

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

**XI** Jornada  
Internacional  
Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## ORÇAMENTO PÚBLICO NO GOVERNO BOLSONARO:

### a perversa combinação entre ultraneoliberalismo e neofascismo

Giselle Souza. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Doutora em Serviço Social; [giselle.souza@unirio.br](mailto:giselle.souza@unirio.br)

(Coordenadora)

Andressa Kolody; Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO); Doutoranda em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); [andressakolody@unicentro.br](mailto:andressakolody@unicentro.br)

Fabrcio Rodrigues da Silva; Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Doutorando em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); [fabrcioico@hotmail.com](mailto:fabrcioico@hotmail.com)

#### RESUMO

Os trabalhos que seguem visam analisar as tendências do orçamento público no Governo Bolsonaro (2019 e 2022), tendo como foco as políticas de segurança pública, de seguridade social e as emendas parlamentares/ "orçamento secreto". O objetivo é traçar um panorama do governo de caráter neofacista e ultraneoliberal e os impactos para estas políticas sociais em tempos de crise do capital e financeirização do fundo público, de sub e desfinanciamento orçamentário no campo dos direitos sociais e, ainda, num contexto de crise sanitária. Nossa análise tomo como base o levantamento de dados orçamentários por meio da plataforma Siga Brasil, disponível online. Estabelecemos as relações da política econômica e social do atual governo com o ajuste fiscal permanente no contexto brasileiro.

**Palavras-chave:** Fundo público. Orçamento público. Políticas sociais.

#### ABSTRACT

The works that follow aim to analyze public budget trends in the Bolsonaro Government (2019 and 2022), focusing on public security policies, social security and parliamentary amendments / "secret budget". The objective is to outline a panorama of the neo-fascist and ultra-neoliberal government and the impacts for these social policies in times of crisis of capital and financialization of the public fund, of budget under and underfunding in the field of social rights and, also, in a context of crisis sanitary. Our analysis is based on the survey of budget data through the Siga Brasil platform, available online. We establish the relationship between the economic and social policy of the current government and the permanent fiscal adjustment in the Brazilian context.

**Keywords:** Public fund. Public budget. Social politics.

PROMOÇÃO



APOIO



## GASTO PÚBLICO COM AS EMENDAS PARLAMENTARES NO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

Fabício Rodrigues da Silva<sup>1</sup>  
Tainá Souza Caitete<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o desempenho das emendas parlamentares e seu impacto no fundo público, com foco nas políticas sociais. A metodologia incluiu uma revisão bibliográfica da literatura crítica e pesquisa documental, no período de 2019 a 2022. Durante esse período as emendas parlamentares assumiram importância estratégica no orçamento público. O texto aborda a controvérsia em torno da emenda do relator, conhecida como “orçamento secreto”. A pesquisa revelou um crescimento no orçamento das emendas parlamentares a partir de 2020, especialmente em 2022, ano das eleições presidenciais

**Palavras-chave:** Fundo Público. Emendas Parlamentares. Orçamento Público. Políticas Sociais.

### ABSTRACT

This article aims to analyse the performance of parliamentary amendments and their impact on the public fund, with a focus on social policies. The methodology included a bibliographic review of critical literature and documentary research, in the period from 2019 to 2022. During this period parliamentary amendments have assumed strategic importance in the public budget. The text addresses the controversy surrounding the rapporteur's amendment, known as the "secret budget". The research revealed a growth in the budget of parliamentary amendments from 2020, especially in 2022, the year of the presidential elections.

**Keywords:** Public Fund. Parliamentary Amendments. Public Budget. Social Policies.

## 1 INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares desempenham um papel relevante no sistema orçamentário ao direcionar recursos para a implementação de políticas públicas e

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). fabricioico@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Política Social na Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora e Mestre em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). taina.con@gmail.com

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

programas governamentais. No entanto, a participação do Poder Legislativo durante a votação do orçamento tem suscitado debates e despertado o interesse de estudiosos e pesquisadores. Essa prática está intrinsecamente ligada a acordos políticos entre Congresso Nacional e o Poder Executivo, o que levanta questionamentos pertinentes quanto à sua legitimidade e influência na distribuição de recursos, muitas vezes resultando no favorecimento de redutos políticos específicos e desvios de recursos em detrimento do interesse público e da equidade na alocação de recursos.

Compreender as dinâmicas envolvidas nesse processo é de suma importância para o debate sobre o fundo público e às políticas sociais. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo analisar o comportamento das emendas parlamentares durante o governo Bolsonaro. Para tanto, adotou-se uma metodologia que incluiu uma revisão bibliográfica e uma pesquisa documental no sistema SIGA BRASIL, abrangendo o período de 2019 a 2022.

Durante o período investigado, foi observado um notável crescimento no orçamento destinado às emendas parlamentares, a partir de 2020 e de forma mais acentuada no ano das eleições presidenciais de 2022. No entanto, é importante ressaltar que esse aumento não ocorreu sem controvérsias.

Uma controvérsia relevante diz respeito à emenda do relator, designada tecnicamente de "RP 9" e conhecida popularmente como "orçamento secreto". Essa emenda suscitou questionamentos devido à sua natureza opaca e falta de transparência, levantando dúvidas sobre sua conformidade com os princípios constitucionais. Essas preocupações culminaram em 2022, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade dessa prática.

Em busca de preservar o controle sobre o orçamento, após o veredicto do Supremo Tribunal Federal (STF), os parlamentares realocaram 9,5 bilhões de reais, correspondentes à metade do montante designado ao orçamento secreto, para as emendas individuais, por meio de uma proposta de emenda constitucional. Isso

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



significa que em 2023 o valor para cada deputado passa de 19,7 milhões para 32,1 milhões. E o valor para cada senador passa de R\$ 19,7 milhões para R\$ 59 milhões.

O artigo está organizado em dois itens de discussão, intitulado de “fundo público e emendas parlamentares: o que essa relação nos revela” e “análise das emendas parlamentares no governo Bolsonaro”, além de conclusão.

## 2 FUNDO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES: o que essa relação nos revela?

Partindo da premissa de que o fundo público confere caráter estrutural no processo de produção e reprodução das relações capitalistas, uma vez que este “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público” (SALVADOR; 2012, p.126). E que são baseados na arrecadação de impostos, contribuições e taxas, advindos tanto dos capitalistas, quanto da classe trabalhadora, a partir de uma “punção compulsória”, nos termos de Behring (2018). Sendo o orçamento público sua expressão mais visível, e considerando que esta não é uma peça “meramente técnica”, senão profundamente política, o que nos aponta a dinâmica das disputas que as emendas parlamentares têm assumido cenário atual da política brasileira?

Sabe-se que os recursos que compõem o fundo público são baseados na arrecadação de impostos, contribuições e taxas, advindos tanto dos capitalistas, quanto da classe trabalhadora. Ou nos termos de Behring (2018), a partir de uma “punção compulsória”, o que torna o orçamento público o espaço de luta política e, portanto, está longe de ser uma peça “meramente técnica”.

Antes de seguirmos propriamente ao debate das emendas parlamentares, é oportuno registrar que os instrumentos que compõe em nível mais geral o ciclo orçamentário no Brasil é composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, enquanto o

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



PPA organiza as diretrizes mais gerais para os quatro anos de governo, tanto a LDO, quanto a LOA são instrumentos elaborados com vigência de um ano de exercício financeiro e que precisam ser apresentadas e apreciadas pelo Congresso Nacional.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu normas visando aproximar o planejamento e o orçamento do Estado para atender às necessidades da população, considerando a vastidão e a heterogeneidade do país. No entanto, na prática, o orçamento ainda é elaborado de forma não integrada. Sendo assim, as emendas parlamentares são mecanismos que, de acordo com Carnut et al (2021) desempenham um papel atípico, permitindo ao Poder Legislativo propor alterações diretas no processo orçamentário.

As emendas parlamentares são previstas constitucionalmente nos arts. 165, 166 e 198 (BRASIL, 1988) e regulamentadas pela Resolução N. 2/95 do Congresso Nacional. Elas constituem uma forma de interação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, buscando corrigir possíveis desigualdades na distribuição de recursos públicos, direcionando-os para as bases eleitorais de deputados e senadores. Essa dinâmica envolve a participação de deputados, senadores, o governo federal (responsável pela definição da alocação dos recursos) e os municípios e estados, que recebem tais recursos públicos.

No entanto, há divergências em relação à ampliação do capital político por meio das emendas parlamentares, sendo interpretada como uma forma de conexão eleitoral característica do Brasil, baseada em estratégias de distribuição clientelista e localista de recursos públicos (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005).

Durante a votação da Lei Orçamentária Anual (LOA), é comum a prática de emendar o orçamento público por meio de diferentes tipos de emendas, como as individuais<sup>i</sup>, de bancada<sup>ii</sup>, de comissão<sup>iii</sup> e/ou de relator<sup>iv</sup>. Historicamente, essas emendas têm funcionado como instrumento de pactuação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, seguindo o modelo do presidencialismo de coalizão (NOBRE, 2022).

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



No entanto, o tema ganhou maior relevância durante o governo Bolsonaro (2019-2022). Ao recusar a composição de agenda positiva junto ao Congresso Nacional, o governo passou a utilizar as emendas para transferir o controle do orçamento público para um grupo de parlamentares, em troca de proteção política e judicial.

Com isso, o orçamento público federal passou a ser definido por líderes do chamado “Centrão”, em vez do Ministro da Fazenda. O governo desistiu de estabelecer prioridades para os gastos públicos, permitiu que o relator criasse janelas orçamentárias e cortasse despesas obrigatórias para acomodar as emendas de relator, além de ampliar os recursos para esse fim.

Essa prática, conhecida como “orçamento secreto” pelos analistas, devido à falta de transparência em relação aos parlamentares beneficiados, às motivações por trás de cada proposta e ao destino dos recursos, funcionou como um poderoso mecanismo de distribuição arbitrária de recursos públicos, estabelecido por coalizões políticas.

Em outras palavras, não havia definição prévia do objeto dessas emendas, o processo ocorria sem critérios técnicos que são essenciais ao ciclo orçamentário e sem a devida transparência, diferentemente das emendas individuais, por exemplo. Isso representou um sério comprometimento do controle social democrático e da responsabilização dos envolvidos no desvio desses recursos.

No contexto mencionado, o ponto crucial não reside na participação do Poder Legislativo na destinação dos recursos orçamentários, nem na existência legal de dois tipos de emendas parlamentares, uma vez que sua implementação é condicionada à disponibilidade de recursos. O cerne da questão está na diminuição do impacto de outros tipos de emendas parlamentares e na desvirtuação de propósito que as emendas de relator têm promovido. Isso resulta em uma crescente falta de transparência, podendo até mesmo aumentar os casos de corrupção e desvio de recursos públicos.

PROMOÇÃO



APOIO







Dessa forma, observa-se que durante o governo de Bolsonaro foram criados mecanismos ainda mais perniciosos à classe trabalhadora, com uma crescente apropriação do fundo público, por meio de práticas nefastas. Essas práticas não apenas contribuíram para ampliação e aprofundamento da corrupção, mas também representaram um avanço de um “projeto devastador” (BEHRING, 2021) em curso, que coloca em risco as conquistas estabelecidas pelo regime político da Constituição de 1988. As emendas parlamentares desempenharam um novo capítulo nesse contexto, de apropriação de parcela do fundo público, como será abordado a seguir.

### 3 ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO GOVERNO BOLSONARO

As emendas parlamentares têm desempenhado um papel significativo nos últimos anos como instrumento de alocação de recursos. No entanto, é importante ressaltar que, devido às configurações políticas mencionadas anteriormente, a relevância dessas emendas se intensificou, principalmente a partir de 2020. Para uma análise mais detalhada do comportamento das emendas parlamentares nos últimos quatro anos, é pertinente examinar a tabela a seguir, considerando as emendas por ano de apresentação e ano de pagamento.

**Tabela 1- Execução de emendas por ano de pagamento (2019 a 2022 – Pago + Pago RP/IPCA, valores em milhões de reais – R\$)**

ANO DE PAGAMENTO DA EMENDA	PAGO + [RP PAGO]
2019	R\$ 5.741.845.007
2020	R\$ 16.112.611.763
2021	R\$ 15.898.826.057
2022	R\$ 17.032.527.467
<b>TOTAL DO PERÍODO</b>	<b>R\$ 54.785.810.296</b>

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 19 jun. 2023.

Observa-se que há um salto considerável a partir de 2020 no valor pago pelas emendas parlamentares, em comparação ao ano de 2019. Como já destacado

PROMOÇÃO



APOIO



anteriormente, este salto é em decorrência da criação das emendas de relator, já com alocação de recursos em 2020. Com isso, as emendas parlamentares cresceram 281% em 2020, 277% em 2021 e 297% em 2022. Para realçar a magnitude que estas vêm tomando no orçamento público, vejamos a posição das emendas em comparação a 18 menores funções orçamentárias, tomando como referência os anos de 2021 e 2022, como segue na tabela.

**Tabela 2 - Orçamento Geral da União – participação das 18 menores funções orçamentárias (Pago, 2021 e 2022 – IPCA, valores em milhões de reais – R\$)**

FUNÇÃO DESP	PAGO (2021)	%	FUNÇÃO DESP	PAGO (2022)	%
<b>TOTAL</b>	<b>3.861.162.268.993</b>		<b>TOTAL</b>	<b>4.166.021.055.079</b>	
EMENDAS PARLAMENTARES	15.898.826.057	0,4	EMENDAS PARLAMENTARES	17.032.527.467	0,4
SEGURANÇA PÚBLICA	10.440.917.761	0,3	SEGURANÇA PÚBLICA	11.990.219.752	0,3
ESSENCIAL À JUSTIÇA	7.917.449.428,00	0,2	ESSENCIAL À JUSTIÇA	8.484.708.027	0,2
LEGISLATIVA	7.377.474.850,00	0,2	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	8.414.874.126	0,2
TRANSPORTE	6.551.799.322,00	0,2	TRANSPORTE	7.869.831.637	0,2
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	4.641.448.617,00	0,1	LEGISLATIVA	7.677.571.364	0,2
RELAÇÕES EXTERIORES	3.812.170.568,00	0,1	RELAÇÕES EXTERIORES	3.964.263.569	0,1
GESTÃO AMBIENTAL	2.999.243.626,00	0,1	COMUNICAÇÕES	3.192.762.031	0,1
COMUNICAÇÕES	2.160.598.237,00	0,1	GESTÃO AMBIENTAL	3.000.252.135	0,1
COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.690.702.830,00	0,0	INDÚSTRIA	1.717.141.042	0,0
ENERGIA	1.648.173.458,00	0,0	COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.560.517.758	0,0
INDÚSTRIA	1.570.794.085,00	0,0	ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.459.150.151	0,0
URBANISMO	1.120.796.921,00	0,0	URBANISMO	1.405.594.762	0,0
ORGANIZAÇÃO	1.016.960.700,00	0,0	ENERGIA	1.349.690.429	0,0

## PROMOÇÃO



## APOIO



AGRÁRIA					
DIREITOS DA CIDADANIA	655.681.193,00	0,0	DIREITOS DA CIDADANIA	735.365.920	0,0
CULTURA	620.115.146,00	0,0	CULTURA	612.058.666	0,0
SANEAMENTO	445.521.730,00	0,0	SANEAMENTO	299.866.544	0,0
DESPORTO E LAZER	213.892.368,00	0,0	DESPORTO E LAZER	293.245.540	0,0
HABITAÇÃO	2.106.963,00	0,0	HABITAÇÃO	2.608.044	0,0

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

Das 28 funções orçamentárias com valores pagos em 2021 e 2022 pelo Orçamento Geral da União, 18 delas possuem valores inferiores aos valores de recursos públicos que foram alocados nas emendas parlamentares, em ambos os anos de referência. Em outras palavras, o governo federal não investiu valor superior nestas 18 funções orçamentárias em comparação ao valor alocado nas emendas parlamentares, na cifra de mais de R\$15 bilhões em 2021 e mais de R\$17 bilhões em 2022, os quais alcançaram participação de 0,4% no Orçamento Geral da União, em ambos os anos em questão.

São funções orçamentárias necessárias para o desenvolvimento de serviços e benefícios para o país, tais como direitos da cidadania, saneamento, cultura, desporto e lazer e habitação que, conforme os dados da tabela anterior, não alcançam nem mesmo a cifra do bilhão de reais. A maior função orçamentária dentre as 18 menores aqui citadas, a segurança pública, não teve despesa significativa em comparação as emendas, quando no máximo consumiu pouco mais de R\$10 bilhões em 2021 e R\$11 bilhões em 2022, o que representa 0,3% de participação em ambos os anos, evidenciando o lugar periférico que estas ocuparam na gestão governamental.

Vejamos agora, na tabela 02, a distribuição das emendas parlamentares pagas por tipo no período em questão, ou seja, quanto à participação das emendas individuais, de bancada, de comissão e, com atenção, as do relator.

#### PROMOÇÃO



#### APOIO



**Tabela 3 - Distribuição das emendas parlamentares por tipo (2019 a 2022, Pago + Pago RP/IPCA, valores em milhões de reais – R\$)**

ANO	2019		
Autor (Tipo)	Quantidade de Autores	Quantidade de Emendas	Pago (inclui RP)
<b>TOTAL</b>	<b>619</b>	<b>8.886</b>	<b>R\$5.741.845.007,48</b>
BANCADA ESTADUAL (RP 7)	27	154	R\$1.538.577.482,66
INDIVIDUAL	592	8.732	R\$4.203.267.524,82
ANO	2020		
<b>TOTAL</b>	<b>664</b>	<b>8.994</b>	<b>16.112.611.763,00</b>
BANCADA ESTADUAL (RP 7)	27	347	R\$3.427.318.441,87
COMISSÃO (RP 8)	42	160	R\$268.347.968,23
INDIVIDUAL	594	8.170	R\$5.403.785.775,25
RELATOR (RP 9)	0	317	R\$7.013.159.577,64
ANO	2021		
<b>TOTAL</b>	<b>622</b>	<b>7.010</b>	<b>15.898.826.057,81</b>
BANCADA ESTADUAL (RP 7)	27	360	R\$3.218.723.947,14
INDIVIDUAL	594	6.618	R\$6.287.876.507,09
RELATOR (RP 9)	0	32	R\$6.392.225.603,58
ANO	2022		
<b>TOTAL</b>	<b>641</b>	<b>6.526</b>	<b>17.032.527.467,91</b>
BANCADA ESTADUAL (RP 7)	27	368	R\$3.063.078.383,58
COMISSÃO (RP 8)	19	36	R\$92.864.950,73
INDIVIDUAL	594	6.088	R\$6.832.519.413,61
RELATOR (RP 9)	0	34	R\$7.044.064.719,99
<b>TOTAL GERAL DO PERÍODO</b>	<b>2546</b>	<b>31416</b>	<b>54.785.810.296,20</b>

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 13 jun. de 2023.

No período analisado, foram pagas 31.416 emendas parlamentares, o que corresponde a mais de R\$ 54,7 bilhões. Conforme os dados, foram pagas 700 emendas do relator, as quais mobilizaram mais de R\$20,4 bilhões no período, o que corresponde a 37% de participação. Já as emendas individuais, alçaram a marca de 29.608, mobilizando 41% dos recursos no período, pouco mais de R\$22,7 bilhões. Apesar das emendas individuais terem mobilizado mais recursos que as emendas do relator, fato é que as do relator mobilizaram quase o mesmo valor com um número de emendas muito inferior, o que significa dizer que o “orçamento secreto”, que omite autoria, a motivação e a alocação do projeto foi o principal instrumento de

#### PROMOÇÃO



#### APOIO



transferência dos recursos, cujo pode de distribuição centralizou-se na mão do relator. Os recursos mobilizados pelas emendas do relator foram superiores as emendas das bancadas estaduais e de comissão.

Também merece atenção observar a execução das emendas parlamentares por unidade da federação. Durante os quatro anos aqui apresentados (2019-2022), além do contundente aumento de recursos destinados à execução das emendas parlamentares<sup>v</sup>, o gasto efetuado com elas nas unidades da federação e na localidade de indicação da emenda tem apontado, por um lado, para uma concentração maior de recursos nos estados e regiões onde se concentram os mais significativos indicadores sociais e econômicos do país. Das 34 unidades da federação, os estados de São Paulo (SP), Minas Gerais (MG), Bahia (BA), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Sul (RS)<sup>vi</sup> comandam o *ranking* daqueles que mais têm recebido recursos via emendas parlamentares, junto à União, sob a liderança de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, durante todos os anos, conforme segue na tabela 03. A União tem concentrado uma média de cerca de 29,99% do total de recursos.

As demais seis maiores unidades da federação que mais captaram recursos via emenda parlamentar, com sutis deslocamentos entre cada uma delas, nos exercícios fiscais supramencionados, estão os estados de São Paulo, com a média de 7,7%; Minas Gerais, com a média de 5,69%; a Bahia, com a média aproximada de 4,45%; Rio de Janeiro, com a média de 3,97%; o Rio Grande do Sul com a média de 3,9%; e o Paraná, com a média de 3,77%.

**Tabela 4 - Execução de emendas por Unidade da Federação (2019 a 2022 – Pago + Pago RP/IPCA)**

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	2019	2020	2021	2022
NACIONAL	R\$ 136,6 mi (1,11%)	R\$ 8,5 bi (33,17%)	R\$ 11,6 bi (42,30%)	R\$ 12,4 bi (43,38%)
SÃO PAULO	R\$ 1,5 bi (12,15%)	R\$ 1,9 bi (7,37%)	R\$ 1,5 bi (5,52%)	R\$ 1,7 bi (5,79%)
MINAS GERAIS	1,0 bi	R\$ 1,4 bi	R\$ 1,3 bi	R\$ 1,2 bi

#### PROMOÇÃO



#### APOIO



	(8,55%)	(5,27%)	(4,65%)	(4,29%)
BAHIA	R\$ 761,0 mi (6,21%)	R\$ 1,2 bi (4,60%)	R\$ 992,0 mi (3,62%)	R\$ 968,6 mi (3,39%)
RIO DE JANEIRO	R\$ 659,5 mi (5,38%)	R\$ 992,3 mi (3,85%)	R\$ 941,2 mi (3,43%)	R\$ 923,0 mi (3,23%)
RIO GRANDE DO SUL	794,3 mi (6,48%)	R\$ 904,6 mi (3,51%)	R\$ 735,5 mi (2,68%)*	R\$ 837,6 mi (2,93%)
PARANÁ	696,0 mi (5,68%)	R\$ 815,2 mi (3,17%)	R\$ 821,8 mi (3,00 %)	R\$ 932,2 mi (3,26%)

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 09 ago. de 2022 e em 18 jun. de 2023.

Os estados descritos acima mobilizaram ao todo aproximadamente R\$ 25,4 bilhões do orçamento executado com emendas parlamentares durante os anos estudados, o que representou mais de um terço do orçamento das emendas – com a média aproximadamente de 33,93%. Os demais estados variaram, sozinhos, entre 2% e 1% nos anos estudados.

Se há um padrão regional na alocação dos recursos entre os estados mencionados, pois mais da metade dentre os seis estão na região sudeste, o volume de recursos alocados por localidade indicada nas emendas entre os municípios se altera significativamente do ponto de vista regional, pois os gastos em emendas nas localidades indicadas apontam deslocamentos entre municípios de grande, médio e pequeno porte.

Conforme aponta a tabela a seguir, os gastos predominantemente efetuados nestes municípios se deram na subfunção saúde, exceto o ano de 2020, embora exista previsão legal mencionada anteriormente. De todas as subfunções com emendas alocadas, 02 são da saúde e representam, 94,1%, 37,52%, 74,39% e 79,36%, nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente. Curiosamente, o não cumprimento legal da alocação das emendas na saúde ocorreu exatamente no ano inicial da pandemia da COVID-19.

## PROMOÇÃO



## APOIO

**Tabela 5 - Execução de emendas por subfunção ajustada – 02 maiores (2019 a 2021 – Pago + Pago RP/IPCA, valores em bilhões de reais – R\$ e em %)**

SUBFUNÇÃO (AJUSTADA)	2019		2020		2021		2022	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
SAÚDE - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	2,5	44,27	2,9	18,18	4,6	28,90	5,2	30,68
SAÚDE - ATENÇÃO BÁSICA	2,9	50,83	3,1	19,34	7,2	45,49	8,3	48,68
<b>TOTAL</b>	<b>5,4</b>	<b>94,1</b>	<b>6</b>	<b>37,52</b>	<b>11,8</b>	<b>74,39</b>	<b>13,5</b>	<b>79,36</b>

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

Por outro lado, as emendas têm sido objeto contínuo de disputas e polêmicas em torno da sua captação e transparência, devido um contexto de política fiscal constrangida pelo Teto de Gastos que estrangula os recursos das unidades federativas, assim como pela facilidade com que estas emendas escapam ao controle social. Neste sentido, é ilustrativo o escândalo sobre o uso das emendas parlamentares em vários municípios do estado do Maranhão<sup>vii</sup>, que denuncia a utilização das emendas do “orçamento secreto” para patrocinar uma série de fraudes no Sistema Único de Saúde (SUS).

## 4 CONCLUSÃO

Este artigo representa uma contribuição para a escassa bibliografia sobre as emendas parlamentares, especialmente no campo do Serviço Social. Considerando seu papel proeminente nos debates políticos e, acima de tudo, suas repercussões no orçamento público no Brasil, fica evidente que o orçamento não é meramente uma peça técnica, mas sim um reflexo dos embates e impasses políticos na alocação do fundo público.

Partimos da premissa que as emendas parlamentares são mais um mecanismo de punção do fundo público, o que, por sua vez, desvirtua a natureza técnica do orçamento público. Isso revela uma crescente disputa desigual em favor dos interesses dos interesses particularistas, bem como em benefício do capital, já que

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



certos blocos políticos estão alinhados a interesses de grupos econômicos. Além disso, enfraquecem ainda mais o já frágil ordenamento Constitucional, que tem sido constantemente atacado desde a promulgação da Constituição de 1988, em nome de um “novo” pacto social.

Ao longo dos anos de 2019 a 2022, as emendas parlamentares alcançaram um valor exorbitante de mais de R\$ 54,7 bilhões, tornando-as privilegiadas no orçamento público federal, em detrimento de 18 funções orçamentárias. Essa situação é preocupante, uma vez que o Orçamento Geral da União possui 28 funções orçamentárias, sendo que apenas 9 delas receberam valores pagos superiores aos das emendas parlamentares.

Esse privilégio das emendas parlamentares é amplamente atribuído à criação das emendas do relator, conhecidas como "orçamento secreto". A partir delas, as emendas parlamentares aumentaram em 281% em 2020, 277% em 2021 e 297% em 2022. No período em análise, o "orçamento secreto" representou 37% do valor total de todas as emendas parlamentares, o que significa que mais de R\$ 20,4 bilhões, foram distribuídos a parlamentares pelo relator do orçamento sem critérios definidos e sem divulgação da autoria e motivação do projeto. Isso representa uma clara violação dos princípios da legalidade, moralidade e publicidade no uso do dinheiro público, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, e intensifica os ataques à Constituição e aos interesses da classe trabalhadora no país.

Portanto, esse contexto tem levado a uma agenda de luta política por maior transparência, disputa pelos recursos e exposição do caráter pontual e focalizado de seu uso, bem como pela denúncia dessas emendas em paralelo ao Teto dos Gastos e ao subsequente sucateamento dos serviços sociais públicos.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: BOSCHETTI, Ivanete. **Expropriação e Direitos no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



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

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://9h.fit/WEVuRX>. Acesso em 02 ago. 2022.

BRASIL, 2015. **Emenda Constitucional N. 86, de 17 de março de 2015**. Disponível em: <https://9h.fit/VkRHT0>. Acesso em 02 ago. 2022.

BRASIL, 2019. **Emenda Constitucional N. 100, de 26 de junho de 2019**. Disponível em: <https://9h.fit/ZkJIUV>. Acesso em 02 agos. 2022.

CARNUT, Leonardo. et al. Emendas parlamentares em saúde no contexto do orçamento federal: entre o “é” e o “deve ser” da alocação de recursos. **Revista Saúde em Debate** 45 (129). Abr-Jun, 2021. <https://doi.org/10.1590/0103-1104202112917>.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005, pp. 737 a 776.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia: De junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2022.

SALVADOR, Evilasio Salvador. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: (orgs) SALVADOR, Evilasio Salvador et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

## PROMOÇÃO



## APOIO



## A QUESTÃO DA (IN) SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL DE BOLSONARO

Andressa Kolody<sup>3</sup>  
Bruna Evelyn Bitencourt de Lima<sup>4</sup>

**RESUMO:** O artigo aborda a segurança pública no governo Bolsonaro, explorando as políticas e os gastos entre 2019 e 2022. Foram realizadas revisão bibliográfica e pesquisa documental. O texto está dividido em duas seções: uma análise das políticas governamentais para a segurança pública e uma análise dos gastos e do orçamento. Os resultados indicam que não houve aumento significativo nos recursos destinados à segurança pública durante o governo Bolsonaro. Houve uma redução nas ações sensíveis e uma ênfase maior na repressão. O governo também transferiu responsabilidades para a sociedade civil e usou a segurança pública para sustentar discursos.

**Palavras-chave:** Fundo Público; Orçamento Público; Política Pública; Segurança Pública

**ABSTRACT:** The article addresses public security under the Bolsonaro administration, exploring policies and spending between 2019 and 2022. A literature review and documentary research were conducted. The text is divided into two sections: an analysis of government policies for public security and an analysis of spending and budget. The results indicate that there was no significant increase in the resources allocated to public security during the Bolsonaro government. There was a reduction in sensitive actions and a greater emphasis on repression. The government also transferred responsibilities to civil society and used public security to support speeches.

**Keywords:** Public Fund; Public Budget; Public Policy; Public Safety

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança pública não se limita à existência de fatos criminosos visíveis e quantificáveis, pois engloba aspectos subjetivos, como sentimento de insegurança.

<sup>3</sup> Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). [andressakolody@unicentro.br](mailto:andressakolody@unicentro.br)

<sup>4</sup> Acadêmica da Faculdade de Serviço da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FSS/UERJ). Pesquisadora de Iniciação Científica/CNPQ do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS).

Além disso, está interligada a dimensões políticas, contextuais e históricas, e afeta tanto a esfera pública quanto a privada (SOARES, 2019).

O objetivo deste artigo é analisar as pautas e programáticas de gasto público na área de segurança pública, considerando o legado autoritário da área no país. Pretende-se compreender como a plataforma de governo de Jair Bolsonaro (PL) foi refletida no orçamento, durante um período em que soluções de força foram favorecidas (MIGUEL, 2022).

Para essa análise, foram realizadas revisão bibliográfica e levantamento de dados do Painel Especialista da Plataforma Siga Brasil, do Senado Federal, seguindo base IPCA a preços de 12/22. As pastas da segurança pública e defesa foram incluídas na análise pelo Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS/UERJ), devido às interferências sofridas nesses setores com o aprofundamento da face penal do Estado brasileiro.

A hipertrofia do aparelho coercitivo, acentuada durante a crise estrutural e civilizatória do capital, na terceira fase do neoliberalismo brasileiro, iniciado com o golpe parlamentar, jurídico e midiático contra Dilma Rousseff em 2016, levou ao aumento da repressão na segurança pública e a militarização sob o governo Michel Temer. Esse processo, que busca também obstruir as lutas sociais, foi acompanhado por contrarreformas regressivas que ampliaram a exploração da força de trabalho e reduziram direitos sociais. Behring (2021) argumenta que o governo Bolsonaro retomou e aprofundou essa abordagem, combinando-a com um projeto econômico ultraneoliberal e neofascista para o país.

O texto está organizado em dois tópicos: o primeiro discute as características da segurança pública no governo Bolsonaro, enquanto o segundo aborda as tendências orçamentárias nessa área, com enfoque na União.

## 2 A (IN) SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO BOLSONARO

A segurança pública foi um tema central na agenda política do governo Bolsonaro. No entanto, não foi apresentado um plano para essa área ao assumir a

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



presidência. Embora seu plano de governo mencione algumas medidas pontuais, estas refletem uma abordagem baseada no uso da força na segurança pública, conforme apontado por Lessa (2021) e Soares (2019).

O Plano aborda a política de tolerância zero como forma de combater o crime; assim como a integração dos órgãos de segurança para proteger as fronteiras. No entanto, não há menção às questões institucionais, como o modelo policial e a coordenação entre as forças policiais para lidar com o crime organizado. Além disso, políticas de prevenção, especialmente direcionadas aos jovens e às mulheres, não são contempladas. Essas omissões são preocupantes diante da realidade da segurança pública no Brasil e a necessidade de uma abordagem garantista.

Bolsonaro emergiu como representante de um projeto de extrema direita, que combina ultraliberalismo e neofascismo. Esse projeto enfatiza a violência e a transferência de responsabilidades, incentivando o que há de pior na sociedade brasileira, conforme Soares (2019).

A direção indicada pelo programa de governo, bem como a redução do *status* do Ministério da Segurança Pública para uma secretaria incorporada ao Ministério da Justiça e comandada por militares, demonstra a instrumentalização da área e a ênfase em um projeto centrado nas forças policiais e na repressão. Isso vai contra as necessidades reais da área, como aprimoramento institucional, prevenção e combate à violência de forma integrada e garantista.

O Brasil, com uma população representando 2,7% dos habitantes do planeta, é responsável por cerca de 20,5% dos homicídios conhecidos. Embora a Índia e o México também apresentem altos índices de homicídio, com 40.651 e 36.579 respectivamente, o Brasil é o país com maior número absoluto de homicídios do mundo e ocupa a 8ª posição entre os países mais violentos (FBSP, 2022, p. 30). Esses dados evidenciam a realidade da convivência com a violência extrema no Brasil em comparação com outros países.

Em meio a uma confluência de violência e vulnerabilidades, o Brasil continua perpetuando injustiças sociais, raciais e geracionais de forma cruel e contínua. De

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

acordo com o FBSP (2022), 77,9% das vítimas de mortes violentas intencionais (MVI) são negras, 50% tem entre 12 e 29 anos e 91,3% são do sexo masculino.

Conforme o relatório do FSPB (2022), em 76% dos casos de mortes violentas registradas em 2021 (47.503), houve o uso de arma de fogo, representando um aumento de 24% em relação ao ano anterior. Assim, a arma de fogo se destaca como principal instrumento utilizado em cerca de 7 em cada 10 homicídios.

Apesar desse cenário, desde 2019, o Estatuto do Desarmamento (lei nº 10.826/2003), sofreu várias alterações em pontos cruciais da política de controle de armas. Os atos normativos do governo Bolsonaro trouxeram mudanças significativas em relação ao registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição no país.

O primeiro decreto sobre o assunto foi emitido no começo do governo, marcando o início de uma série de mais de quarenta atos normativos subsequentes. Entre as alterações realizadas, destacam-se a ampliação da quantidade de armas de fogo permitidas para cidadãos comuns e caçadores, atiradores esportivos e colecionadores (CACs), o aumento dos calibres autorizados, o acesso facilitado à pólvora e a redução dos mecanismos de rastreamento e controle de armas e munições, entre outras medidas (FIGUEIREDO; MARQUES e LAGRECA, 2022, s/p).

Um artigo da Revista Piauí, escrito por Renato Sérgio de Lima e publicado em setembro de 2020, revelou que, entre janeiro de 2019 e agosto de 2020, foram concedidos 336.492 registros de armas de fogo, sendo que 199.413 destes registros eram para novas armas. Do total de registros, 63% foram concedidas para pessoas sem vínculo com instituições de segurança pública e privada do país.

A facilidade para a aquisição de armas de fogo e munições, especialmente para CACs, foi objeto de 14 portarias e 10 decretos (GONZALES, 2022), resultando em um aumento de 473,6% no número de registros entre 2018 e 2022. Atualmente, existem cerca de 4,4 milhões de armas em posse de particulares no país, sendo que a cada três armas registradas, uma está irregular (FBSP, 2022).

No entanto, esse aumento no número de armas de fogo em posse de civis não ocorre sem consequências sociais graves. Pelo contrário, tem sido associado a um

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

aumento nos casos de suicídios, acidentes domésticos envolvendo crianças, ataques a escolas e violência contra mulheres. Fato é que a flexibilização do acesso e controle de armas beneficia o setor privado em detrimento da segurança pública enquanto bem humano.

A falta de avaliação das consequências da flexibilização e a ausência de fiscalização adequada são preocupações levantadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, cortes de investimento e interferências políticas no sistema de fiscalização e controle de armas pelo Exército Brasileiro enfraqueceram sua eficácia na prevenção de desvios para o crime organizado (ZANINI, 2022).

O governo Bolsonaro também buscou a proteção jurídica dos profissionais de segurança através da proposta de “excludente de ilicitude”, conhecido como “licença para matar” (SOARES, 2019, p. 132). A proposta foi rejeitada no início do mandato e reenviada em março de 2022, junto com outros projetos de leis, que incluíam alterações na Lei de Organizações Criminosas, a Lei Antiterrorismo e a Lei de Execução Penal (AGÊNCIA BRASIL, 2022).

Essas duas pautas, acesso a armas e proteção jurídica de agentes de segurança, desviaram a atenção de questões prioritária, como a cooperação interfederativa, capacitação dos profissionais de segurança, produção de dados e estatísticas, projetos sociais e redução da criminalidade violenta (FIGUEIREDO; MARQUES e LAGRECA, 2022, s/p).

Em relação ao desempenho da Polícia Federal (PF), a análise do Instituto Sou da Paz (2022) publicada em 10 de novembro indica um pior desempenho durante o governo Bolsonaro, com redução nas apreensões de armas e denúncias relacionadas ao tráfico de ilícito de armas e denúncias relacionadas ao desfinanciamento da prevenção e repressão ao tráfico de drogas e crimes contra a União, assim como a interferência política na PF e no Exército. Além disso, estratégias de inteligência foram utilizadas politicamente, resultando em conflitos entre poderes e instituições, e ataques à autonomia das instituições. Essas ações revelam uma tendência autoritária de centralização do poder no Executivo.

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Nas suas diferentes dimensões, a segurança se tornou a forma principal dos regimes políticos. Para Augusto, Janot e Mendonça (2021, s/p), trata-se de uma “[...] composição política institucional e social capaz de ativar, simultaneamente, controles sutis do dispositivo monitoramento e ações de neutralização assassina, sem a necessidade de uma transformação jurídica radical do regime político”. O que vem sendo chamado por Demier (2021) de tendências bonapartistas, as quais se intensificam depois do Golpe de 2016, acelerador dessa lógica.

A letalidade policial no Brasil é afetada pelo viés racial, com negros e moradores de favelas sendo desproporcionalmente afetados. Durante o governo Bolsonaro, indicadores relacionados a mortes por intervenção legal e feminicídio foram suprimidos, dificultando a mensuração dos efeitos das políticas adotadas. A violência estatal e paraestatal é direcionada a certos grupos e territórios, reforçando estereótipos e contribuindo para aumentar a violência contra pessoas pobres e negras.

O governo Bolsonaro enfatizou cinco pautas na segurança pública: o pacote anticrime; a flexibilização do acesso a arma, a repressão em massa, a ampliação da atuação das Forças Armadas e o estímulo à lealdade de policiais (MADEIRO, 2020); (SOARES, 2019). A análise das tendências do orçamento público da função segurança pública neste governo ultraneoliberal e neofascista, tema do próximo tópico, busca identificar as possíveis correlações entre as pautas e os investimentos para essa área.

### 3 O ORÇAMENTO DA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO BOLSONARO

A função “segurança pública” abrange 37 ações e 8 subfunções, envolvendo investimentos na qualificação dos agentes de segurança; benefícios ao trabalhador; ações de repressão e prevenção a crimes complexos, custódia, entre outros aspectos relevantes para a área.

Durante o período de 2019 a 2022, foram destinados um total de R\$ 64 bilhões para a função segurança pública, dos quais R\$ 47 bilhões foram efetivamente gastos.

PROMOÇÃO



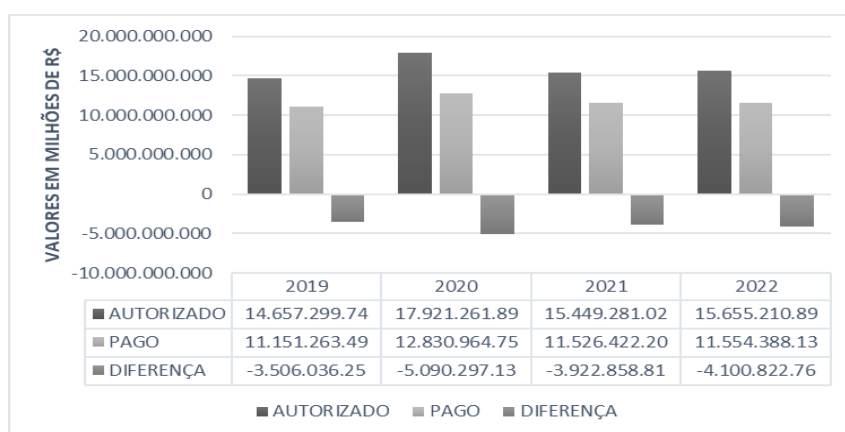
APOIO





Em termos de ranking, a segurança pública ocupou a 13<sup>a</sup> em termos de autorizações de gastos e a 11<sup>a</sup> posição em termos de pagamentos efetuados. Observa-se um aumento percentual nos valores autorizados e pagos ao longo dos anos, porém esse aumento foi limitado a 6,80% e 3,61%, respectivamente. O gráfico a seguir apresenta detalhadamente os investimentos realizados na área a cada ano.

**Gráfico 1 - Valor pago, executado e diferença, anualmente, durante o governo Bolsonaro na função segurança pública (valores em milhões de reais - R\$).**



**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil/Painel Especialista. Acesso em 07/01/2023.

A posição ocupada pela segurança pública entre as 29 funções do Orçamento Geral da União durante o período analisado, juntamente com o aumento pouco expressivo dos recursos destinados à área ano após ano, sugere que essa não foi uma prioridade para o governo Bolsonaro, apesar de suas alegações em contrário. No entanto, o Gráfico 1 indica que a diferença entre o valor autorizado e o efetivamente pago é pequena, o que sugere uma alta capacidade de execução dos recursos disponíveis para a função. De fato, mais de 70% do valor disponível para investimento foi efetivamente utilizado.

Ao comparar a média de investimentos e a média efetivamente paga durante o governo Bolsonaro (2019-2022) e o governo Dilma/Temer (2015-2018), nota-se que, apesar das diferenças de contexto e da ênfase dada por Bolsonaro à segurança

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



pública em sua campanha, os valores praticamente se equivalem. Enquanto os primeiros investiram 0,22% a mais na função, Bolsonaro aumentou a execução dos recursos em 1,49%.

Ao analisar os valores recebidos e despendidos pela função segurança pública durante os quatro anos do governo Bolsonaro, destacam-se três subfunções com aumentos significativos no valor despendido: “Atenção básica” (204,36%), “Habitação Urbana” (700%) e “Policciamento” (67,73%). Por outro lado, as subfunções que apresentaram redução no montante pago foram: “Custódia e Reintegração Social” (-14,37%) e “Direitos individuais, coletivos e difusos” (-62,38%).

A subfunção "Atenção Básica", integra o programa "Gestão e manutenção do poder executivo" e teve um aumento expressivo no valor despendido de 204,36%, o que pode ter se dado em razão da incorporação, a partir de 2021, da ação “Benefícios obrigatórios aos servidores civis, empregados, militares e dependentes”. As demais subfunções estão relacionadas ao programa "Segurança Pública, combate ao crime organizado e ao crime violento".

O aumento registrado está diretamente ligado aos agentes de segurança. Como mencionado anteriormente, essa tendência no orçamento parece refletir um projeto de segurança pública centrado no uso das forças policiais e na consolidação de uma relação de lealdade para as suas aspirações golpistas.

A reorganização da função sugere uma instrumentalização da área. Isso ocorre porque, ao mesmo tempo em que há um discurso de valorização das forças de segurança, o orçamento para as subfunções desaparece. Por exemplo, na transição de 2019 para 2020, as subfunções: “Informação e inteligência” e “Formação de recursos humanos”, foram extintas, ambas com potencial para qualificar a atuação na área. Das subfunções criadas durante o Plano Plurianual da gestão Bolsonaro (2020-2023), apenas a subfunção “Habitação Urbana”, apresenta um dos maiores aumentos percentuais no valor pago e autorizado.

A subfunção "Habitação Urbana" foi criada de forma apressada em 2021, por meio de crédito especial no orçamento da área, conforme previsto na Lei Nº 14.244,

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



de 19 de novembro de 2021, que abriu créditos suplementares aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Os recursos destinados a essa subfunção chegaram a R\$ 21 milhões, dos quais R\$ 4 milhões foram pagos. Em 2022, houve uma movimentação vultosa no montante autorizado (R\$ 37 milhões) e no valor despendido (R\$ 29 milhões), resultando em um crescimento percentual de 700% no valor executado.

Não por acaso, em 2022, a Medida Provisória foi convertida em Lei, criando o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública, conhecido como "Habite Seguro". Esse programa visa fornecer subsídios para a aquisição de moradias por parte dos profissionais da segurança pública.

De acordo com o FBSP (2022), até junho de 2022, 29% do orçamento destinado ao programa já havia sido gasto, antes mesmo das eleições. É importante ressaltar que a subvenção econômica era a única ação incluída nessa subfunção. A criação apressada da subfunção, juntamente com a quantidade crescente e expressiva de recursos envolvidos e o período em que os pagamentos ocorreram, parecem confirmar a intenção de privilegiar a relação com os agentes de segurança.

Durante o governo Bolsonaro, a subfunção "Direitos individuais, coletivos e difusos" foi adicionada ao orçamento em 2020, mas teve baixa execução, com apenas 21% do valor pago ao longo de quatro anos. A única ação implementada foi a "Articulação de política sobre drogas", focada na redução da oferta de drogas, por meio do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD).

Essa ação coincidiu com a reformulação da Política Nacional Antidrogas em 2019, que priorizou a abstinência em detrimento da redução de danos, facilitou a internação involuntária e enfraqueceu o Conselho Nacional de Políticas de Drogas. Como resultado, as comunidades terapêuticas privadas e religiosas ganharam mais espaço e acesso aos recursos públicos, com um aumento de 160% no investimento do governo federal nessas organizações de 2018 para 2019, de acordo com um estudo realizado pelo CEBRAP e a Conectas Direitos Humanos.

PROMOÇÃO



APOIO



A subfunção "Custódia e reintegração social" teve uma redução percentual no orçamento, com foco na melhoria do sistema penitenciário e desenvolvimento da inteligência penitenciária. No período de 2020 a 2022, uma das ações com menor valor autorizado foi o "Aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal", representando 3,05% em 2020, 2% em 2021 e deixando de existir como uma ação no último ano da gestão de Bolsonaro.

Nesse mesmo período, a população carcerária aumentou em 7,6% (61 mil pessoas), alcançando 919.951 pessoas em um sistema com 466.529 vagas em dezembro de 2021. Considerando os níveis de desigualdade social e racial, bem como o grau de empobrecimento dos últimos anos, podemos afirmar que não é casual que o país tenha a terceira maior população carcerária do mundo, perdendo apenas para a China e os Estados Unidos.

Além disso, o perfil dessa população reflete as principais vítimas de mortes violentas intencionais: homens jovens e negros. Em 2021, a proporção de presos negros foi de 67,5%, em comparação com 29,0% de brancos. Parece que o sistema penal funciona no país como um mecanismo de controle das "classes perigosas" e das formas de resistência, sustentando assim as formas de dominação específicas que existem no Brasil (CHALHOUB, 2017; WACQUANT, 2003).

A Tabela 2 mostra as dez ações que receberam os maiores valores pagos durante a gestão Bolsonaro, totalizando 34,5 bilhões de reais, representando 73,31% do valor total pago de R\$ 47 bilhões, enquanto as outras 27 ações receberam cerca de 12,6 bilhões.

**Tabela 2 - As 10 ações com os maiores valores pagos no período de 2019 a 2022 por ordem decrescente.**

Ação Ajustada DESP		
Título das ações	Pago (R\$)	Autorizado (R\$)
Ativos civis da União	18.533.552.599	27.487.138.394
Contribuição da União, de suas autarquias e fundações para custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais	4.158.664.269	6.160.344.279
Administração da unidade	3.258.529.138	4.571.414.920
Ações de proteção e defesa civil	2.310.935.266	5.450.630.130

#### PROMOÇÃO



#### APOIO

Aprimoramento da Segurança Pública nacional	2.087.270.743	3.780.978.057
Implementação de políticas de segurança pública, prevenção, e enfrentamento da à criminalidade	1.206.246.623	2.005.207.868
Manutenção do sistema de emissão de passaportes, controle do tráfego internacional e de registros de estrangeiros	792.031.080	1.062.155.663
Benefícios obrigatórios aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes	754.770.684	1.158.983.896
Policciamento, fiscalização, combate à criminalidade e corrupção	715.211.388	1.233.806.009
Prevenção e repressão ao tráfico ilícito de drogas e a crimes praticados contra bens, serviços e interesses da união.	667.631.569	1.551.565.670

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil/Painel Especialista. Acesso em 07/01/2023.

Não por acaso, metade das ações financiadas compõem a subfunção “Policciamento”. Por outro lado, as ações “Ações de proteção e defesa civil” (42,40%) e “Prevenção e repressão ao tráfico ilícito de drogas e à crimes praticados contra bens, serviços e interesses da União” (43,01%) receberam menos de 50% do valor efetivamente pago.

No caso da ação “Aprimoramento da Segurança Pública”, houve um crescimento percentual no valor pago de 2019 a 2022, com um alto índice de execução orçamentária de mais de 90% em todos os anos. A diferença entre os valores pagos (R\$ 2.087.270.743) e autorizados (R\$ 3.780.978.057,00) ao longo dos quatro anos foi de R\$ 1,7 bilhões, representando uma execução de 55,20% do investimento.

Em contraste com o discurso de combate à corrupção, a ação “Prevenção e repressão ao tráfico ilícito de drogas e a crimes praticados contra bens, serviços e interesses da União” teve um aumento percentual de 27,79% no valor pago. No entanto, houve uma redução de 25,36% no valor executado entre 2019 e 2020. Além disso, a atuação da Polícia Federal nesse contexto foi comprometida durante a gestão Bolsonaro, de acordo com o Instituto Sou da Paz (2022).

Cabe destacar que quatro das ações com menor valor pago tiveram redução nos recursos executados. Por outro lado, as ações relacionadas à construção de imóveis, desenvolvimento de políticas de segurança pública, infraestrutura e modernização do sistema penal, coordenação do sistema de proteção e defesa civil,

#### PROMOÇÃO



#### APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



e aprimoramento da infraestrutura da Polícia Federal apresentaram crescimento percentual no montante gasto.

As dez ações com os menores valores pagos entre 2019 a 2022 demonstram baixa execução em relação aos valores investidos, com exceção das ações “Coordenação e fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)”, “Construção do Centro Nacional de Capacitação e Difusão de Ciência Forense” e “Articulação pública sobre drogas”, que tiveram mais de 15% do valor autorizado despendido.

No período de 1991 a 2020, o Brasil registrou cerca de 63 mil desastres relacionados a fenômenos climáticos, agravados pelas mudanças climáticas globais. Entretanto, durante a gestão de Bolsonaro, as ações de combate e prevenção de desastres foram esvaziadas e, em alguns casos, não tiveram valores executados.

Em relação à pandemia de COVID-19, durante a gestão de Bolsonaro, o valor pago para a ação “Enfrentamento da emergência de Saúde Pública de importância internacional decorrente do Coronavírus” foi registrado apenas no ano de 2020 no Orçamento da União para a Segurança Pública. Apesar de ter sido uma das 10 ações com maiores valores pagos em seu ano de criação, apenas 32,91% do valor autorizado foi executado. Além disso, o valor pago representou apenas 1,83% do valor total pago na função. E, em 2020 essa ação não teve nem metade de seu orçamento autorizado efetivamente pago.

## 4 CONCLUSÃO

A realidade da segurança pública no Brasil é complexa e está enraizada em questões históricas de violência extrema e autoritarismo. Durante o governo de Jair Bolsonaro, as políticas públicas nessa área foram marcadas pela adoção de estratégias de encarceramento em massa, endurecimento penal e repressão, especialmente contra grupos sociais específicos.

Neste artigo, analisamos a dinâmica da segurança pública durante o governo de Bolsonaro, observando suas pautas e o orçamento destinado a essa área.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Verificamos contradições significativas na abordagem do governo, que embora tenha sido eleito com uma agenda voltada para a segurança pública, não apresentou um plano coerente para a área nem priorizou seu financiamento adequado.

Houve poucas mudanças nos recursos destinados à segurança pública, exceto um aumento na execução dos valores pagos e uma redistribuição dentro da função. Isso resultou em redução ou equiparação dos investimentos em áreas essenciais, como o combate à corrupção, o enfrentamento ao tráfico de drogas, a reforma do sistema penal e a qualificação dos agentes de segurança. Além disso, as interferências políticas comprometeram o uso adequado das ferramentas de inteligência e reduziram o orçamento de órgãos importantes, como a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, o que beneficiou o crime organizado.

Durante o período analisado, houve um aumento nos gastos e benefícios concedidos aos trabalhadores, além de tentativas de aprovar medidas como a "licença para matar", como forma de proteção para os agentes de segurança. Isso evidencia uma clara politização das forças policiais no país. Também ocorreu um aumento nos recursos destinados às ações de policiamento, promovendo uma abordagem reativa na segurança pública, focada na repressão.

Essa abordagem, combinada com uma política armamentista que transfere a responsabilidade pela segurança pública para a sociedade, intensifica a repressão em massa, aumenta a atuação das Forças Armadas e desconsidera estratégias implementadas por governos anteriores, resulta no esvaziamento democrático da área.

O aparente descaso na gestão da segurança pública é, na verdade, uma estratégia de governo que mina as políticas públicas e tem forte incidência no campo ideológico, mobilizando a opinião pública, sentimentos e afetos. Essa estratégia envolve as instituições do Estado brasileiro e os mecanismos privados de influência para manter um clima de guerra que legitima o uso indiscriminado da violência contra segmentos específicos da sociedade, como os pobres, jovens, negros, moradores de favelas e militantes populares.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

É importante entender que a questão da segurança pública vai além dos aspectos administrativos, gerenciais e orçamentários. O fortalecimento do sistema repressivo atravessa diferentes níveis e esferas de poder e é resultado da instauração de uma lógica estatal no Brasil que responde à crise do capitalismo que enfrentamos. Esse esvaziamento ocorre simultaneamente com a descontinuidade e até mesmo a destruição de estratégias de consenso

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Presidente anuncia pacote de projetos de lei para segurança pública. **Agência Brasil**. 25 Mar. 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-03/presidente-anuncia-pacote-de-projetos-de-lei-para-seguranca-publica>>. Acesso em: 09 Ago. 2022.

AUGUSTO, Acácio; JANOT, Mariana; MENDONÇA, Thaiane. **A proposta de Bolsonaro para uma nova lei orgânica das polícias**. LE MONDE diplomatique. 15 Fev de 2021. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-proposta-de-bolsonaro-para-uma-nova-lei-organica-das-policias/>>. Acesso em 15 Ago de 2022.

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

CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril: cortiços e epidemias na corte imperial**. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS; CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO - CEBRAP. **Financiamento público de comunidades terapêuticas brasileiras entre 2017 e 2020**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <<https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/04/Levantamento-sobre-o-investimento-em-CTs-w5101135-ALT5-1.pdf>>. Acesso em 22 Jan. 2023.

DEMIER, Felipe. **A teoria marxista do bonapartismo**. São Paulo: Usina Editorial, 2021.

FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública: 2022**. [s.l]: FBSP, 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=4>>. Acesso em 08 Ago. 2022.

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

FIGUEIREDO, Isabel; MARQUES, David; LAGRECA, Amanda. **Segurança Pública no governo Bolsonaro: alguns apontamentos**. PEX. Disponível em <<https://pex-network.com/2022/03/31/seguranca-publica-no-governo-bolsonaro-alguns-apontamentos>>. Acesso em 08 Ago. 2022.

GONZALES, Marina. **Mortes por arma de fogo aumentam no país: por que isso é perigoso para mulheres?**. De Universa. 18 Jul. 2022. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/07/18/mortes-por-arma-de-fogo-sobem-no-pais-por-que-isso-e-perigo-para-mulheres.htm>>. Acesso em: 10 Ago. 2022.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Polícia Federal sob governo Bolsonaro tem o pior desempenho no combate ao tráfico de armas**. 10/11/2022. Disponível em: <<https://soudapaz.org/noticias/policia-federal-sob-governo-bolsonaro-tem-o-pior-desempenho-no-combate-ao-trafico-de-armas/>>. Acesso em 05/12/2022.

LESSA, Sávio. **Evolução histórica da política nacional de segurança pública**. Portal Amazônia. 15 Out. 2021. Disponível em: <<https://portalamazonia.com/seguranca-publica-e-cidadania/evolucao-historica-da-politica-nacional-de-seguranca-publica-parte-6-governo-bolsonaro>>. Acesso em 05 Ago. 2022.

LIMA, Renato Sérgio de. **O puxadinho do Jair na Segurança Pública**. Piauí. 21 Dez de 2021. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/o-puxadinho-do-jair-na-seguranca-publica/>>. Acesso em 04 Ago de 2022.

MADEIRO, Carlos. **Enviados pelo governo federal ao Ceará defendem PMS**. Uol. 02 Mar. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/03/02/enviados-pelo-governo-federal-ao-ceara-defenderam-pms-em-palanques-do-motim.htm>>. Acesso em 08 Ago. 2022.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia na periferia capitalista**. Impasses do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ZANINI, Fábio. **TCU abre procedimento para fiscalizar sistema de controle de armas do Exército**. Folha de São Paulo. 10/12/2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2022/12/tcu-abre-procedimento-para-fiscalizar-sistema-de-controle-de-armas-do-exercito.shtml>>. Acesso em 10/12/2022.

WACQUANT, Löic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

**XI** Jornada  
Internacional  
Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## NO FIO DA NAVALHA: análise orçamentária da Seguridade Social no governo Bolsonaro

Giselle Souza<sup>5</sup>

Carolina Gilaberte Barbosa de Oliveira<sup>6</sup>

Marinete Cordeiro Moreira<sup>7</sup>

Olga Inah-Inarê Aquino Ribeiro<sup>8</sup>

Paloma Rávylla de Miranda Lima<sup>9</sup>

**RESUMO:** O estudo ora apresentado realiza uma breve análise da Seguridade Brasileira no contexto do ultraneoliberalismo, com ênfase no orçamento executado no período do governo Bolsonaro, de 2019 a 2022. O objetivo é apreender as configurações mais gerais das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social a partir do gasto social realizado pelo Estado brasileiro no referido período. Para tanto, tais dados foram coletados a partir da Plataforma Siga Brasil e, a partir da exposição crítica fincada no materialismo histórico-dialético, sintetiza as principais tendências de tais políticas, as quais têm sofrido as inflexões do ajuste fiscal permanente e suas medidas restritivas no campo dos direitos fundamentais de subsistência da classe trabalhadora.

**Palavras-chave:** Seguridade Social; orçamento público; fundo público; ultraneoliberalismo

**ABSTRACT:** The study presented here performs a brief analysis of Brazilian Security in the context of ultraneoliberalism, with emphasis on the budget executed during the Bolsonaro government, from 2019 to 2022. For this purpose, such data were collected from the Siga Brasil Platform and, based on the critical exposition rooted in historical-dialectical materialism, it synthesizes the main trends of such policies, which have suffered the inflections of the permanent fiscal adjustment and its restrictive measures in the field of the fundamental subsistence rights of the working class.

<sup>5</sup> Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Doutora em Serviço Social.

[giselle.souza@unirio.br](mailto:giselle.souza@unirio.br)

<sup>6</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Assistente Social. Mestranda em Serviço Social UERJ. [dhsasdh@gmail.com](mailto:dhsasdh@gmail.com)

<sup>7</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Assistente social. Doutoranda em Serviço Social (UERJ). [marinete.moreira@uol.com.br](mailto:marinete.moreira@uol.com.br)

<sup>8</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Assistente social. Mestranda em Serviço Social (UERJ). [olgainah@gmail.com](mailto:olgainah@gmail.com)

<sup>9</sup> Instituto Federal da Paraíba. Doutoranda em Serviço Social (UERJ) e Mestre em Serviço Social (UEPB). [mirandalima.paloma@gmail.com](mailto:mirandalima.paloma@gmail.com)

PROMOÇÃO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SAO LUIS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

**Keywords:** Social Security; public budget; public fund; ultraneoliberalism

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto atual de crise estrutural do capital, o papel do Estado burguês na implementação de contrarreformas é fundamental na tentativa de garantir a retomada das taxas de lucro e amenizar os efeitos da superacumulação do capital. Nos países periféricos e dependentes o fundo público tem sido a principal ferramenta de tentativa de valorizar o supercapital acumulado e remunerar os capitais especulativos. O fundo público consiste em parte da riqueza socialmente produzida, composta por mais-valia e trabalho necessário, recolhida de toda sociedade por parte do Estado e disponibilizada na forma de políticas públicas. E no momento mais recente do neoliberalismo os ataques ao orçamento das políticas sociais, em especial da Seguridade Social, se acumulam.

Neste artigo pretendemos apresentar alguns dados orçamentários da Seguridade Social no contexto neoliberal, concentrando nossa análise nos anos do governo recém findado de Bolsonaro, entre 2019 e 2022 (por meio da plataforma Siga Brasil), expondo os valores autorizados e pagos das três políticas, deflacionados pelo IPCA. Faremos um debate conjuntural sobre o lugar do fundo público no capitalismo contemporâneo e posteriormente pretendemos apresentar que, mesmo em contexto de crise sanitária global, os orçamentos das políticas de Seguridade apresentam inflexão temporária e permanecem com crescimento vegetativo ou decréscimo relativo.

A análise das contrarreformas recentes e do orçamento da Seguridade Social se configura um instrumento fundamental de amparo teórico-metodológico no campo da formação profissional de futuros (as) assistentes sociais, bem como para o exercício destes(as) que atuam em tais políticas, seja na linha de frente e/ou no seu planejamento, gestão, monitoramento e/ou avaliação.

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## 2 CONTRARREFORMAS RECENTES E SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

A situação crítica na qual o Brasil se encontra nos últimos tempos diz respeito questões e aspectos particulares da sua inserção na dinâmica capitalista, incrementadas pelo avanço neoconservador e fascistizante na política, iniciado com o golpe de novo tipo em 2016 e levado à cabo nos anos de 2019 a 2022, cujo projeto de desenvolvimento socioeconômico revela o caráter bárbaro do capital, se espriando por todas as latitudes na sua inexorável tendência à autorreprodução destrutiva (MÉSZÁROS, 2011).

A derrota do governo Bolsonaro nas urnas em 2022 demonstra o esgotamento do projeto neofacista de condução do Estado brasileiro, com seus efeitos deletérios sob as condições de vida da classe trabalhadora e expressa a perspectiva da maioria da população de mudar o rumo da história, ainda que parcial e limitadamente.

A Seguridade Social tornou-se um importante nicho de acumulação do capital financeiro desde sua implementação, convivendo num processo contraditório constante entre avanços e retrocessos no campo legal. Deste modo, suas políticas também são alvos das novas expropriações a que são submetidas a classe trabalhadora no contexto do capital mundializado, no qual o fundo público é fonte de apropriação intensa de riqueza (CHESNAIS, 2005; BEHRING, 2018).

As condições de implementação das políticas sociais aprovadas pela Constituição Federal de 1988 sofreram os constrangimentos em função das medidas neoliberais com a adoção de contrarreformas, configurando-se um ajuste fiscal permanente (BEHRING, 2019). Foram criadas medidas legais no campo macroeconômico, como o tripé câmbio flutuante-superávit primário-metas de inflação, o Plano Real, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Desvinculação de Receitas da União (DRU), todas drenando recursos do fundo público para o capital que deveriam ser destinados às políticas sociais, sob a falácia do “equilíbrio fiscal”.

Destarte, o fundo público é financiado pela retenção de parte do salário dos (as) trabalhadores(as) e envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



o Estado disponibiliza para intervir na economia, e sua expressão mais visível é o orçamento estatal. No Brasil, ele se estrutura a partir de um financiamento regressivo incapaz de redistribuir renda, a partir de políticas sociais de padrão restritivo e focalizado, além da distribuição desigual dos recursos que drenam, por exemplo, o Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal, através da DRU, para gerar *superávit* primário e assim garantir o pagamento dos juros da dívida pública (SALVADOR, 2010).

O padrão de direcionamento do fundo público no Brasil, pautado no “equilíbrio” das contas públicas a partir do manuseio de uma política fiscal pró-rentismo e de uma política tributária que incide especialmente sobre a classe trabalhadora (SALVADOR, 2010), predominou com alguns deslocamentos durante os anos dos governos de Fernando Henrique Cardoso, e principalmente nos governos Luís Inácio Lula da Sila e Dilma Rousseff. Porém, a partir do golpe de novo tipo de 2016, este padrão se altera: o ajuste fiscal a ele subsequente toma proporções draconianas (BEHRING, 2021), com a imposição de novas contrarreformas sob os direitos sociais que alteram significativamente os seus conteúdos e que tendem a aprofundar o grau de barbárie social à já desigual sociedade brasileira – sobretudo ao considerar tudo isto somado a uma pandemia mundial, como a de Covid-19, que deveria ser respondida com intervenções contundentes do Estado na melhoria da qualidade dos serviços e políticas sociais públicas ofertadas à população.

São avassaladoras, nesse sentido, as contrarreformas plasmadas na aprovação das Emenda Constitucional (EC) n.95/2016, também conhecida como a EC do “Fim do Mundo” ou “da Morte”, que congela os gastos públicos por 20 anos; e a E.C. n.93/2016, que prorroga a desvinculação de 30% das receitas da União. Ambas, realizadas ainda no governo golpista de Temer, retiraram a sustentabilidade dos serviços públicos de um modo geral e, particularmente, da Seguridade Social, estrangulando o orçamento previsto para tais políticas e drenando o orçamento público para a dívida pública. São materializações do ciclo do neoliberalismo no Brasil, chamado de ultraneoliberalismo (CISLAGHI, 2020). Algumas destas medidas

PROMOÇÃO



APOIO



estão sendo revogados (ou reformuladas) a partir do retorno do governo Lula ao poder. Até que ponto, ainda é um debate.

Ainda no âmbito das contrarreformas recentes está a Emenda Constitucional n. 103/2019, implementada pelo Governo Bolsonaro (2019), que institui mudanças contundentes no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), altamente regressivas para a classe trabalhadora.

O cenário no qual se delineou a pós-Golpe de 2016, no quadro de financeirização do capital aliado à sucção do fundo público para intensificar o processo de valorização do valor (BEHRING, 2021), com tonalidades neofascistas e ultraneoliberais, aprofunda nossa condição de dependência e impactam diretamente no desenho do orçamento das políticas sociais, especialmente as de Seguridade Social. A seguir apresentaremos alguns dados orçamentários da Seguridade Social durante o governo Bolsonaro<sup>viii</sup>.

### 3 O ORÇAMENTO DAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE NO GOVERNO BOLSONARO

As análises do orçamento público da Seguridade Social evidenciam as prioridades do governo Bolsonaro na destinação dos recursos públicos, mesmo diante do contexto da pandemia de Covid-19. Se o contexto da pandemia forçou o maior aporte de recursos, o que vemos após a amenização da crise sanitária é sua redução a patamares inferiores aos anos anteriores do governo Bolsonaro.

No campo da Saúde, os dados reiteram a materialização do subfinanciamento histórico do SUS e seu agravamento vertiginoso, alcançando patamares de desfinanciamento (MENDES, CARNUT, 2020), após a aprovação da EC.95/2016 que deflagra um Novo Regime Fiscal, mas que para o SUS representou uma perda de R\$ 22 bilhões entre os anos de 2018 a 2020 (BRETTAS, 2020).

No gráfico a seguir, podemos comprovar que as diferenças entre valores autorizados e pagos (deflacionados pelo IPCA), tem sido recorrente ao longo dos anos e neste período analisado.

#### PROMOÇÃO

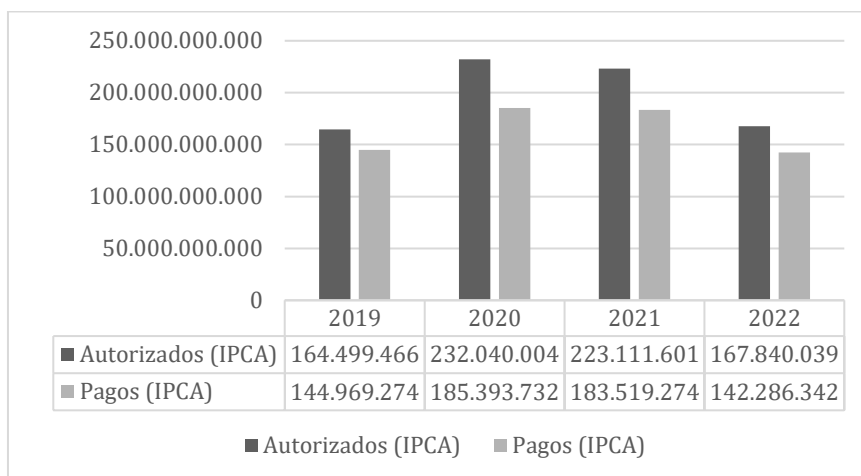


#### APOIO





**Gráfico 1 - Função Saúde: valores autorizados e pagos - 2019 a 2022 (em reais).**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração Própria. Acessado em maio de 2023.

Os valores autorizados nos anos de 2019 e 2022 se mantiveram na casa dos R\$ 160 bilhões, mesmo patamar do ano de 2016 (ano do Golpe), R\$ 165 bilhões e abaixo do ano de 2015 que ficou na casa dos R\$ 183 bilhões. Em 2020 houve um acréscimo de R\$ 68 bilhões em relação ao ano anterior, tendo em vista os gastos em virtude da pandemia da Covid-19. Em 2021 a situação se agrava e registra um decréscimo de R\$ 9 bilhões em comparação ao ano anterior, num contexto em que o Brasil ocupou o segundo lugar nos índices de mortalidade por Covid-19, registrando o recorde histórico de mortes no mesmo ano, em torno de 650 mil, perdendo apenas para os EUA, com Sistema Nacional de Saúde Privado.

Os estudos de Behring e Souza (2022) chamam atenção para a ampliação de 161% das receitas da saúde no ano de 2020, correspondente a R\$ 15,9 bilhões em valores nominais, dentre as fontes os Títulos do Tesouro Nacional e que parte desse aumento foi possibilitado através do endividamento público, que vai repercutir no desfinanciamento de políticas sociais para pagamento de juros e amortizações dos títulos emitidos.

Os gastos públicos destinados à saúde na série histórica de 2012 a 2022 tem correspondido em média a aplicação de 1,60% do PIB. No ano de 2019 correspondeu a 1,55 % do PIB; em 2020 ampliou para 2,01 % do PIB; em 2021 diminuiu para 1,86%

#### PROMOÇÃO



#### APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



do PIB e 2022 reduziu para 1,38% do PIB, ficando abaixo da média dos últimos 10 anos e ultrapassando o ano de 2013 (1,44% do PIB), a média dos gastos públicos com saúde nos países europeus com sistemas universais ficam em torno de 8% do PIB.

Considerando o nível de detalhamento mais específico da Saúde, uma das subfunções que historicamente tem maior expressão é assistência hospitalar e ambulatorial, que manteve os gastos na casa dos R\$ 72 bilhões em 2019; 67 bilhões em 2020; houve um acréscimo de R\$ 13 bilhões em 2021, cujos valores pagos ficaram na casa dos 80 bilhões. Em 2022 registra uma redução de 16 bilhões, com valores pagos na casa dos 64 bilhões. Essa subfunção financia os gastos destinados aos serviços de média e alta complexidade da atenção especializada do SUS, que foi fundamental na pandemia.

É expressiva também a subfunção da atenção básica que representa um patamar de 33 bilhões em 2019; 31 bilhões em 2020; 37 bilhões em 2021 e 36 bilhões em 2022. Registra em 2021 uma ampliação de 6 bilhões em relação ao ano anterior, mas com uma diferença de 5 bilhões em relação aos valores autorizados (R\$ 42 bilhões). As mudanças no financiamento da atenção básica, refletem na ampliação da focalização da porta prioritária do SUS na população mais empobrecida. Merece destaque os gastos destinados ao suporte profilático e terapêutico, sofreram estagnação no período de 2019 a 2022 e se mantiveram na casa dos R\$ 13 bilhões, a diferença entre valores pagos e autorizados se manteve na casa dos R\$ 5 bilhões no período. Chama atenção a falta de incremento na assistência farmacêutica mesmo no período da pandemia.

Os gastos públicos destinados à vigilância epidemiológica nos de 2019 e 2020 se mantiveram na casa dos R\$ 7 bilhões. Em 2021 houve um acréscimo de R\$ 8.7 bilhões e alcançou o montante de R\$ 16 bilhões, mas uma diferença de 11 bilhões em relação aos valores autorizados, no ano que teve início da vacinação contra a Covid-19. Em 2022 foram pagos R\$ 13 bilhões, ou seja, uma diferença de 8 bilhões em relação aos valores autorizados. Esses dados são alarmantes diante dos vazios assistenciais no calendário de vacinação infantil, como também a necessidade de

PROMOÇÃO



APOIO

e elevar a cobertura vacinal da população contra Covid-19, comprovada cientificamente que salvaram milhões de vidas, reiterando assim, a ingerência do governo federal e sua política negacionista na pandemia.

Chamamos atenção para os gastos da administração geral em 2020 chegaram ao patamar R\$ 47 bilhões em relação ao ano anterior, ficando com gasto público 9 bilhões a menos do que a subfunção assistência hospitalar e ambulatorial, mas que ficaram acima dos gastos públicos destinados às demais subfunções, inclusive a assistência hospitalar e ambulatorial e da atenção básica<sup>ix</sup>.

O orçamento da saúde evidencia o descompromisso do governo Bolsonaro com o SUS e suas garantias legais e princípios. Assevera Mendes (2022), que o subfinanciamento do SUS tem se fortalecido com as renúncias fiscais, com a ampliação e continuidade da DRU, além do desfinanciamento instituído pela EC.95/2016 que constitui “um quadro de aniquilamento a conta-gotas das tentativas de construção de nosso sistema universal, abrindo espaço para o capital privado ocupar o lócus da virtude histórica construída pelo setor público nos 33 anos do SUS” (MENDES, 2022, p.126).

Já na política de Previdência Social, no período de 2019 a 2022, na análise dos valores autorizados, observa-se, no ano de 2021 houve um decréscimo em torno de 8 bilhões em comparação ao ano de 2020, em pleno período pandêmico. Isso é preocupante dado que a Previdência Social ainda se caracteriza como uma das políticas com maior impacto na redistribuição de renda para a população brasileira.

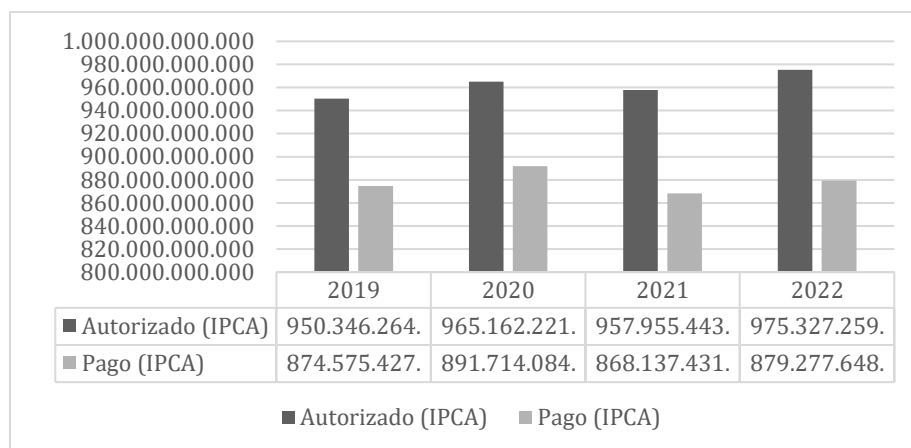
### Gráfico 2 – Previdência Social: valores autorizados e pagos - 2019 a 2022 (em reais)

#### PROMOÇÃO



#### APOIO





Fonte: Siga Brasil. Elaboração Própria. Acesso em junho de 2023.

A análise da subfunção “Previdência Básica” merece algumas considerações. Esta é a subfunção que engloba maiores valores do orçamento da Previdência Social pública, sendo que os valores pagos corresponderam a 85,2% do orçamento da previdência social no ano de 2021 e 86,4%, no ano de 2022. Esta subfunção volta-se para a autorização e pagamento de valores referentes aos benefícios previdenciários e acidentários do Regime Geral de Previdência Social.

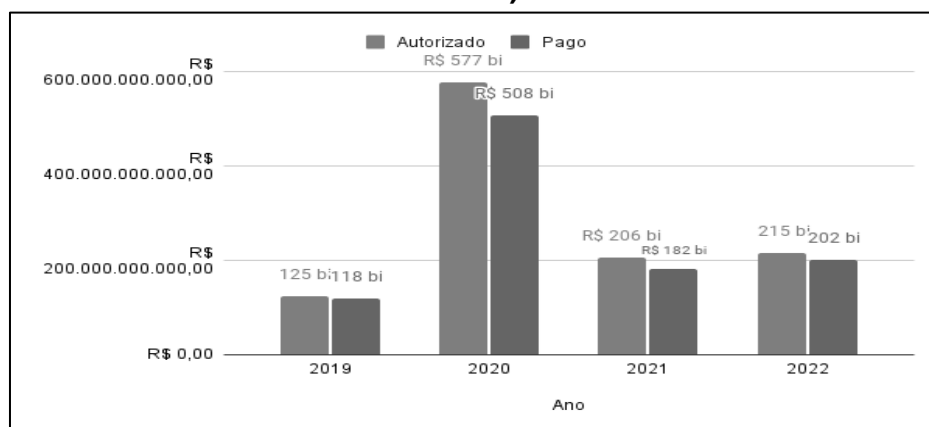
A diferença entre valores autorizados e pagos, que já era considerável nos anos de 2019 e 2020 - correspondendo aproximadamente 7,7% - equivalente ao montante em torno de 60 bilhões de reais - cresceu ainda mais em 2021. No ano de 2022, esta diferença, entre valores autorizados e pagos, alcançou 9,8 %, equivalente a mais de 82 bilhões, em uma constante crescente, o que pode ser um indicador das inúmeras ações de corte de benefícios promovidas por Bolsonaro em razão de supostas fraudes, conforme Medida Provisória 871, aprovada em junho de 2019, que na verdade serve para restringir o acesso em nome da retórica de legalidade.

Outra subfunção que merece destaque e que equivale ao segundo maior montante dos valores autorizados da Previdência é denominada “Previdência do Regime Estatutário,” cujos valores autorizados correspondem em torno de 13 a 15% do orçamento da previdência social em cada ano analisado. (2019 a 2022)<sup>x</sup>. As despesas pagas do regime geral e estatutário representaram a quase totalidade das despesas da função Previdência Social, no Orçamento Geral da União: 99,03 % em

2019; 99,12% em 2020; 99,14 % em 2021 e 99,2% em 2022. O volume suntuoso de recursos que esta política mobiliza evidencia o porquê das constantes contrarreformas: reduzir seu caráter público para empurrar os/as trabalhadores/as para a capitalização.

No que tange à política de Assistência Social, as análises realizadas com base nos dados disponíveis no sistema Siga Brasil, complementadas pelo Portal da Transparência revelam um aumento significativo de recursos nesta função e especialmente nas transferências monetárias. Na análise dos valores autorizados nos anos de 2019 a 2022, no que diz respeito aos programas, observa-se um aumento significativo em 2020, quando seus valores autorizados passaram para 577 bilhões de reais, enquanto em 2019 foram de 125 bilhões de reais. Essa ampliação também se observa nos valores pagos, que em 2019 foram de 118 bilhões de reais e em 2020 saltaram para 508 bilhões de reais.

### GRÁFICO 3 – Assistência Social: valores autorizados e pagos - 2019 a 2022 (em reais)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração Própria. Acesso em maio de 2023.

Os altos gastos com a transferência de renda são atribuídos ao programa Auxílio Emergencial, que no ano de 2020 correspondeu a 351 bilhões de reais, ou seja, mais de 71% do total gasto na política pública de assistência social. No entanto, ainda que em 2021 se mantivesse a pandemia, os valores são drasticamente reduzidos, passando a pouco mais de 70 milhões de reais para o Auxílio Emergencial.

PROMOÇÃO



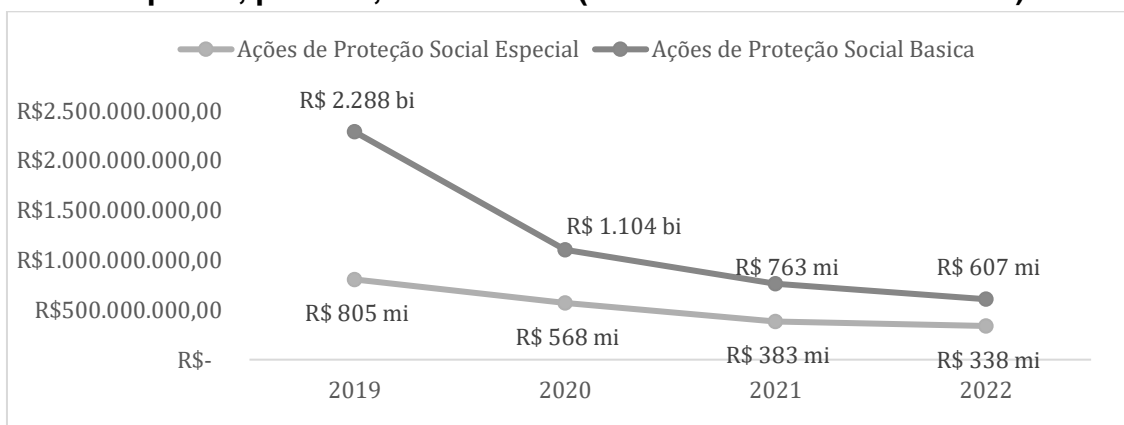
APOIO



De acordo com os dados do portal da transparência, em 2020 mais de  $\frac{3}{4}$  da assistência, portanto, ficou concentrada na transferência de renda, o que é compreensível no contexto de crise, mas não muito diferente da sua configuração em tempos neoliberais.

No fim do ano de 2021 temos o encerramento do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, e a instituição do Auxílio Brasil. Os valores executados foram de mais de 118 bilhões, o que corresponde a 58% do total da política de assistência social. O programa criado em ano eleitoral e com curto período de execução, inicialmente com orçamento e vigência previsto somente até dezembro de 2022, manteve as condicionalidades existentes no Programa Bolsa Família, contudo ampliou o valor do benefício repassado às famílias, bem como o número de beneficiários. Porém, o seu escopo e temporalidade evidenciavam a claro caráter clientelista e de disputa política e eleitoral do governo Bolsonaro contra o anterior governo do PT. No gráfico 4 abaixo vemos uma queda brutal dos gastos com a proteção social básica e especial do SUAS, evidenciando a centralidade das transferências monetárias no orçamento da Assistência.

**GRÁFICO 4 – Evolução dos recursos destinados às ações de Proteção Social Básica e Especial, por ano, 2019 a 2022 (em bilhões/milhões de reais)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração Própria. Acesso em maio de 2023.

Outro dado que merece atenção é a inclusão no financiamento da assistência social da rede de suporte social ao dependente químico: cuidados, prevenção e reinserção

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



social, que em sua meta estabelece como ação a ampliação do número de atendimentos em Comunidades Terapêuticas. Em 2021 foram pagos mais de 138 milhões de reais para este programa e, em 2022, mais de 179 milhões, o que corresponde a uma considerável transferência de recursos a este “serviço”. Ainda que nosso objetivo não seja aprofundar neste debate, destaca-se a concepção equivocada do reconhecimento de comunidades terapêuticas enquanto rede socioassistencial. De acordo com Passos (et.al. 2020), o fortalecimento das comunidades terapêuticas enquanto componente da Rede de Atenção Psicossocial se materializa na Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Drogas, de 2019 e, para as autoras, podemos caracterizar enquanto uma política e estratégia de extermínio da população negra, pobre e favelada<sup>xi</sup>.

Ainda sobre o orçamento da política pública de assistência social, outro ponto que merece destaque é o Programa de Atenção à Primeira Infância, que, através das ações do Programa Criança Feliz e do apoio financeiro suplementar à manutenção da educação infantil, executou em 2022 o expressivo valor de 382 milhões de reais. Segundo o CFESS (2017), o programa é marcado pelo conservadorismo, a filantropia, a pulverização e a residualidade das ações, que fogem do escopo do SUAS e das demais políticas sociais, desrespeitando inclusive a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, apesar de ser executado através dos Centros de Referência em Assistência Social.

Percebe-se, portanto, durante o Governo Bolsonaro, uma ampliação de programas e projetos que fogem do desenho institucional do SUAS, desrespeitando inclusive os diálogos com os municípios e as instâncias de controle social. Este fato remonta à concepção de uma assistência social de origem confessional, benemerente e eleitoreira, à revelia da Política Nacional de Assistência Social, da LOAS, da NOB/SUAS e das normativas que consolidaram a assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Em tempos de crise a disputa pelo fundo público torna-se cada vez mais acirrada. Torna-se imprescindível entender seu papel e sua importância para processo de produção e reprodução do capital em tempos de capital financeiro financeirizado (ou seja, em que as bases de sustentação do capital financeiro estão essencialmente na especulação e no capital fictício). O ciclo neoliberal traz um elemento central para o fundo público: sua crescente utilidade ao capital como instrumento de alimentação direta do capital portador de juros, seja pelos mecanismos internos de financeirização das políticas sociais, seja pela forma mais importante e substantiva de captura desses recursos: a dívida pública.

Desde os anos de 2016 vivemos sob um novo ciclo do neoliberalismo, o ultraneoliberalismo que executado na atualidade por um governo de caráter neofacista, autoritário e predatório como o de Bolsonaro, assume contornos ainda mais nefastos à classe trabalhadora. Esta sente seus efeitos cotidianamente no crescimento exponencial do desemprego, da miséria, da inflação, da barbárie social. A pandemia vivida globalmente desde 2020 agravou esses fenômenos e os reflexos do contexto ultraneoliberal foram sentidos nas políticas de Seguridade.

A Saúde, política crucial no enfrentamento à pandemia, apresentou elevação somente nos anos de 2020 e 2021 (em função dos gastos com o combate à Covid-19), mas retornando para os patamares de 2019 em valores autorizados em 2022, o que demonstra uma perspectiva de estagnação ou, o que na nossa análise seria mais correto afirmar, decréscimo relativo. A Previdência Social apresenta uma estagnação nos valores autorizados desde 2019 e uma queda nos valores pagos. A política de Assistência Social é única dentre elas que apresenta crescimento, não só nesse período, mas ao longo dos últimos anos, e tal incremento se deve aos programas de transferência monetária. Há, portanto, uma centralidade da perspectiva de monetarização e bolsificação da política, cujos valores estão muito aquém das necessidades sociais, não abalam a condição da desigualdade social estrutural, aprofundada pelo ultraneoliberalismo e pelo neofascismo no Brasil

Cumpra observar que o gasto público executado no governo Bolsonaro está associado, sobremaneira, à continuidade da forma mais geral de como o receituário

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



neoliberal firmou-se no país há cerca de 30 anos. Tal receituário afirma que a crise capitalista, na verdade, é uma crise localizada no aparelho estatal. Desse modo, reproduz-se reiteradamente a retórica tecnocrática de que as contas públicas devem estar “saudáveis”, e que, para tanto, são estabelecidos – à revelia da opinião pública e do seu debate político –, instrumentos de ajuste fiscal permanente (BEHRING, 2021) que têm submetido, entre outros pontos, o orçamento das políticas de Seguridade Social à uma perspectiva bastante restritiva.

Se, por um lado o fim desse governo ultraneoliberal nefasto e a eleição de um novo mandato do governo Lula revigorou as perspectivas da retomada de uma trajetória minimamente ascendente dos gastos sociais públicos – haja vista a necessidade de enfrentamento à histórica desigualdade social no país e o acúmulo das expressões mais calamitosas e recentes da “questão social”, proporcionado por um governo negacionista durante a pior pandemia mundial – por outro, as pressões das frações de classe burguesa, notadamente aquelas que se beneficiam dos ganhos financeiros oriundos dos títulos da dívida pública, continuam a ter prioridade na agenda econômica, do que é ilustrativo o novo mecanismo de ajuste proposto pelo Ministro da Fazenda Fernando Haddad, pactuado com o Congresso Nacional durante o período de transição de governos, intitulado de “Novo Arcabouço Fiscal”.

O “Novo Arcabouço Fiscal”, proposto pelo Ministério da Fazenda, afirma que “institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico” (PLP 93/2023), e visa substituir a EC/95. Dentro dessa nova política fiscal, pela qual não há diferenças drásticas em relação ao Teto dos Gastos, “as despesas primárias também ficam limitadas ao piso e ao teto de crescimento, independentemente do crescimento da receita” (SALVADOR, 2023, n.p.).

Vale lembrar, inclusive, que diferente do cenário econômico que favoreceu as taxas de crescimento na década de 2000 e também de chamamento do Estado para direcionar políticas anticíclicas pós-crise de 2008, o contexto atual pós-pandêmico aponta para baixo crescimento mundial e, portanto, uma maior necessidade dos gastos sociais do Estado.

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Outrossim, o âmago do receituário neoliberal, expressos no desenho da política macroeconômica, especialmente na política fiscal proposta, não é contestado, pelo contrário, segue sendo reiterado com mecanismos mais sofisticados que tem solapado a opinião pública pelo caráter aparente excessivamente técnico, mas que de fundo compromete o orçamento público eminentemente para interesses privados. Nesse sentido, se parte da agenda social priorizada nesse arcabouço valida importantes conquistas sociais, tais como uma política de valorização do salário mínimo e aumento no valor do benefício do programa de transferência de renda Bolsa Família, contraditoriamente, este também tende a comprometer a universalidade da seguridade social como um todo, tendo em vista a limitação orçamentária em tela.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: BOSCHETTI, I. (Org.) **Expropriação e Direitos no Capitalismo**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2018.

\_\_\_\_\_. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E; LIMA, R. L. (Org.) **Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2019.

\_\_\_\_\_. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo, Cortez: 2021.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Giselle. Notas sobre o orçamento da Saúde e Assistência Social no governo Bolsonaro: mediação pandêmica. In: SANTOS, T. V. C. et.al. (orgs). **Trabalho e saúde: diálogos críticos sobre crises** / organização Tatiane Valeria Cardoso dos Santos, Leticia Batista Silva, Thiago de Oliveira Machado. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Mórula, 2022.

BRETTAS, Tatiana. Defender a vida é preciso, a economia não. In: MOREIRA, E. GOUVEIA, R. et al [orgs.] **Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



CISLAGHI, Juliana Fiúza.. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. In: REBUÁ, E. et. al. (orgs). **(Neo)facismos e educação: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Mórula, 2020.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Porque dizer não ao Programa Criança Feliz**. Brasília (DF), 2017. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/js/library/pdfjs/web/viewer.html?pdf=/arquivos/2017-NotaPublicaCFESS-NaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>. Acesso em 16 de maio de 2023.

CHENAIS, François. Doze teses sobre a mundialização do capital. In: FERREIRA C.; SCHERER, A. F. **O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas**. Lajeado: Univates, 2005.

MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Capital, Estado, Crise e a Saúde Pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **SER Social**, [S. l.], v. 22, n. 46, p. 9–32, 2020.

MENDES, Áquilas. Crise do Capital e o Estado: o desmonte da Saúde Pública brasileira em curso no neofascismo de Bolsonaro. In: MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo (Orgs). **Economia Política da Saúde: uma crítica marxista contemporânea**. São Paulo: Hucitec, 2022.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para Além do Capital: ruma a uma teoria da transição**. 1ª ed. revista [versão digital]. São Paulo: Boitempo, 2011.

PASSOS, Rachel Goveia; FARIA, Jessica Souza; ARAUJO, Giulia de Castro Lopes; GOMES, Tathiana Meyre da Silva. **Comunidades terapêuticas e a (re)manicomialização na cidade do Rio de Janeiro**. *Argumentum*, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 125–140, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/29064>. Acesso em: 16 maio. 2023.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 104, p. 605-631, out./dez. São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. As origens suspeitas do “arcabouço fiscal”. **Outras Palavras**, 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/as-origens-suspeitas-do-arcabouco-fiscal/>. Acesso em: 13/05/2023.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

<sup>i</sup> As emendas individuais são propostas por deputados e senadores e têm um pagamento obrigatório, limitado a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei enviado pelo governo federal. De acordo com a Emenda Constitucional Nº 86/2015, 50% desse valor deve ser destinado a programas e atividades na área da saúde (BRASIL, 2015).

<sup>ii</sup> As emendas de bancada são propostas coletivas das bancadas estaduais ou do Distrito Federal, e os recursos aprovados são divididos entre os parlamentares. Essas emendas têm caráter impositivo de acordo com a Emenda Constitucional Nº 100/2019, que também estabelece a obrigatoriedade de execução de até 1% da receita líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 2019).

<sup>iii</sup> Quanto às emendas de comissão, elas são apresentadas e definidas pelo presidente das comissões técnicas do Congresso Nacional, que possuem composição mista de senadores e deputados. Ao contrário das emendas individuais e de bancada, as emendas de comissão não são impositivas, ou seja, não possuem obrigatoriedade de execução, e não possuem um montante determinado estabelecido.

<sup>iv</sup> A emenda de relator foi criada em 2020 pelo Congresso Nacional, por meio da aprovação da Resolução N.º 02/2021. O relator geral do orçamento desempenhava um papel central nesse tipo de emenda. Ambos os relatores (senador Márcio Bittar, do partido União Brasil e Deputado Federal Hugo Leal, do Partido Social Democrático) possuíam ligações com a situação política no Congresso Nacional e com partidos do "centrão".

<sup>v</sup> O filtro utilizado para a coleta dos dados é referente aos anos em que as emendas foram executadas, e não os anos das emendas propostas. Os dados aqui descritos corroboram com a classificação própria do portal Siga Brasil, quais sejam, "Execução de emendas na localidade indicada na emenda" e "Execução de emendas por unidade da federação". Os dados de 2019 a 2021 foram atualizados em 09/08/2022 e os dados do ano de 2022 foram atualizados em 18 jun. 2023.

<sup>vi</sup> Exceto no ano de 2021, o Rio Grande do Sul não esteve entre os 06 maiores estados, dando a vez ao Estado do Ceará, mas vindo logo em seguida a este, com pouca diferença de recursos (ver Tabela 03), pois o Ceará captou R\$ 771,5 milhões, o que representa 2,82% do pago com emendas parlamentares por unidade da federação naquele ano.

<sup>vii</sup> A de maior magnitude refere-se ao uso dos recursos públicos em alguns dos municípios maranhenses contemplados com as emendas, o número de 540,6 mil exodontias (extrações dentárias) realizadas durante o ano de 2021, no município de Pedreiras – MA, que tem apenas 39 mil habitantes. Matéria realizada pela Revista Piauí. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farrailimitada/> Acesso em 19 de junho de 2022 às 14h50.

<sup>viii</sup> Cabe lembrar que o orçamento da Seguridade no governo Bolsonaro foi impactado pelos gastos com a pandemia, que implicaram maiores gastos na saúde e assistência social, que não corresponde ao caráter de política social do governo, mas às exigências da conjuntura, ainda que atenda tais demandas de forma limitada

<sup>ix</sup> Outras subfunções de áreas estratégicas para o SUS, como vigilância sanitária, promoção, prevenção de doenças e redução de agravos à saúde e desenvolvimento da ciência e do conhecimento, registram destinação de recursos muito além do necessário, num contexto que a maior parcela da população recorre ao SUS.

<sup>x</sup> Cabe ressaltar que é um equívoco constar esta subfunção dentro do orçamento da Previdência Social, tendo em vista que pelos preceitos constitucionais, não caberia a Seguridade Social pública assumir despesas de Regimes Próprios de Previdência Social.

<sup>xi</sup> Há amplo debate acumulado pelos movimentos sociais, em especial os ligados à Reforma Psiquiátrica, que há anos denunciam as violações de direitos em Comunidades Terapêuticas. Estas violações estão consolidadas, inclusive, no Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas, realizada em 2017 pelo Conselho Nacional de Psicologia em conjunto com o Ministério Público Federal e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, em que se destacam os seguintes pontos: trabalho forçado, ausência de profissionais de saúde com competência técnica para a condução dos casos e a prescrição de medicamentos, violação à liberdade religiosa, ausência de interlocução com a rede de saúde, contenções e violências físicas e psicológicas, além de utilizarem estratégias como internação involuntária e compulsória.

PROMOÇÃO



APOIO

