 O cofinanciamento é a parcela do recurso financeiro próprio que o estado ou município aloca no seu orçamento, visando complementar os recursos necessários para garantir a realização das ações previstas no PPA de Assistência Social.

141 Além da NOB/97, os procedimentos do financiamento da assistência social foram discriminados em documento próprio denominado “Sistemática de Financiamento da Assistência Social”, que se reportava à Instrução Normativa nº 01/STN/97, para convênios voltados ao financiamento de projetos e à Instrução Normativa nº 03/STN/93, para convênios relativos a serviços assistenciais (Norma Operacional Básica/2005).

Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS); 2) a gestão municipal, em que o município receberia diretamente os recursos do nível federal, via repasse do FNAS ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

A NOB/98 foi um instrumento de transição da situação vigente até aquele momento e entre suas determinações merecem destaque: melhor definição de competências de cada uma das três esferas de governo; maior autonomia para os municípios organizarem suas redes de assistência social, segundo a realidade e demandas locais, entre outros. Especificamente em relação ao financiamento, estabelecia: a) financiamento de serviços de prestação continuada em que os recursos correspondentes seriam transferidos de maneira regular e automática do FNAS aos fundos estaduais e municipais, segundo a série histórica do gasto¹⁴²; b) financiamento de programas e projetos que deveriam estar previstos no plano municipal de assistência social. Os programas/projetos, por seu caráter não continuado, permaneceriam utilizando o modelo convencional.

Nos anos 2000, particularmente no governo Lula, tem-se a PNAS de 2004, Resolução nº 145/2004 do CNAS; a Resolução nº 130/2005 do CNAS - NOB/Suas; a Resolução nº 269/2006 - NOB/RH/Suas como resultados contraditórios das lutas hegemônicas e possibilidade de constituição de um Sistema Único de Assistência Social.

A PNAS/2004 retoma os princípios da Loas/93 e se caracteriza, principalmente, por trazer uma nova forma de organização e gestão para a assistência social, que se concretiza na criação do Suas.

A NOB-Suas/2005¹⁴³ retoma as Normas Operacionais de 1997 e 1998 e constitui um novo instrumento de regulação e conteúdos e definições da PNAS/2004. Com relação ao financiamento dessa política, vem trazer novas

142 Significa a soma de todo o recurso que o Governo Federal aplicava no Estado ou no município específico, no financiamento de toda a rede de serviços de assistência social, considerando como referência o ano de 1998 (Cunha, 2000).

143 Disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social e aborda: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; o nível de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; a forma de gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. (Norma Operacional Básica/SUAS/2005).

formatações, como: condições gerais para as transferências de recursos (competências, responsabilidades e condicionalidades em relação ao cofinanciamento); mecanismos de transferência (regularidade do repasse de forma continuada e conveniamento para programas/projetos com duração determinada); critérios de partilha e transferência de recursos (pisos de proteção conforme o nível básico e os níveis de média e alta complexidade); condições de gestão dos municípios (relação entre financiamento e gestão, respeitando as diversidades regionais e definindo as responsabilidades de municípios, estados e governo federal).

A partir da aprovação da NOB/Suas/2005 foram instituídos pisos de financiamento relacionados aos níveis de proteção, garantindo o repasse automático, não vinculado a convênios, considerando-se determinados indicadores sociais e ampliando a autonomia do município para alocação dos recursos federais repassados via fundo. Propõe que a partilha dos recursos dos fundos de Assistência Social nacional, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios siga critérios pautados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais que busquem contemplar as demandas e prioridades apresentadas de forma específica, a partir das diversidades apresentadas pelas diferentes realidades. São considerados, nesse processo, o porte dos municípios, a complexidade e a hierarquização dos serviços, com a efetivação do cofinanciamento de maneira sistemática. Os pisos específicos para o atendimento de determinados grupos passariam a ser a nova forma de financiamento da Política de Assistência Social, em substituição ao atendimento *per capita*. Em termos de financiamento, o Suas se organiza nos seguintes tipos: serviços, programas, projetos e benefícios (BPC, Benefícios Eventuais e Transferência de Renda).

Como o modelo de gestão do Suas preconiza a organização das ações por níveis de proteção social básica e especial (média e alta complexidade), elas serão desdobradas em pisos de acordo com os serviços a eles vinculados, no que tange ao cofinanciamento federal.

Com a Lei nº 12.435/2011 (Lei do Suas), no que se refere ao financiamento, merecem destaque: a criação de novas possibilidades de gastos, como é o caso de pagamento de pessoal concursado¹⁴⁴; o apoio financeiro da União para “[...] o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas)” (Brasil, 2011).

A lei do Suas, a nova NOB-Suas/2012 e, principalmente, o Decreto nº 7.788/2012 modificaram a organização do cofinanciamento do governo federal por meio de blocos de financiamento que são considerados o conjunto de serviços, programas, projetos e sua gestão na forma definida pelo MDS.

Anterior à NOB-Suas/2012, para cada piso existia uma conta vinculada para a execução do serviço, totalizando mais de dez contas específicas. Com essa nova formatação, o número de contas foi reduzido para um total de cinco: conta do bloco da proteção social básica, conta de média complexidade, conta de alta complexidade¹⁴⁵, conta IGD-PBF e conta IGD-Suas. Estes blocos de financiamento foram regulamentados pela portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015, dispondo sobre a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo dos programas, projetos e dos blocos de financiamento.

E qual o papel dos fundos para viabilizar o financiamento da Assistência social? Para que os direitos sociais e políticos expressos na CF/88 fossem efetivados, surgiu a proposta da vinculação de receitas juntamente com a ideia de favorecer o controle social das políticas sociais, por meio da vinculação dos recursos nos fundos dessas políticas.

144 A Resolução nº 32/2011 do CNAS dispõe que os Estados, DF e Municípios poderão utilizar até 60% dos recursos oriundos do FNAS, destinados à execução das ações continuadas de AS, no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência do Suas. Com esse recurso, podem-se pagar: concursados, seja pelo regime estatutário, celetista ou temporário, desde que integrem a equipe de referência, em consonância com a Norma Operacional de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/Suas/2006) e Resolução CNAS nº 17/2011, independente da sua data de ingresso no quadro de pessoal do ente federado; encargos sociais advindos do vínculo; auxílio, gratificações, complementação salarial, vale-transporte e vale-refeição, conforme o caso.

145 A Portaria nº 65, de 29 de março de 2018, dispõe sobre os procedimentos para a unificação dos Blocos de Financiamento da Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Conforme Salvador (2010, p. 265), como a aplicação dos recursos no Brasil sempre priorizou a acumulação do capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica, essa lógica de criação dos fundos era uma forma de enfrentar esta perversa tradição fiscal. Assim, “[...] vincular recursos significa [...] impedir essa prática, assegurando que parte da receita fosse obrigatoriamente destinada à área social e permitisse universalizar direitos importantes [...]”.

Foi nesse processo que os fundos foram criados. Os fundos públicos setoriais foram um instrumento para a vinculação de receitas para as respectivas políticas nos Orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios.

No orçamento da Assistência Social, Boschetti (2003) aponta como uma inovação jurídico-legal da Loas a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Essa lei rompeu com a histórica ausência de fundos específicos para a área e transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (existente desde 1985), em FNAS (artigo 17), definindo que o financiamento de todas as ações assistenciais previstas na Loas deve ser realizado com recursos deste Fundo.

O artigo 27 da Loas cria o FNAS, sendo que o Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, o regulamenta. Essa instituição do FNAS “[...] criou um mecanismo de acompanhamento e controle da trajetória dos recursos previstos e aplicados na área, o que possibilita estabelecer uma gestão transparente dos recursos públicos [...]” (Boschetti; Teixeira, 2003, p. 116).

A Loas é a base para o repasse fundo a fundo, principalmente no artigo 5º (que trata das diretrizes da política como a descentralização político-administrativa, a participação popular e a primazia do Estado na condução da política); no artigo 6º, artigo 11 e no artigo 30. Mas é importante ressaltar que a Loas apenas forneceu a base para operacionalizar este sistema. A modalidade de repasse fundo a fundo foi criada pela Lei nº 9.604/98, que afirma em seu art. 2º que os “[...] recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato [...]”.

Após a reformulação da Loas pela Lei nº 12.435/2011 foi atualizada a NOB-Suas/2005 e a adequação do Decreto nº 1.605/95 de regulamentação do FNAS às novas propostas de financiamento e utilização de recursos.

Nesse sentido, o Decreto nº 7.788/2012 inovou a destinação dos recursos transferidos pelo FNAS ao dispor que os recursos repassados na modalidade fundo a fundo podem ser gastos em: cofinanciamento dos serviços de caráter continuado, de programas e projetos de assistência social para o custeio de ações e o investimento em equipamentos públicos da rede socioassistencial; cofinanciamento da estruturação da rede socioassistencial, incluindo ampliação e construção de equipamentos públicos; atendimento às ações assistenciais de caráter de emergência; aprimoramento da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios por meio do IGD-Suas; apoio financeiro a ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) pelos estados e municípios por meio do IGD-PBF; pagamento de profissionais integrantes de equipes de referência¹⁴⁶ e cofinanciamento para a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento de estudos e pesquisas na área.

A NOB-Suas/2012 traz também algumas inovações em diversos aspectos da gestão do Suas: extingue a lógica de habilitação dos municípios ao Suas¹⁴⁷ e estabelece o agrupamento por meio de níveis de gestão pelo Índice de Desenvolvimento do Suas (IGD Suas)¹⁴⁸; estabelece uma sistemática articulada de planejamento, acompanhamento e avaliação por meio de instrumentos como PPA, LDO, LOA, Plano de Assistência Social e o Pacto de Aprimoramento

146 “Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimentos e as aquisições que serão garantidas aos usuários” (Brasil, 2006). O art. 6º da Lei nº 12.435/2011 e a Resolução nº 32/2011 CNAS dispõem que os Estados, DF e Municípios poderão utilizar até 60% dos recursos oriundos do FNAS, destinados à execução das ações continuadas de Assistência Social, no pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência do Suas.

147 A partir de agora o Suas não terá mais divisões por tipo de gestão para os municípios, e sim quatro tipos de gestão: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 2013).

148 “O ID SUAS é composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, Sistemas da Redesuas e outros sistemas do MDS” (Brasil, 2013).

do Suas¹⁴⁹; os fundos de assistência social devem ter unidade orçamentária e gestora, além de ordenação de despesa vinculada ao gestor da assistência social; cria ordenamento dos blocos de financiamento.

Conforme dados do Censo SUAS 2024, temos no Brasil 26¹⁵⁰ Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e 5.144 Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). Destes 5.144 FMAS, temos 68,3% em municípios de pequeno porte I, 19,3% em municípios de pequeno porte II, 6,3% de médio porte, 5,8% de grande porte e 0,3% em metrópoles. Estes dados demonstram que os fundos de assistência social estão organizados e estruturados. Entretanto, ainda precisamos estudar como está configurado o financiamento da política no âmbito municipal, pois 87,6% dos FMAS estão estruturados em municípios de pequeno porte I com 68,3% e II com 19,3%¹⁵¹. Estes municípios possuem grandes demandas de serviços socioassistenciais e não possuem condições para arcar com o seu financiamento, demonstrando uma frágil rede de atendimento, fragilizando o acesso aos direitos. E como veremos mais a frente, os gastos do governo federal com a Assistência Social centram-se nos programas de transferência de renda em detrimento dos serviços, programas e projetos e neste caso, não são contabilizados nos orçamentos municipais, já que a transferência de renda é feita diretamente nas contas individuais de seus respectivos beneficiários.

Considerando os gastos com Assistência Social pelo governo federal no período de 2010-2024, conforme o gráfico 1, temos de 2010 a 2019, ou seja, durante 9 anos o mesmo volume de financiamento desta política, oscilando de

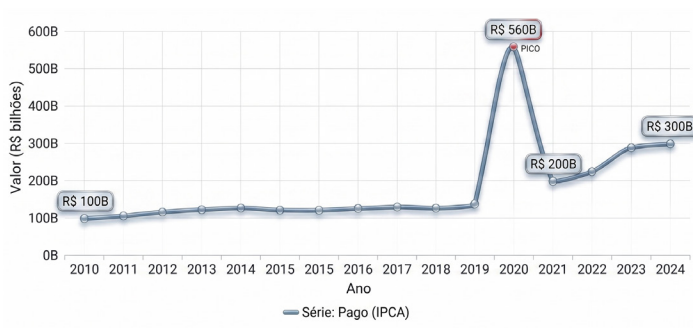
149 O art. 23 da NOB-Suas/2012 estabelece que o Pacto de Aprimoramento do Suas firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A periodicidade de elaboração do Pacto será quadrienal, com o acompanhamento e a revisão anual das prioridades e metas estabelecidas. A pactuação das prioridades e metas se dará no último ano de vigência do PPA de cada ente federativo.

150 De acordo com o Censo 2024, um estado não respondeu a este quesito.

151 Os municípios são classificados de: Pequeno Porte I, até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II, de 20.001 a 50.000 habitantes; Médio Porte, entre 50.001 e 100.000 habitantes; Grande Porte, entre 101.000 e 900.000 habitantes; e Metrópoles, correspondendo a municípios com mais de 900.000 habitantes (IBGE, 2010).

R\$ 100 bilhões em 2010 mantendo até R\$ 200 bilhões em 2019. Apenas no ano de 2020 tivemos um aumento no valor de R\$ 585 bilhões, reduzindo para mais da metade em 2021. Este aumento ocorreu em função do pagamento do Auxílio Emergencial pago no contexto da pandemia por Covid-19.

Gráfico 1 - Gastos do governo federal com Assistência Social por valores pagos em bilhões de reais - 2010-2024



Fonte: SIGA/BRASIL/Painel Especialista, 2025. Elaboração da autora

Ainda sobre o gráfico 1, observa-se que após a queda nos gastos com Assistência Social em 2021 temos um certo aumento em 2022 a 2024, mas que não ultrapassa os R\$ 300 bilhões de reais. Provavelmente esta ampliação dos gastos deve-se à correção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao salário mínimo e à não ampliação do número de beneficiários. Neste sentido, temos a manutenção da tendência de subfinanciamento nesta política com centralidade na transferência de renda.

Papel dos entes federados no financiamento da assistência social

No ARTIGO 1º da CF/88 está posto que a República Federativa do Brasil é formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1988). Essa definição tem repercussões na forma como cada ente federado é financiado, já que existe uma estreita relação entre autonomia política e financeira. A novidade deste texto é o reconhecimento do município como ente federado.

Esse caráter descentralizado definido pela lei pode também ser observado numa incipiente descentralização de recursos financeiros. Essa maior descentralização, no entanto, não foi suficiente para reverter a estrutura tributária historicamente centralizada. Conforme Salvador (2010), dos recursos tributários disponíveis, a União detém cerca de 60%, os Estados ficam com aproximadamente 25% e os Municípios com os 15% restantes.

Diante dessa centralização dos recursos tributários, o município tem realmente autonomia enquanto ente federado na alocação e distribuição dos recursos da assistência social?

Conforme Silva (2009), o federalismo brasileiro tem, ao longo da sua história, padecido de ausência dos princípios fundamentais que regem o federalismo originário: a autonomia política e financeira dos demais entes federados em relação ao Governo Federal e a institucionalização das relações intragovernamentais.

Para a autora, o nosso federalismo herdou um conjunto de características que marcam a formação social brasileira: o patrimonialismo, o clientelismo, a busca do interesse individual em detrimento do coletivo, os acordos informais nas relações formais, o oportunismo, dentre outros. Esses elementos possibilitam compreender as fragilidades do pacto federativo brasileiro, que se refletem no uso da barganha política como arma para usufruir benefícios, sem levar em conta os direitos dos demais entes que formam a federação.

O debate recente acerca do federalismo brasileiro remonta aos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização do país. A democratização do Estado e a descentralização do poder entre os entes federados deram o tom dos amplos debates desenvolvidos por políticos, intelectuais e movimentos sociais os mais diversos, sendo capturados pelos Constituintes e assegurados na CF/88, sendo o federalismo reafirmado como forma de organização do Estado brasileiro no Art. 18.

Na organização do novo sistema de proteção social, Stein (2000) destaca que a CF/88 consagra a descentralização político-administrativa como um dos objetivos a serem alcançados e um dos princípios que demarcam uma nova

ordem política na sociedade brasileira, a partir do momento em que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade.

Segundo Boschetti (2000), na área da assistência social, uma das maiores inovações foi a recomposição do campo assistencial, com base nos princípios de descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle dessa política. Esses princípios estão na base de reordenamento dos dois grandes eixos de sustentação da estrutura organizacional da assistência social como política pública: a) a redefinição da relação entre o poder público central (Governo Federal) e os poderes públicos locais (Estados e Municípios); b) a recomposição da relação entre Estado e sociedade, que envolve duas dimensões: o papel das entidades não governamentais prestadoras de assistência social e o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns na gestão democrática da política.

Stein (1997, p. 81) define a descentralização enquanto um processo de distribuição de “poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder [...] das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos”.

O sistema descentralizado e participativo da assistência social é composto: pelos órgãos gestores nos âmbitos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal; pelas instâncias deliberativas, que são os Conselhos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal; pelos instrumentos de gestão que são os planos nacional, estaduais, municipais e do DF e pelas estruturas financeiras constituídas pelos fundos em cada esfera de governo, bem como pela rede de entidades assistenciais não governamentais que executam ações com recurso público e devem estar inscritas nos conselhos municipais.

No que se refere à distribuição de competências entre as três esferas de governo, destacamos como aspecto positivo a delimitação de papéis e o reconhecimento das esferas locais como instâncias autônomas de poder, sem perder de vista a unidade nacional.

Conforme a NOB/Suas 2012, a organização do Suas foi idealizada para funcionar em consonância com o pacto federativo, a fim de propiciar a descentralização das ações de execução para os gestores locais. Foram, então, estabelecidas as competências comuns e exclusivas entre os entes da federação.

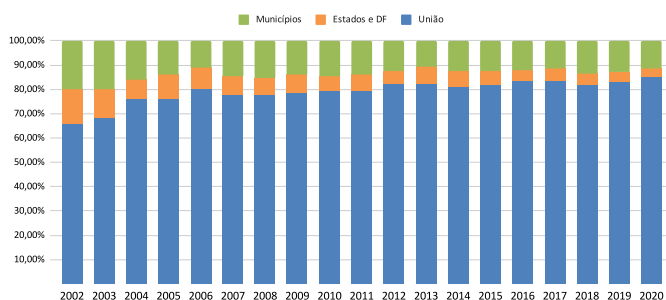
Do ponto de vista do financiamento da política, destacamos algumas responsabilidades dos entes federados, de acordo com a NOB/Suas 2012. À união compete: cofinanciar, por meio de transferência automática, a assistência social em âmbito nacional; financiar as ações assistenciais de caráter de emergência; apoiar financeiramente o aprimoramento de gestão por meio do IGD-Suas; elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social.

Aos governos estaduais compete: cofinanciar por meio de transferência automática a assistência social em âmbito regional ou local; executar os recursos federais transferidos para o aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito local; financiar o custeio do pagamento dos benefícios eventuais, a título de participação, com base nos critérios estabelecidos pelo CEAS; municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos estados, assegurando seu cofinanciamento; normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao Suas (NOB/Suas/2012).

São competências dos municípios: cofinanciar a assistência social em âmbito local; executar os recursos federais e estaduais transferidos para a melhoria da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito local; zelar pela boa e regular execução dos recursos transferidos pela União, inclusive em relação à prestação de contas, dentre outras (NOB/Suas/2012).

Essas competências reafirmam a ideia do cofinanciamento entre os três entes. Mas questiona-se: como esse cofinanciamento se materializa no orçamento da assistência social?

Gráfico 2 - Participação dos entes federados no financiamento da Função 08 - Assistência Social, 2002 - 2020



Fonte: BRASIL/UNICEF, 2023.

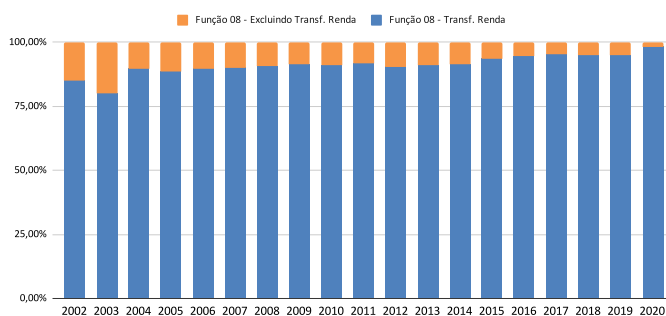
O gráfico 2 retrata que a União participou em torno de 60% em 2002 do financiamento da assistência social, ampliando esta participação de 2012 a 2020 entre 80% e 90%, demonstrando uma centralidade deste financiamento no período. Os municípios financiaram esta política representando 20% em 2002 e diminuindo a sua participação de 2012 a 2020, oscilando entre 12% e 11% no período, indicando sua incidência maior que os governos estaduais. Com 12% desta participação em 2002 e no período de 2012 a 2020 com 8% a 3% respectivamente, os Estados e DF apresentaram uma menor participação no financiamento considerando os entes União e municípios.

Quanto à evolução do orçamento da Política de Assistência Social no período de 2002 a 2012, Salvador identifica que os estados reduziram sua participação (49,93%), enquanto a União (288,02%) e os municípios (85,45%) aumentaram o destino de recursos orçamentários para a assistência social (Salvador, 2012, p. 189).

Conforme o Censo Suas 2024, 88,5% dos estados realizavam cofinanciamento regular e automático (fundo a fundo). No que se refere ao financiamento para a construção e/ou reforma pelo governo estadual de unidades de Assistência Social (CRAS, CREAS etc.) nos municípios, temos 73,1% que não receberam, 29,1% receberam repasse de recursos para este fim e 3,8% tiveram a

construção/reforma diretamente realizada pelo ente estadual. Assim, destaca-se que os governos estaduais vêm ampliando o cofinanciamento principalmente para o custeio da política e com recursos ínfimos para os investimentos, como é o caso da construção/reforma de unidades de atendimento à população. Outro aspecto importante é sobre a regionalização dos serviços de média e alta complexidade do Suas, que é competência do governo estadual. Vimos que a maioria dos municípios são de pequeno porte I e II, necessitando deste aporte do ente estadual. O Censo Suas 2024 aponta que 57,1% dos governos estaduais não regionalizaram estes serviços e 42,3% o fizeram, demonstrando a necessidade da ampliação desta regionalização. Os dados ainda demonstram que mesmo com a redução da participação dos municípios no período de 2002 a 2020, estes entes federados apresentam um maior financiamento para a política de Assistência Social do que os governos estaduais.

Gráfico 3 - Participação relativa das transferências de renda e das demais ações na execução orçamentária da Assistência Social na União (função 08), 2002-2020



Fonte: BRASIL/UNICEF, 2023.

Apesar da centralidade da União na participação do financiamento desta política, ela concentra os recursos para a transferência de renda com 85% em 2002 a 99% em 2020 e uma pequena participação (15% em 2002 a 1% em 2020) no financiamento dos serviços socioassistenciais, conforme o gráfico 3.

Barros (2024), ao analisar a incorporação da Política Nacional de Assistência Social nos Planos Plurianuais (PPA) no período de 2020-2023, apresenta que os benefícios concentram 93% dos recursos, os serviços com 2% e outras ações com 5%. Estes dados apontados demonstram que temos uma centralidade da transferência de renda em detrimento dos serviços, programas e projetos no SUAS.

Os programas de transferência de renda estão diretamente relacionados ao processo de acumulação financeira, que “alimentam” o capital portador de juros e fortalecem a focalização das políticas sociais (Silva, 2016). E ainda, a lógica do financiamento da assistência social reitera seus traços históricos de subfinanciamento e corrobora o seu desfinanciamento, principalmente no que tange aos serviços socioassistenciais e aos investimentos que necessitam de um aporte maior de recursos.

Controle democrático do financiamento do SUAS

DE ACORDO COM Bravo (2002), o controle social é hoje um direito conquistado na CF/88, mais precisamente do princípio de “participação popular”, no que se refere à garantia de duas instâncias formais, que são também espaços de luta: os Conselhos de Políticas de Direitos e as Conferências. Incluímos aqui também os Fundos Especiais, como o Fundo de Assistência Social, cuja função é vincular os recursos para a área.

Partimos da premissa de que os conselhos podem se constituir como uma das formas do controle do Estado sob a ótica do capital, mas também do trabalho. Portanto, os conselhos devem ser apreendidos na contradição dos interesses de classes.

Na ótica do capital, os conselhos podem se constituir em estratégias de consenso, de busca de legitimidade à hegemonia da classe dominante, como mecanismos privilegiados de manifestação de interesses dominantes.

Do lado dos trabalhadores, os conselhos podem se constituir como “[...] espaços de expressão política da classe trabalhadora, na luta pela garantia de meios à própria reprodução material e subjetiva” (Abreu, 1999, p. 68). Entretanto, concordamos com Abreu que, embora os conselhos possam estar integrados tanto à luta da classe trabalhadora quanto à possibilidade de participação de seus segmentos no controle das políticas públicas, objetivando a democratização e a universalização do sistema de atendimento às suas necessidades, a sua construção vem sendo envolta pela retórica dominante sobre participação democrática. Essa retórica enfatiza as relações de parceria, aparência do atual colaboracionismo entre sujeitos antagônicos, em que a pressão política não tem lugar e os avanços democráticos no campo das políticas públicas reduzem-se à composição paritária de representações da sociedade política e da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 garantiu espaços de controle democrático da sociedade às ações do poder público. A Política de Assistência Social enquanto integrante do sistema de Seguridade Social reconhecida pela CF/1988 como direito social, por meio da descentralização político-administrativa e participativa, prevê a intervenção legítima da população por meio de suas organizações representativas, de forma articulada, por um conjunto de instâncias deliberativas: os Conselhos de Assistência Social em âmbito nacional, estadual e municipal, conforme preconiza a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Entendemos, de acordo com Silva (2014) o controle democrático na assistência social numa perspectiva mais ampla que envolve: os Conselhos (cuja tarefa é acompanhar a política por meio do plano e o fundo); as conferências (que tomam decisões estratégicas sobre as diretrizes gerais); os fundos (mecanismos específicos do financiamento que dão grande visibilidade à aplicação de recursos e facilitam o seu monitoramento e avaliação, a partir da programação e contabilidade próprias) e os planos de Assistência Social, em que consta o diagnóstico e o conteúdo substantivo desta política.

Nessa configuração, temos, conforme o Censo Suas (2024), no Brasil 26 Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), 4.976¹⁵² Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), 87.596 conselheiros, 5.109 Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) vigentes (2021-2024) e 5.144 FMAS, demonstrando a importância destes espaços e instrumentos para o controle social (democrático) do financiamento da Assistência Social.

Os conselhos são *locus* de disputas de propostas, projetos, embate político, confronto, além de negociação, articulação e construção de alianças, mediados pela correlação de forças. Mas, ressalta-se que a participação popular não pode ser reduzida apenas ao espaço dos conselhos, os quais são uma das formas que o movimento social conseguiu conquistar.

Como órgão normativo, o Conselho de Assistência Social estabelece normas e regras mediante pareceres e resoluções que oficializam decisões e disciplinam a Política de Assistência Social. E como órgão deliberativo e fiscalizador, cabe ao Conselho acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social prestados à população, além de controlar a gestão dos recursos destinados à Assistência Social.

No que tange ao financiamento, os Conselhos de Assistência Social possuem as seguintes funções: análise e aprovação da proposta orçamentária para a área de Assistência Social; aprovação dos planos de assistência social; acompanhamento, avaliação e fiscalização dos serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade do atendimento; análise e aprovação da prestação de contas dos recursos financeiros aplicados; avaliação do cumprimento das metas físicas e financeiras; análise da documentação do órgão gestor da assistência social, bem como da capacidade de gestão, execução e aplicação dos recursos financeiros (Brasil, 2013).

Ao analisar os temas discutidos em 2024 pelos CMAS, o Censo Suas 2024 destaca no que se refere ao financiamento: a) Demonstrativo de Execução Físico-Financeira (96,7%); b) reprogramação de recursos/saldos (80,4%); c) Plano de Assistência Social (75%); d) financiamento, implantação, organização de serviços socioassistenciais, programas, projetos e benefícios da PSB (68%);

152 No Censo Suas 2022 constavam 5.376 CMAS.

e) PPA, LDO e/ou LOA (64,6%); f) financiamento, implantação, organização de serviços socioassistenciais, programas, projetos da PSE (49,7%); e g) participação popular e mobilização social. Ou seja, temas que coadunam com as competências dos conselhos e que necessitam de maiores estudos para o aprofundamento do conteúdo e das contradições que perpassam o financiamento e a fiscalização dos recursos.

Para realizar de fato o controle do financiamento da assistência social, o conselho precisa correlacionar o Plano de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social. No plano, estão consubstanciados o diagnóstico da realidade social dos usuários e o conjunto de benefícios, serviços, programas e projetos a serem ofertados à população, além dos recursos financeiros necessários à implementação dessa política. E qual a importância dos fundos especiais e, particularmente do Fundo de Assistência Social?

E mais do que instrumentos formais, organizados para cumprir a lei e garantir o acesso a recursos, a criação dos fundos, dos conselhos e planos, tem como objetivo facilitar a autonomia, a transparência e a racionalidade na elaboração das políticas sociais, na definição de prioridades, na implementação e na avaliação de ações e serviços, ou seja, essa arquitetura tinha o papel democratizador.

Ao estabelecer que os recursos só podem ser repassados via fundos públicos, aponta para o rompimento com a tradicional relação convencional de repasse de verbas, na maioria das vezes clientelista, visto que os critérios para o repasse dos recursos às entidades e organizações assistenciais devem ser estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social que, por serem paritários, contam com representantes tanto dos usuários, quanto dos trabalhadores da área e dos prestadores de ações assistenciais.

Tal arquitetura é melhor definida no artigo 30 da Loas, que estabelece como condição para os repasses de recursos aos municípios, estado e Distrito Federal a criação e funcionamento de Conselho de Assistência Social, Fundo de Assistência Social e Plano de Assistência Social. Ainda foi determinada, como condição para transferência de recursos do FNAS aos estados e municípios, a comprovação de recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em

seus respectivos fundos de assistência social. Essa medida acelerou o processo de estruturação do sistema descentralizado e participativo nestas instâncias da federação.

Entretanto, o conselho enfrenta desafios para estabelecer a relação entre o plano e o fundo, que é permeada de contradições, de chantagem institucional para a aprovação do orçamento sem um processo mais amplo de discussão.

Sob o discurso aparente de um engessamento do orçamento, aliado ao fato de que a livre alocação de recursos corrobora a tradição histórica de uma política à mercê dos “políticos de plantão”, a proposta de vinculação de recursos encontra fortes resistências para se efetivar.

A prestação de contas dos recursos, conforme a legislação específica dos FMAS, deveria ser realizada pelos conselhos. Essa prestação de contas está relacionada com a execução orçamentária, e o conselho, portanto, tem encontrado dificuldades em fazer esse acompanhamento. Então, como interferir, como monitorar e avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da política de assistência social e, ainda, correlacionar esse processo de avaliação ao controle social, à democratização?

A publicização dos gastos com assistência social é outro elemento importante para o controle. Entretanto, como controlar o que não se conhece? A disponibilidade das informações orçamentárias da política não é prioridade na gestão, e o próprio conselho não possui autonomia para realizar esta publicização. Realizar o controle social do orçamento da assistência social requer informação. Mas como esta informação é acessada pelos diferentes sujeitos que compõem o Conselho?

Outro aspecto é com relação ao conteúdo da informação sobre o orçamento, visto como uma “caixa-preta” de difícil compreensão, acessível apenas para os “técnicos”. Num conselho com participação paritária entre governo e sociedade civil, a informação não é acessada de forma igualitária entre os representantes, principalmente para os usuários da política, que apesar de compreenderem a importância da discussão do financiamento não compreendem a sua dinâmica e o seu “economês”.

Outros espaços fundamentais para a participação popular na área da assistência social, as conferências, têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado, conforme artigo 18, inciso VI, da Loas. Entretanto, as conferências vêm sofrendo ameaças e necessitam de um intenso e constante acompanhamento e mobilização da sociedade para garantir sua realização, não só devido à ampliação de sua periodicidade, mas também porque muitas de suas deliberações aprovadas nas conferências não foram implementadas.

As Conferências, como um dos elementos do controle social, tomam decisões sobre as diretrizes gerais para a política de Assistência Social. A primeira Conferência Nacional de Assistência Social aconteceu em 1995, dois anos após a publicação da Loas, que a instituiu. Desde a primeira edição da Conferência, o financiamento da política de assistência tem sido um dos eixos/subtemas trabalhados, em função de sua importância para a efetivação da política¹⁵³. Convém destacar que o financiamento desta política tem sido uma luta histórica dos militantes, usuários, trabalhadores e gestores, mesmo num contexto em que a assistência social aparece com um aporte considerável de recursos nos últimos anos, principalmente a partir dos anos 2000, embora com a centralidade na transferência de renda.

As conferências têm conseguido pautar o financiamento da política, mas a cada dois anos observam-se deliberações sendo reiteradas, demonstrando o desafio da implementação das diretrizes gerais da política de assistência social. No quadro atual da mundialização do capital que captura o Estado para o atendimento dos interesses do capital portador de juros, os espaços de controle social que ainda se propõem populares e democráticos têm enormes desafios. É neste quadro que devemos (re)pensar as conferências que, apesar de tudo isso, estão conseguindo problematizar um tema tão caro como o financiamento.

Diante dos pontos discutidos neste texto, quais os desafios para o financiamento da política de Assistência Social?

153 Os relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas no país a partir de 2004 estão disponíveis no endereço: [http:// www.blogcnas.com](http://www.blogcnas.com). Acesso em: 18 nov. 2024.

No capitalismo contemporâneo, com a dominância do capital fictício, a assistência social, operada sem articulação com as demais políticas econômicas e sociais, tornou-se a principal forma de proteção social, direcionada especialmente à população mais pauperizada numa perspectiva focalizante. Aliado a este processo, temos a redução dos recursos e reforço de princípios gerencialistas, privatistas e individualistas na gestão e organização da política, para fazer reduzir ainda mais os patamares de proteção, porém sem deixar de fazer a regulação, o controle e a vigilância da força de trabalho (Mauriel, 2020).

Com a implantação do SUAS, houve uma ampliação dos recursos na área da Assistência Social, porém, essa ampliação não veio acompanhada dos aportes dos recursos necessários para o êxito da implantação dos serviços de proteção social básica e especial.

Esse processo que já ocorria nos governos Lula I e II e Dilma foi intensificado quando o governo Temer, com a manutenção da ortodoxia neoliberal e políticas de austeridade, aprovou a EC nº 95 – Novo Regime Fiscal (NRF) com brutal corte de direitos sociais, sobretudo do financiamento público. No governo de Bolsonaro, o que se configurou foi o aprofundamento de um total desmonte do financiamento da seguridade social brasileira e por consequência da Assistência Social, com o fortalecimento dos padrões de “primeiro damismo”, cultura do favor, meritocracia.

No governo Lula III temos a continuidade das políticas de austeridade com a mudança no regime fiscal com a instituição do Novo Arcabouço Fiscal (NAF) em 2023, com forte impacto no conjunto das políticas sociais, cujas consequências são destacadas por Salvador (2024, p. 16): “[...] Lei de Responsabilidade Fiscal e desonerações tributárias, cujos resultados são contrarreformas previdenciárias e trabalhistas, mercantilização e privatização de políticas sociais, subfinanciamento das políticas sociais [...]”.

Isso posto, a política de Assistência Social do ponto de vista de seu financiamento continuará enfrentando os seguintes desafios: centralidade da transferência de renda; ampliação do processo de desconcentração (descentralização neoliberal) de responsabilidades do governo federal para estados e municípios; desfinanciamento da rede socioassistencial e descontinuidade dos serviços;

difículdade das instâncias como os Conselhos de Assistência Social de realização de seu papel de fiscalização e articulação dos planos e dos fundos de Assistência Social; apesar de os governos estaduais terem avançado no cofinanciamento, ainda persiste o seu baixo protagonismo na execução dos serviços regionalizados. Aliado a estes desafios, temos o subfinanciamento da política, que a afasta do direito constitucional que deve “atender a quem dela necessitar”.

Considerações finais

AO FINAL DESTES textos temos a compreensão de que há uma tensão entre o padrão público universal de proteção social com a Constituição Brasileira de 1988 versus a restrição e redução de direitos a partir de 1990 com a hegemonia neoliberal que foi se intensificando nos anos seguintes, impactando o financiamento do conjunto das políticas sociais, e particularmente da Assistência Social.

Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos.

Sem um processo de mobilização e organização popular em defesa dos direitos sociais, a emancipação política enquanto ação estratégica, num país periférico como o Brasil, está seriamente comprometida. E a política de Assistência Social retomará as mais perversas formas de “ajuda social” como a retomada do apelo à solidariedade, ao controle e gestão da pobreza.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Haroldo B. As novas configurações do Estado e da sociedade civil. *In*: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: UnB/CEAD, 1999. p. 33-44. Módulo 1.
- BOSCHETTI, I. Assistência Social. *In*: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: UnB/Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. p. 136-152. Módulo 3.
- BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: [s. n.], 2003.
- BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. Imprecisão conceitual e pulverização de recursos federais na Função Assistência Social. **Ser Social**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, n. 12, p. 115-143, jan./jun., 2003.
- BRAVO, Maria I. S.; SOUZA, Rodriane de O. Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. **Ser Social**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, Brasília, n. 10, Política Social - Saúde, p. 57-92, jan./jun., 2002.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.
- BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 15 jul. 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: [http:// www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. **Censo SUAS 2024: análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024.

MATTEI, Clara E. O significado da austeridade. *In*: MATTEI, Clara E. **A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo**. Tradução Heci Candiani. São Paulo: Boitempo, 2023. p. 187-226..

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. Financiamento tributário da política social no pós-real. *In*: SALVADOR, E. *et al.* (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

SALVADOR, Evilásio. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentum**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 6-19, 2024. DOI: 10.47456/argumentum.v16i1.44218. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/44218>. Acesso em: 08 ago. 2024.

SENADO. Orçamento da União. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 14 ago. 2025.

SILVA, Jeane Andreia Ferraz. **Fundo Público e Serviço Social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no SUAS**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, Lília P. V. Pacto federativo e políticas públicas: o predomínio das relações predatórias entre as esferas de governo. *In*: IV JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, Maranhão, 2009. **Anais** [...]. 2009.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 54, p. 75-96, julho/1997.

UNICEF. O financiamento do Sistema Único de Assistência Social no Brasil.

Série Proteção Social - policy brief #1. Disponível em: [https:// www.unicef.org/brazil/media/24431/file/policy-brief-01-financiamento-suas.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/24431/file/policy-brief-01-financiamento-suas.pdf). 2023. Acesso em: 15 ago. 2025.

CAPÍTULO 12

Subfinanciamento e Desfinanciamento da Saúde no Brasil: tensões estruturais e riscos atuais ao SUS

Micheli Burginski ¹⁵⁴

Introdução

O PRESENTE CAPÍTULO constituiu em um esforço de sistematização de reflexões realizadas no âmbito do Projeto de Pesquisa intitulado “Movimentos Sociais, Financiamento e Privatização da Saúde (2016-2026)” junto ao Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais, Controle Democrático e Financiamento da Saúde (GEMCOF/UFMT) do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e integra a pesquisa realizada junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS) da Universidade de Brasília (UnB) intitulada “A Configuração do Fundo Público e o Financiamento das políticas sociais no capitalismo dependente brasileiro” financiada pelo CNPq.

Um aspecto principal a ser destacado é que o financiamento da saúde no Brasil constitui um dos eixos mais tensionados da disputa contemporânea pelo fundo público. Em particular, o Sistema Único de Saúde (SUS), política social estruturante para a garantia do direito universal à saúde, que se desenvolveu sob condições de subfinanciamento crônico. Após 2016, sobretudo com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, esse quadro evoluiu para um processo de desfinanciamento, com impactos diretos sobre a capacidade

¹⁵⁴ Assistente Social, Doutora em Política Social pela UnB. Professora do departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social da UFMT.

estatal de prover atenção integral, universal e equânime à saúde. Ainda que o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), aprovado pela Lei Complementar nº 200/2023 (Brasil, 2023a), tenha revogado formalmente o teto de gastos da EC 95, não há evidências de reversão consistente das perdas acumuladas. Ao contrário, as novas regras fiscais mantêm limites ao crescimento do gasto público e introduzem incertezas quanto à sustentabilidade do piso constitucional em saúde. A combinação entre austeridade fiscal, financeirização das políticas públicas e ampliação de mecanismos de privatização direta e indireta da saúde reforça a disputa distributiva pelo fundo público e ameaça as bases constitucionais do SUS, diga-se universalidade, integralidade e equidade, tal como estabelecidas na Constituição Federal de 1988.

Este capítulo discute, em primeiro lugar, a trajetória histórica de subfinanciamento do SUS, destacando as determinações estruturais que condicionam o financiamento da saúde no capitalismo dependente brasileiro. Em seguida, analisa-se o desfinanciamento recente, aprofundado a partir da EC 95/2016 e tensionado pelas regras do NAF/LC 200/2023, bem como o crescimento exponencial das emendas parlamentares na composição do piso constitucional da saúde, as renúncias tributárias e a privatização da saúde. Por fim, são apresentadas considerações finais com questões estratégicas para o debate contemporâneo sobre a defesa do SUS e do direito à saúde.

Subfinanciamento da saúde no Brasil: origens e consolidação histórica

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 promoveu uma inflexão histórica ao redefinir a saúde como direito de todos e dever do Estado, integrando-a à Seguridade Social juntamente com a previdência e a assistência social. Até então, a saúde estava fortemente vinculada ao setor privado e organizada sob o modelo da medicina previdenciária, restrita aos contribuintes do sistema de proteção social, com atendimento prestado majoritariamente por unidades privadas conveniadas ao setor público.

A partir do processo da 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986) e da mobilização do Movimento da Reforma Sanitária (MRS), o SUS constitui-se como um sistema público, universal e descentralizado, baseado em princípios de universalidade, integralidade e equidade, com comando único em cada esfera de governo e controle social exercido por conselhos e conferências. Essa conquista representou um marco singular na América Latina, ao reconhecer a saúde como direito social universal e não como mercadoria ou vinculado ao mercado de trabalho formal, dada a formação sócio-histórica brasileira em que o mercado de trabalho se estruturou nas condições de informalidade e se mantém ao longo do processo histórico.

Entretanto, desde sua origem, o SUS convive com uma contradição estrutural: ampliaram-se direitos e responsabilidades estatais, mas não se instituiu um padrão de financiamento à altura do desenho constitucional. Ou seja, desde sua origem, o SUS suscita conflitos, embates e tensões em seus contornos institucionais, legais e operativos, que estão diretamente relacionados a dois movimentos que o caracterizam. De acordo com Mendes (2014, p. 11), o SUS gera o princípio de construção da universalidade, que permitiria acesso de todos pelo direito de cidadania aos serviços de saúde, o que exige a defesa de recursos financeiros seguros. No entanto, o cenário dos anos 1990 suscita “o princípio de contenção dos gastos”, que prioriza a diminuição das despesas públicas “para combater o déficit público, propiciado por uma política fiscal contracionista, e a manutenção de alto superávit primário em todas as esferas de atuação estatal” (Mendes, 2014, p. 11).

O SUS deparou-se com a adoção do projeto neoliberal, sob a orientação do ajuste fiscal, o que se configurou como extremamente adverso para as políticas sociais universais e com caráter redistributivo. A ausência de vinculação orçamentária rígida abriu espaço para disputas entre os ramos da Seguridade Social, notadamente com a Previdência e, a partir de 1994, o orçamento sanitário passou a enfrentar a força do novo regime macroeconômico, orientado pelo ajuste fiscal e pelo superávit primário. O ápice dessa demonstração foi quando o Ministério da Saúde teve de tomar recursos emprestados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), conforme Salvador (2010). O efeito político

dessa arquitetura institucional foi a transformação da Seguridade Social em um espaço permanente de disputa orçamentária, no qual a saúde se consolidou como o “elo fraco”, por não dispor de um benefício individualizado e juridicamente exigível, como ocorre com a previdência social.

Segundo Marques (2017, p. 50) “o subfinanciamento do SUS não pode ser explicado por ele mesmo, isto é, que não basta se demonstrar que os recursos são insuficientes para o propósito que ele foi criado”. De acordo com a autora, as razões para explicar a trajetória constante de subfinanciamento do SUS se refere às esferas ideológica, política e econômica. No **plano ideológico**, o subfinanciamento do SUS está associado à consolidação, ao longo das últimas décadas, de uma visão social que atribui maior qualidade e eficiência aos serviços privados em detrimento dos serviços públicos. No **plano político**, a ausência de uma base social e partidária sólida e permanente que assuma o SUS como eixo estruturante de um projeto de sociedade. A coexistência entre o sistema público e os planos privados de saúde, inclusive nas pautas sindicais, contribuiu para enfraquecer a saúde como direito coletivo e para limitar sua capacidade de disputa por recursos no interior do Estado e da sociedade. No **plano econômico**, o subfinanciamento do SUS está vinculado à forma dependente de inserção do Brasil na economia capitalista mundializada. As restrições impostas pela prioridade ao pagamento da dívida pública, pela busca recorrente de superávits primários e por instrumentos como a Desvinculação das Receitas da União (DRU) comprimem estruturalmente o gasto social.

Alguns aspectos desses tensionamentos merecem ser enfatizados. A Seguridade Social, tal como concebida na CF/1988, foi desenhada como um sistema com orçamento próprio, financiado por contribuições sociais específicas (como Cofins, CSLL, contribuição sobre a folha de salários) e parte das receitas fiscais. No entanto, a trajetória histórica da seguridade foi marcada por desvios de finalidade, desvinculações de receitas e mecanismos de austeridade que reduziram a sua capacidade de financiar adequadamente saúde, previdência e assistência social (Salvador, 2010). No processo de garantia de financiamento do SUS, poderíamos destacar uma extensa trajetória de descumprimento dos preceitos constitucionais (Santos; Funcia, 2020). Segundo o Instituto de Direito

Sanitário (IDISA), se o Artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que determinava que para a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias, 30% do Orçamento da Seguridade Social (OSS) deveria ser destinado à saúde, tivesse sido cumprido, “os recursos federais da saúde seriam 271 bilhões e não 125 bilhões (2020), portanto, correspondente a uma diferença negativa de R\$ 146,1 bilhões para o SUS” (Santos; Funcia, 2020, s/p).

A partir do Plano Real, esse processo se aprofundou com a criação do Fundo Social de Emergência, posteriormente substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU)¹⁵⁵, que desvinculou inicialmente 20% da arrecadação das contribuições sociais e, a partir de 2015, passou a reter 30%, abrindo caminho para a utilização desses recursos no pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Em 1993, quando o Ministério da Previdência Social cessou o repasse ao setor saúde, rompendo o acordo tácito que destinava parcela das contribuições sociais ao financiamento do SUS, tornou-se mais evidente a sua fragilidade no interior da Seguridade Social, no sentido de garantir financiamento. Essas decisões demonstraram a desarticulação prática da Seguridade Social como sistema integrado e expôs a inexistência de “piso” de custeio para a saúde. O executivo federal priorizou o equilíbrio previdenciário e sacrificou o gasto sanitário, que dependia de repasses discricionários e instáveis.

Em 1996, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi instituída como uma solução emergencial, cuja criação esteve menos vinculada ao reforço estrutural do orçamento da saúde e mais associada a um rearranjo interno das contas públicas, no contexto do regime de austeridade fiscal do pós-Plano Real. Como apontam Santos e Funcia (2021), embora a narrativa oficial afirmasse que os novos recursos seriam destinados *exclusivamente* ao SUS, na prática ocorreu um movimento contábil compensatório: à medida

155 A DRU tem sua origem em 1993, quando os economistas formuladores do Plano Real criam o “Fundo Social de Emergência (FSE)”, permitindo a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social. Nos exercícios financeiros seguintes, o propósito permanece, mas o nome muda para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a partir do ano 2000 passa a vigorar a chamada DRU. Convém lembrar que a Proposta de Emenda Constitucional 87/2015, que deu origem à EC 93 de prorrogação da DRU, foi encaminhada ainda no governo da presidenta Dilma Rousseff e com ampliação da desvinculação de recursos de 20% para 30%.

que a CPMF ingressava como receita adicional, outras fontes originárias foram simultaneamente reduzidas, sobretudo a Cofins e a CSLL. Em termos efetivos, não houve ampliação real do financiamento, mas substituição de fontes.

Portanto, o que se verifica é que no decorrer dos anos 1990 e 2000, diversas propostas legislativas tentaram “solucionar” o financiamento do SUS, mas quase sempre como reação às crises e pressões políticas, mas nunca como afirmação de um pacto estruturante que o elevasse à condição de prioridade (Paim, 2018). A Emenda Constitucional (EC) nº 29, de 2000, buscou mitigar esse cenário ao estabelecer percentuais mínimos de aplicação em saúde por parte da União, estados e municípios, o que gerou algum incremento do gasto sanitário local. Foi a partir dessa emenda que se determinou que os estados e municípios deveriam destinar, inicialmente, no mínimo 7% de suas receitas para a saúde, alcançando até 2004 o percentual mínimo de 12% para os estados e 15% para os municípios (Conceição; Cislighi; Teixeira, 2012, p. 110). Já para a União, no primeiro ano, exigia-se um aumento de 5% em relação ao orçamento do ano anterior, seguido de reajustes anuais baseados na variação do PIB (Conceição; Cislighi; Teixeira, 2012, p. 110). De acordo com Conceição, Cislighi e Teixeira (2012, p. 110), “apesar do avanço representado pela aprovação da EC nº 29, ao definir a vinculação de recursos entre as três esferas de governo e ao fortalecer o papel de controle e fiscalização dos Conselhos de Saúde”, é importante destacar que a emenda não especificou “a origem dos recursos, além de não determinar a proporção destinada a cada política dentro da Seguridade Social, desconsiderando as disputas existentes nesse contexto”. O dispositivo deixou em aberto o dever da União, perpetuando a lógica da disputa interna no orçamento federal. Assim, mesmo após duas décadas de existência, o SUS alcançou expansão quantitativa de cobertura sem ter assegurado sua base estável de financiamento, o que manteve o tema sob constante disputa política e técnica.

Conforme pesquisa conduzida por Piola, Benevides e Viera (2018), embora a área da saúde tenha sofrido perdas orçamentárias devido a estratégias adotadas pelos governos em diferentes níveis da federação, a EC 29, juntamente com sua regulamentação pela LC 141/2012, ainda assim contribuiu para a ampliação

dos recursos públicos destinados ao financiamento do SUS. Ao estabelecer critérios objetivos para a delimitação das ações e serviços financiáveis, a Lei nº 141 buscou preservar o sentido original da vinculação constitucional, assegurando que os recursos mínimos obrigatórios fossem efetivamente destinados às atividades finalísticas do sistema.

Contudo, embora a lei tenha representado um avanço normativo ao coibir o desvirtuamento contábil do gasto em saúde, ela não alterou de forma substantiva a lógica do financiamento federal, mantendo a base de cálculo vinculada à variação nominal do PIB e preservando as restrições impostas pela política fiscal. Assim, a Lei Complementar nº 141 contribuiu para dar maior transparência e controle ao gasto em saúde, mas não foi suficiente para superar o subfinanciamento estrutural do SUS, uma vez que operou dentro dos limites já estabelecidos pela disputa orçamentária e pela primazia dos objetivos fiscais sobre a expansão do gasto social (Marques, 2017).

Quando a CPMF foi extinta em 2007, não só não havia sido consolidada como instrumento estável de financiamento, como também deixou o SUS ainda mais exposto, sem a CPMF e sem as fontes que haviam sido retiradas, instaurou-se um vazio orçamentário. Esse processo abriu caminho para a intensificação da disputa pelas fontes da Seguridade Social. Pode-se afirmar que entre 1990 e 2008, conforme Marques e Mendes (2012), o financiamento do SUS oscilou entre intentos de universalização e amarras fiscais; entre o discurso republicano da saúde como direito e a prática econômica que rebaixou o sistema à condição residual.

Em 2012, um projeto de iniciativa popular, encabeçado pelo Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública (Movimento +10) do Conselho Nacional de Saúde (CNS), preconizava 10% da Receita Corrente Bruta (RCB) da União para a saúde. Esse projeto coletou mais de 2 milhões de assinaturas (PLP 321/2013) e depois foi arquivado em função da aprovação da Emenda Constitucional (EC) 86 de 2015. A pressão dos movimentos sociais foi fundamental para que houvesse articulação da área econômica do governo federal

em torno da aprovação da EC 86. Essa lei estabeleceu para o financiamento do SUS um percentual das Receitas Correntes Líquida (RCL) da União. O percentual começaria a 15% em 2020.

Já grande parte dos movimentos organizados da sociedade civil em torno da defesa do financiamento do SUS (Movimento Saúde +10) à época defenderam que a vinculação alcançasse 10% da Receita Corrente Bruta (RCB) da União, como piso da esfera federal para compor o financiamento do SUS. Com esta aprovação a garantia conquistada na EC 29/2000 de que os recursos do SUS não seriam reduzidos de um ano para o outro, tendo como referência a atualização do valor aplicado no ano anterior pela variação nominal do PIB, foi perdida com a nova regra de cálculo do piso que passou a ser as Receitas Correntes Líquidas (RCL), a saber: 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, a ser implementada de forma escalonada e progressiva, em cinco anos: 13,2% em 2016; 13,7% em 2017; 14,1% em 2018; 14,5% em 2019; e 15,0% em 2020.

Em outras palavras, a EC nº 86 já representou uma derrota política para o SUS no âmbito da agenda da austeridade. Em 2025 completaram-se dez anos de sua aprovação. A emenda foi apresentada sob o argumento de corrigir distorções no financiamento da saúde, ampliar recursos para o SUS e garantir maior previsibilidade orçamentária. Contudo, ao mesmo tempo que regulamentou o piso constitucional de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), instituiu a obrigatoriedade da execução orçamentária de emendas parlamentares individuais no equivalente a 1,2% da RCL, sendo metade desse percentual (0,6% da RCL) destinado às ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Essa mudança, embora apresentasse uma narrativa de fortalecimento do piso, introduziu novas incertezas e fragilidades, especialmente por desvincular o piso da dinâmica do PIB e associá-lo à RCL, sujeita a oscilações e manobras fiscais.

Segundo Pereira *et al.* (2025, p. 36), em comparação internacional, “países com sistemas de saúde universais e bem financiados, como Alemanha, França e os países nórdicos, possuem uma maior participação de gasto público”. Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no ano de 2019 o gasto público em saúde no Brasil representou apenas

3,93% do Produto Interno Bruto (PIB), bem abaixo de países desenvolvidos e/ou emergentes. Além disso, observa-se uma mudança na composição federativa do financiamento: em 2002, a participação da União na composição dos gastos com saúde era de 52%. Em 2023, essa participação dos gastos federais caiu para 40%, com registros de redução nos intervalos de 2021 para 2022 de 45% para 38%. Isso significa que entes com menor capacidade fiscal passaram a sustentar parcela crescente do sistema, ampliando desigualdades regionais e pressionando orçamentos locais (Pereira *et al.*, 2025).

Desfinanciamento e ameaças atuais ao SUS

A APROVAÇÃO DA Emenda Constitucional nº 95/2016 marcou um ponto de inflexão no financiamento das políticas sociais no Brasil. Ao estabelecer um teto para as despesas primárias da União por vinte anos, corrigido apenas pela inflação medida pelo IPCA, a EC 95 desvinculou a expansão do gasto social da dinâmica econômica, demográfica e epidemiológica. Na prática, congelou o gasto social *per capita* em termos reais, mesmo diante do crescimento populacional, do envelhecimento da população e de novas demandas de saúde. No caso da saúde, devido a vigência da EC 95/2016, conforme a tabela 1, o SUS perdeu espaço no orçamento da Seguridade Social, devido ao congelamento das despesas primárias da União (que estava prevista até 2036), o que significou além do histórico subfinanciamento, um desfinanciamento do SUS.

Tabela 1 – Orçamento da Seguridade Social, em R\$ bilhões, a preços de dezembro de 2024 (IPCA)

Ano	Assistência Social	Previdência	Saúde	Total
2016	128,69	958,04	171,82	1258,55
2017	126,84	970,25	162,3	1259,39
2018	126,25	954,81	174,21	1255,27
2019	133	1008,39	174,66	1316,05
2020	107,18	959,53	147,77	1214,48
2021	117,01	1086,64	161,73	1365,38
2022	234,08	1032,64	178,13	1444,84

2023	291,28	1063,27	194,06	1548,62
2024	297,91	1095,4	225,02	1618,33
Var.16-24	131,49%	14,34%	30,96%	28,59%

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria

Notas:

1. Exclui o refinanciamento da dívida pública.
2. Valores pagos no orçamento mais restos a pagar pagos.
3. Exclui o orçamento extraordinário da “Covid-19” (EC 106/2020).

A EC 95/2016 congelou as ASPS pelo piso de 2017 e limitou a correção pelo IPCA. Sob os efeitos da nova regra, a saúde passou de um orçamento de R\$ 171,82 bilhões em 2016 para 162,30 bilhões. No período de 2018 a 2022 (excetuando as despesas do regime especial e extraordinário da Covid-19), as despesas com saúde saíram de 174,21 bilhões para 178,13 bilhões, o que denota uma estagnação dos gastos com saúde. Conforme Resolução nº 713, de 15 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Saúde (CNS) (Brasil, 2023b), entre 2018 e 2022, o SUS deixou de receber cerca de R\$ 70,4 bilhões, valor que poderia ter sido investido na consolidação de uma rede de serviços públicos e universais de saúde.

Trata-se, portanto, de um processo de desfinanciamento, na medida em que não apenas se mantém o padrão de subfinanciamento crônico, como se institui um mecanismo constitucional que limita o crescimento do gasto em saúde e reduz os recursos disponíveis em relação a um parâmetro previamente estabelecido. A EC 95 representou uma ruptura com a lógica de ampliação gradual do financiamento do SUS e inaugurou uma fase de compressão estrutural do gasto social.

Em 2023 retornou a vigorar o mínimo constitucional dos 15% da RCL para os gastos com saúde, havendo uma recomposição do seu orçamento. Contudo, essa recomposição não significou uma retomada dos gastos com saúde no patamar das perdas ocorridas durante a vigência da EC 95/2016. Essa tem sido uma pauta posta pelos movimentos sociais e pelo controle social. Outro

aspecto a destacar é a participação do gasto com saúde em relação às outras políticas da Seguridade Social. Entre 2016 e 2024, a saúde teve um crescimento de 30,96%, enquanto a previdência cresceu 14,34% e a assistência social teve um crescimento de 131,49%, conforme os dados da tabela 1. Os motivos para o expressivo crescimento do orçamento da assistência social podem ser atribuídos ao momento da pandemia, em que se instituiu o auxílio emergencial e o momento posterior foi caracterizado por um processo eleitoral em que essa política teve centralidade. Deve-se ressaltar que o crescimento do orçamento da assistência social se refere aos benefícios vinculados à função orçamentária 8 (assistência social), não sendo expandido para os serviços socioassistenciais, conforme previstos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A LCP/200¹⁵⁶ de 30 de agosto de 2023 (Brasil, 2023a), conhecida como Novo Arcabouço Fiscal (NAF), foi criada como substituta da EC 95/2016, apresentando regras mais flexíveis em relação à limitação dos gastos públicos. Essa legislação introduz mecanismos que regulam a expansão das despesas, especialmente as discricionárias do orçamento público. De acordo com a nova lei, as despesas primárias, incluindo os gastos sociais do governo federal, são limitadas a 70% das receitas. Além disso, o crescimento real dessas despesas (acima do IPCA) deve ser de no máximo 2,5% ao ano e de no mínimo 0,6%. Os instrumentos estabelecidos estão alinhados às metas de superávit primário.

No orçamento de 2023, surgiu uma controvérsia, que resultou em consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU), acerca do cumprimento do piso mínimo de 15% da RCL. Prevaleceu o entendimento de considerar como base os 15% do valor estimado no PLOA de RCL. Esse critério resultou em uma redução mínima de R\$ 2,6 bilhões em 2023 e poderia alcançar até R\$ 5 bilhões, ao desconsiderar restos a pagar pagos, que foi no sentido contrário da Recomendação 016/2023 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) (Brasil, 2023c).

156 Durante o período de transição para o novo governo, foi aprovada a EC 126, cujos artigos 6º e 9º determinam o envio ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei Complementar para estabelecer um regime fiscal sustentável. O NAF (LCP 200/2023) foi apresentado visando cumprir essa exigência constitucional e propor alternativas diante dos desafios relacionados ao teto de gastos vigente.

Em prazos superiores ao antigo teto dos gastos (EC 95), o NAF enfrentará desafios semelhantes, especialmente devido ao crescimento dos gastos constitucionais com benefícios previdenciários e à reintrodução dos pisos constitucionais de educação e saúde, que tendem a aumentar mais do que as despesas discricionárias sujeitas às novas regras. As despesas discricionárias serão as primeiras a serem submetidas ao contingenciamento de recursos, mesmo representando uma parcela significativa dos gastos sociais essenciais à garantia dos direitos previstos no artigo 6º da Constituição Federal. A Lei Complementar nº 200/2023 pode oferecer riscos à manutenção dos gastos mínimos obrigatórios com saúde e educação. Em síntese, o NAF não representa um retorno à centralidade do gasto social, mas sim a manutenção de um regime de austeridade de médio e longo prazo, que, no limite, pode esvaziar a capacidade do SUS de cumprir sua missão constitucional.

Nos últimos anos, a utilização de emendas parlamentares tem crescido de forma exorbitante: em 2016 foram destinados à saúde, por meio de emendas parlamentares, cerca de 4,31 bilhões, já em 2024 foram 24,11 bilhões, em valores corrigidos pelo IPCA, conforme a tabela 2. Trata-se de um crescimento exponencial com as emendas parlamentares compondo o piso de 15% da RCL e representando 10,71% do orçamento pago na função saúde, em 2024 (tabela 2).

**Tabela 2 – Participação da Emendas Parlamentares
no orçamento da saúde %**

Ano	Função Saúde (R\$ Bilhões)	Emendas (R\$ Bilhões)	Participação em %
2016	171,82	4,31	2,51%
2017	162,3	4,85	2,99%
2018	174,21	8,96	5,14%
2019	174,66	9,77	5,59%
2020	147,77	14,5	9,81%
2021	161,73	15,63	9,66%
2022	178,13	18,09	10,16%
2023	194,06	18,46	9,51%
2024	225,02	24,11	10,71%

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

Notas:

1) Valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2024.

2) Valores pagos mais restos a pagar pagos.

As preocupações decorrentes estão relacionadas aos impactos negativos da falta de transparência da aplicação desses recursos na saúde, na eficiência e na equidade das políticas de saúde. Outro aspecto a ser destacado é que há uma fragilização do planejamento estratégico do SUS, que pode vir a comprometer a execução de políticas previstas nos planos estabelecidos pela gestão.

O SUS vive desfinanciamento também em razão das renúncias tributárias. O conceito técnico de renúncia tributária é denominado “gasto tributário”. Assim, a Receita Federal do Brasil (RFB), no relatório *Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação*, publicado pela Receita Federal em 2020, os gastos tributários correspondem a afastamentos do regime ordinário de tributação, isto é, constituem exceções ao chamado Sistema Tributário de Referência (STR). Tais mecanismos são mobilizados com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico e social, seja por meio do estímulo a setores considerados estratégicos da economia, seja pela compensação de iniciativas que complementam as funções típicas do Estado (RFB, 2020).

De acordo com a Receita Federal (2020), caracterizam-se como desonerações tributárias todas as situações que envolvem presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária. Em sentido amplo, essas desonerações podem atender a múltiplas finalidades, tais como: (a) simplificar e/ou reduzir os custos da administração pública; (b) promover maior equidade no sistema tributário; (c) corrigir distorções existentes; (d) compensar despesas assumidas pelos contribuintes em áreas não plenamente atendidas pelo Estado; (e) reconhecer ações complementares às funções estatais desempenhadas por entidades da sociedade civil; (f) contribuir para a equalização de renda entre regiões; e (g) incentivar segmentos específicos da atividade econômica.

Entretanto, tais desonerações são frequentemente denominadas renúncias tributárias, uma vez que expressam a perda efetiva ou potencial – ainda que muitas vezes diferida no tempo – de receitas que deveriam integrar o fundo público. Conforme assinala Salvador (2015), essas renúncias tendem a produzir a equivocada percepção de “custo zero”, por serem apresentadas sob a forma de isenções fiscais. Todavia, do ponto de vista material, configuram uma redução da capacidade arrecadatória do Estado, que deixa de exigir tributos de determinados segmentos da sociedade, abrindo mão de recursos que poderiam ser diretamente destinados ao financiamento das políticas públicas. Desse modo, as desonerações operam como um mecanismo de financiamento indireto das políticas sociais, ao evidenciar uma transferência de recursos públicos para o setor privado por vias extraorçamentárias.

Estudo realizado por Macedo (2025), no âmbito do FOHPS/UnB, aponta informações relevantes sobre as desonerações na saúde. De acordo com o autor, o financiamento da saúde no Brasil tem sido atravessado por uma ampliação expressiva das desonerações fiscais, que beneficiam predominantemente contribuintes de alta renda usuários de serviços privados de saúde, entidades filantrópicas sem fins lucrativos e empresas que assumem o custeio de planos de saúde privados para seus trabalhadores. Essas renúncias impactam diretamente o orçamento público destinado ao custeio e ao investimento em saúde, contribuindo para o desfinanciamento do gasto direto e para o enfraquecimento da infraestrutura, dos serviços e das ações estatais do SUS, ao mesmo tempo que favorecem a expansão dos planos privados de saúde e do chamado terceiro setor.

Os dados do autor mostram que entre 2015 e 2022 os incentivos fiscais destinados à saúde registraram crescimento de 40,3% em valores reais, deflacionados pelo IPCA, sinalizando a expansão do orçamento indireto nesse setor. Todavia, tal crescimento ocorreu de forma desigual: as renúncias relativas à assistência médica, odontológica e farmacêutica ofertada a empregados aumentaram 69,3%, enquanto aquelas voltadas às entidades sem fins lucrativos nas áreas de assistência social e saúde avançaram 60,4%, também em valores

deflacionados. Já as compensações referentes às despesas médicas cresceram 24,9%, indicando a manutenção de um volume significativo de subsídios ao consumo de serviços privados de saúde (Macedo, 2025).

Considerações finais

O DEBATE SOBRE o financiamento da saúde no Brasil evidencia que seu subfinanciamento é expressão da forma como o Estado brasileiro tem distribuído o fundo público entre diferentes interesses e projetos de sociedade. A consolidação de um sistema público, universal e integral de saúde ocorreu em tensão permanente com políticas macroeconômicas de ajuste, renúncias fiscais e processos de privatizações. A Emenda Constitucional nº 95/2016 explicitou esse conflito ao subordinar o gasto social a um teto rígido, desvinculado das necessidades sociais e das transformações demográficas e epidemiológicas. As perdas de recursos para o SUS em relação ao parâmetro de 15% da RCL da União mostraram que a austeridade não é neutra: ela se traduz em menos serviços, menos equipes, menos medicamentos e, em última instância, em vidas perdidas ou precarizadas.

O Novo Arcabouço Fiscal (NAF) Lei 200/2023, ao revogar o teto de gastos, não rompe com essa lógica, mas a reconfigura sob novas formas, mantendo a expansão do gasto primário dentro de limites estreitos e tensionando, novamente, o financiamento do SUS. As propostas e insinuações de revisão ou eliminação dos pisos constitucionais de saúde e educação indicam que a disputa sobre o orçamento público seguirá intensa nos próximos anos. Ao mesmo tempo, a expansão das renúncias fiscais associadas à saúde e o fortalecimento de mecanismos de privatização direta e indireta do SUS revelam um processo de reorientação do fundo público em favor do mercado da saúde. Recursos que poderiam reforçar a rede pública universal são canalizados, de forma direta ou indireta, para planos de saúde privados, hospitais filantrópicos mercantilizados e empresas prestadoras de serviços.

Diante desse quadro, algumas questões estratégicas se colocam para o debate público, para aprofundamento de pesquisas engajadas com as lutas em defesa do SUS:

- a) haverá reposição das perdas federais do SUS decorrentes da EC 95/2016, estimadas em dezenas de bilhões de reais?
- b) como assegurar que a CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), no contexto da reforma tributária, mantenha ou amplie o volume de recursos hoje destinados à seguridade social, evitando a redução do financiamento da saúde, previdência e assistência social?
- c) de que forma garantir transparência e controle social sobre os recursos transferidos a organizações sociais, entidades filantrópicas, parcerias público-privadas e demais arranjos de gestão privada de serviços do SUS, inclusive com melhoria das informações no SIOPS?
- d) quais estratégias políticas e jurídicas podem ser acionadas para proteger e fortalecer os pisos constitucionais de saúde e educação frente às pressões de flexibilização ou revogação?
- e) como recolocar no centro da agenda pública a necessidade de uma reforma tributária verdadeiramente progressiva, que tribute a renda e a riqueza dos mais ricos, reduzindo a regressividade do sistema e ampliando o espaço fiscal para políticas sociais?

Responder a essas questões implica articular o debate sobre financiamento da saúde com uma crítica mais ampla ao padrão de acumulação e reprodução do capital. A defesa do SUS não se limita, portanto, a reivindicações setoriais por mais recursos, ainda que essas sejam urgentes e necessárias. Ela envolve a disputa por outro projeto societário, em que o fundo público seja orientado prioritariamente à garantia de direitos sociais, e não à reprodução ampliada da riqueza privada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 15 dez. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do *caput* e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 22 ago. 2023 (a).

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 713, de 15 de junho de 2023**. Aprova o Parecer Conclusivo sobre a avaliação do Relatório Quadrimestral de Prestação de Contas do 3º Quadrimestre de 2022 e do Relatório Anual de Gestão de 2022 do Ministério da Saúde. Brasília: CNS, 2023 (b). Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/resolucao-no-713.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Recomendação nº 016, de 21 de setembro de 2023**. Recomenda a não redução do valor do piso constitucional federal do SUS a partir de 2023. Brasília: CNS, 2023 (c). Disponível em <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/recomendacoes/2023/recomendacao-no-016.pdf> Acesso em: 15 set. 2025.

CONCEIÇÃO, Tainá Souza; CISLAGHI, Juliana Fiúza; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. financiamento da saúde no Brasil: principais dilemas. **Revista Temporalis** v. 12, n. 23, p. 97-124, 2012.

MACEDO, Igor. **As implicações das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais**. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2025.

MARQUES, Rosa Maria. Notas exploratórias sobre as razões do subfinanciamento estrutural do SUS. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 49, p. 35-53, jul./dez. 2017.

MENDES, Áquilas. O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1183-1197, 2014.

PAIM, J. S. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1723-1728, 2018.

PEREIRA, B. *et al.* **Financiamento da saúde no Brasil**: perspectivas dos estados e municípios. Brasília: CONASS, 2025.

PIOLA, Sérgio F.; BENEVIDES, Rodrigo P.; VIEIRA, Fabíola S. Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo. In: LIMA, Nísia Trindade *et al.* **Saúde e democracia**: história e perspectivas do SUS. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. p. 505–526.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias**: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil. Brasília: Inesc, 2015.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e financiamento da política de saúde em tempos de ajuste fiscal. In: ANDRADE, R. *et al.* (Orgs.). **Campo minado**: as investidas do capital contra a Seguridade Social Brasileira. São Paulo; Manaus: Alexa Cultural; EDUA, 2020, p. 29-50.

SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco R. **Domingueira nº 21**, maio 2020. Instituto de Direito Sanitário Aplicado (IDISA). Disponível em: Domingueira Nº 21 - Maio 2020 | IDISA - Instituto de Direito Sanitário Aplicado Acesso em: 12 maio 2025.

SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco R. **Histórico do financiamento do SUS: evidências jurídico-orçamentárias do desinteresse governamental federal sobre a garantia do direito fundamental à saúde**. In: NASCIMENTO, Claudio Ferreira do; BITENCOURT, Ruth Ribeiro; CONTE, Lizandra Nunes Coelho (org.). **O financiamento do SUS: uma luta do controle social**. 1. ed.

Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021. p. 31-44. (Série Participação Social & Políticas Públicas, v. 11). E-book. DOI: 10.18310/9786587180861. ISBN 978-65-87180-86-1.

VIEIRA, Fabíola S.; BENEVIDES, Rodrigo P. G. O financiamento público da saúde no Brasil: uma história de avanços e retrocessos. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. esp., p. 7-20, dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/HcZSYFNGcfxMgjSyfKPKPNm/>. Acesso em: 12 maio 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Gastos Tributários**: Conceito e critérios de classificação. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2020.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários)**: PLOA 2026. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, set. 2025.

Tipografia Adobe Garamond / Myriad Pro

Fomato ebook

Dimensões 16x23

Diagramação Adobe InDesign