

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

A CAPTURA DO FUNDO PÚBLICO NO CONTEXTO DE FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL: repercussões sobre o financiamento da Seguridade Social

Maria Valéria Costa Correia¹
Rafaela Vieira Lamenha²

RESUMO

O presente artigo pretende analisar o desmonte do financiamento da Seguridade Social no contexto de financeirização do capital e contrarreforma do Estado, com foco nos instrumentos financeiros criados para assegurar a captura de recursos do fundo público no âmbito do Orçamento Público Federal. Para a consecução do estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental abrangendo as fontes teóricas fundamentais para compreender como a rentabilidade do capital financeiro é impulsionada pelas políticas de ajuste fiscal e arcabouços jurídicos adotados para garantir o aporte de recursos do fundo público em benefício da burguesia rentista. Ademais, como forma de apreender as disputas orçamentárias que se expressam na contemporaneidade lançou-se mão da pesquisa documental com coleta de dados nos arquivos da Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, da Auditoria Cidadã da Dívida Pública e dos Portais de Transparência do Governo Federal.

Palavras-chave: Financeirização. Fundo Público. Seguridade Social.

ABSTRACT

This article aims to analyze the dismantling of the financing of Social Security in the context of financialization of capital and counter-reform of the State, focusing on the financial instruments created to ensure the capture of resources from the public fund within the Federal Public Budget. To carry out the study, a bibliographical research was conducted covering the fundamental theoretical sources to understand how the profitability of financial capital is driven by fiscal adjustment policies and legal frameworks adopted to ensure the contribution of public fund resources for the benefit of the rentier bourgeoisie. Moreover, as a way of apprehending the budget disputes that are expressed in contemporary times, documentary research was used with data collection from the archives of the National Association of Fiscal Auditors of the Brazilian Federal Revenue, Citizen Audit of Public Debt and the Transparency Portals of the Federal Government.

Keywords: Financialization. Public Funds. Social Security.

¹ Universidade Federal de Alagoas (UFAL/FSSO/PPGSS); Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); e-mail: mvcc@fssoufal.br

² Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Graduada em Serviço Social e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS/UFAL); e-mail: rafinhalamenna@gmail.com

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE 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

1 INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva empreender uma análise acerca do processo de disputa por recursos do fundo público, no contexto do capitalismo contemporâneo financeirizado, e suas repercussões sobre o financiamento das políticas sociais. Buscou-se evidenciar como a drenagem de recursos oriundos do Orçamento da Seguridade Social (OSS) é impulsionada por mecanismos jurídicos e financeiros criados como parte dos pacotes de ajuste fiscal, em curso no país desde 1994, para ampliar as margens de rentabilidade na esfera financeira. Dentre eles destacaremos: a) as metas de superávit primário; b) a Desvinculação das Receitas União; c) as renúncias tributárias e d) o Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016).

Tais processos foram acirrados nos últimos anos, especialmente a partir da ascensão do ex-presidente Michel Temer ao poder, donde verificou-se um aprofundamento da cartilha neoliberal e das políticas de ajuste fiscal, provocando “um recrudescimento da ofensiva do capital, com brutal corte de direitos sociais, sobretudo, no campo do financiamento das políticas públicas” (SALVADOR, 2020, p. 04).

Nessa conjuntura, desde 2016, impera um arcabouço jurídico que sujeita a execução orçamentária a um conjunto de regramentos e limites legais impostos, que revogam importantes vinculações constitucionais e protela o congelamento dos gastos primários por vinte anos. Trata-se do Novo Regime Fiscal, denotado pela EC nº 95/2016, que estabeleceu um teto para os gastos públicos e, por conseguinte, submeteu as políticas sociais a processos altamente restritivos (ANFIP, 2020).

Em decurso, a viabilidade da Seguridade Social tem sido posta em xeque mediante a fabricação de argumentos que sustentam a existência de um suposto déficit a ser sanado, abrindo espaço para a reconfiguração das políticas a ela atinentes, expressas, dentre outros, nas contrarreformas da previdência, na

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

focalização dos programas de transferência de renda condicionada e na precarização dos serviços públicos de saúde, com o conseqüente incremento das privatizações.

Brettas (2020, p. 250) infere que o aparente *déficit* no Orçamento da Seguridade Social a despeito de ser comumente creditado a magnitude dos benefícios e serviços prestados e a existência de ‘supostos privilégios a serem eliminados’ é fabricado e alimentado, na realidade, pelos instrumentos financeiros anteriormente descritos e que foram concebidos para atender a dois objetivos primários: a) liberar recursos do fundo público para os proprietários do capital financeiro por meio da dívida pública e; b) alimentar a rentabilidade do capital portador de juros estimulando a retirada de direitos e tornando viável a alternativa de acesso aos serviços via mercado.

À vista disso, no bojo das alterações postas pela financeirização da economia, as contradições que permeiam a política social brasileira são adensadas e o fundo público, utilizado para financiá-las, torna-se objeto de intensas disputas entre as classes sociais. Partimos do pressuposto que desmitificar esses processos é de extrema importância para a defesa de um sistema de proteção social universal, público, estatal, gratuito e de qualidade. Para alcançar os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica abrangendo as fontes teóricas que se dedicam a estudar a temática em foco. Ademais, lançou-se mão da pesquisa documental com coleta de dados nos arquivos da Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), da Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD) e dos Portais de Transparência do Governo Federal.

2 CRISE, DÍVIDA PÚBLICA E FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

Para Salvador (2020b, p. 30) há três elementos fundamentais que corroboram para a compreensão do processo de disputa por recursos do fundo público na sociedade capitalista: o neoliberalismo, a financeirização do capital e as políticas de ajuste fiscal.

PROMOÇÃO



APOIO



No novo cenário de crise instalado, entre os fins dos anos 1960 e meados da década de 1970, são as instituições financeiras e seus operadores que passam a exercer o comando do processo de acumulação e que tomam as principais decisões que impactam na distribuição da riqueza socialmente produzida e determinam as prioridades no que tange a destinação dos recursos orçamentários dos Estados.

As transformações operadas aparecem sintonizadas ao processo que Chesnais (1996, p. 13) denomina de *mundialização do capital*, o qual "marca uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação", configurando-se como um regime de acumulação predominantemente financeiro pautado na liberalização, desregulação e abertura dos mercados em escala internacional.

Destarte, a financeirização foi acoplada no plano ideológico ao neoliberalismo, o qual configurou-se como "um projeto político voltado para a recomposição do poder burguês e enfrentamento aos movimentos contestatórios que se fortaleciam diante da crise do capital" (BRETTAS, 2020, p. 157), implicando ainda na tomada de um conjunto de medidas voltadas para propiciar a retomada das taxas de lucro.

No contexto brasileiro, as mudanças postas pela agenda neoliberal, introduzida no país na década de 1990, sob a insígnia dos organismos multilaterais internacionais, incluíram o incremento das privatizações, a redução dos gastos públicos e o redimensionamento do Estado, medidas de estabilização econômica e a condução de *contrarreformas* assentadas na retirada de direitos duramente conquistados pela classe trabalhadora (BEHRING, 2003).

Ademais, verifica-se que os efeitos da referida crise chegaram mais tardiamente no Brasil, em meados da década de 1980, denotando uma falta de sincronia com os processos mundiais. Behring (2003) vai pontuar que tendo em vista recorrer ao patrocínio do projeto desenvolvimentista, o governo brasileiro passou inicialmente pela crise através do processo de endividamento externo, donde influenciado com as facilidades para a contração de empréstimos, ofertados por banqueiros norte-americanos, foi estimulado a se endividar sem controle. Porém, a

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



escolha por essa opção acabou levando ao extrapolamento das possibilidades de pagamento da dívida, acarretando ainda no estrangulamento do crescimento econômico.

Maria Lúcia Fatorelli (2012, p.57) coloca que a elevação brutal das taxas de juros estadunidense, na década de 1980, impactou seriamente os compromissos externos antes assumidos e os custos com o serviço da dívida se multiplicaram provocando uma grande recessão. É também nesse contexto que o Fundo Monetário Internacional (FMI) exigiu que o Banco Central realizasse acordos com os bancos privados internacionais, por meio dos quais acabou assumindo também a dívida externa privada, contraída por bancos e empresas privadas, que acabaram sendo absorvidas pelo Estado e socializadas para o conjunto da população brasileira.

Diante do exposto, Brettas (2012) descreve que a dívida pública passa a assumir uma importância significativa dada sua capacidade de canalizar recursos do fundo público para as mãos dos rentistas, aumentando sobremaneira o poder econômico de barganha destes, atuando como um mecanismo de dominação política e concentração de renda, sendo funcional no sentido de:

implementar e justificar a austeridade orçamentária, sobretudo, ao induzir o corte de gastos sociais; gerar para o seu pagamento pressões fiscais intensas, redundando no acondicionamento dos países devedores aos ditames estabelecidos pelas instituições financeiras, cujos projetos viram a acentuar o incremento das privatizações, a desreponsabilização dos Estados para com as áreas sociais e na abertura de novos canais de investimento visando o financiamento do setor privado (IAMAMOTO, 2011, p. 217).

Brettas (2020) relata que ainda que remunerados a altas taxas de juros sempre superiores ao crescimento da economia, os detentores de títulos da dívida pública buscam maximizar seus lucros às custas do déficit orçamentário. Partimos do entendimento que pensar o significado e o peso que a dívida pública representa, hoje, sobre o orçamento público federal, implica entender de onde provêm os recursos do fundo público, como eles estão sendo distribuídos, e, como se dá a disputa em torno dos mesmos.

PROMOÇÃO



APOIO



2.1 O papel do fundo público na acumulação capitalista

O fundo público envolve toda a capacidade “de mobilização de recursos à disposição do Estado para intervir na economia e nas expressões da questão social” (BRETTAS, 2020, p.210). Em síntese, consistem em um montante arrecadado mediante o pagamento de impostos, contribuições, taxas e da mais-valia socialmente produzida. Behring (2010, p.21) complementa inferindo que:

[...] o fundo público não se forma – especialmente no capitalismo monopolizado e maduro- apenas com o trabalho excedente metamorfoseado em valor, mas também com trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde os impostos estão embutidos nos preços das mercadorias. Vamos sustentar, pelo exposto, que a exploração do trabalho na produção é complementada pela exploração tributária crescente nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital, formando o fundo público, especialmente em espaços geopolíticos nos quais as lutas de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos (BEHRING, 2010, p. 21).

O principal meio de alocação do fundo público e sua *expressão mais visível é o orçamento público* (SALVADOR, 2010). Este último não se limita a uma mera peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento: o orçamento público é uma peça de cunho político “que orienta as negociações no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade” (ibidem, p. 428).

Brettas (2012, p. 210) também atenta para a importância de se considerar o conteúdo político do fundo público, posto que tanto a arrecadação quanto a alocação dos recursos tem como pano de fundo a forma como a sociedade se organiza e a correlação de forças existentes. Nestas circunstâncias, o que é posto como discussão central é a direção do fundo público, o qual serve a interesses contraditórios. Em meio ao processo de crise e financeirização da economia, este passa a ser alvo de intensas disputas no âmbito do orçamento tendo em vista que se configura como uma “arena de embates políticos de diferentes sujeitos” que interferem na sua origem e destino:

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



[...] o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública (BERING, 2003, p. 174).

Podemos depreender que no processo de repartição, ao mesmo tempo em que os recursos públicos podem retornar aos contribuintes através dos salários indiretos (políticas sociais), melhorando a distribuição de renda e as condições de vida da população, também assegura condições para ampliar as taxas de lucro do capital financeirizado, sendo alvo de disputas políticas pelas várias frações burguesas, “cada vez mais dependente desta espécie de retorno mediado por um Estado, por sua vez, embebido do papel central de assegurar as condições gerais de produção” (BEHRING, 2010, p. 21).

É por essas razões que Salvador (2010, p. 605) coloca o fundo público como um *elemento estrutural* da acumulação capitalista, configurando-se como um elo fundamental para a reprodução do sistema. Inclusive o autor identifica uma característica comum a todas as crises cíclicas do capital ocorridas nos últimos trinta anos que é justamente “o comparecimento do fundo público para socorrer as instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos”.

Behring, Cislagui e Souza (2020, p.106) também assinalam que apesar de tais crises estarem centradas, notadamente, nas atividades do setor privado financeiro, comumente é apresentada como uma crise do Estado, que acaba por absorver seus prejuízos por meio do fundo público, “sob a justificativa de que bancos e instituições financeiras são grandes demais para quebrar, o que afetaria o conjunto da sociedade”.

Em suma, o capitalismo contemporâneo tem requisitado cada vez mais a atuação do fundo público em favor dos interesses do capital: seja como fonte essencial para a realização do investimento capitalista, por meio de subsídios e isenções fiscais concedidas ao setor privado; ou ainda por assegurar, no âmbito do

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

orçamento público, a transferência de recursos para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública (SALVADOR, 2017, p. 429).

3 INSTRUMENTOS FINANCEIROS QUE CONSOLIDAM A CANALIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PÚBLICO

Como exposto anteriormente, com a financeirização, os detentores do capital passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, “pressionando pelo aumento das despesas financeiras no orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado”, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais (SALVADOR, 2010, p. 605).

O Orçamento Público Federal, executado em 2022, nos fornece pistas dos valores em disputa do fundo público brasileiro: do total de 4,060 trilhões empenhados, cerca de R\$ 1,879 trilhão foram gastos com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, o que em termos percentuais representou 46,3% do orçamento, ou seja, a maior fatia de todos os recursos, ao passo que políticas como as de saúde (3,37%), assistência social (4,77%)³ e previdência social (20,70%) somaram cerca de 28,8% do total (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA, 2023).

Ou seja, os valores empreendidos para alimentar o sistema da dívida são preponderantemente superiores que os gastos com todos os serviços públicos do país. É possível observar que a dívida pública brasileira tem consumido, anualmente, quase a metade dos recursos da União, provenientes tanto de arrecadação tributária como da obtenção de novos títulos.

Para conseguir tal feito, Fatorelli (2012, p. 49) ressalta que o sistema da dívida conta com um vasto arcabouço jurídico e fiscal que garante a prioridade de recursos

³ O gráfico referente ao ano de 2020 inclui o aporte de recursos para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Esse aporte afetou a representação gráfica percentual de algumas rubricas, se compararmos os anos anteriores. É o caso da Assistência Social que incluiu, a partir de 2020, os gastos com o auxílio emergencial fazendo com que essa área passasse de uma média de três pontos percentuais: 3,26% (2018), 3,42% (2019)-, para cerca de quatro por cento: 4,11% (2021) e 4,77% em 2022 (ACD, 2023).

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

para o pagamento de seus juros e continua a multiplicar em decorrência de “aspectos circundantes ao sistema, tais como ajustes fiscais, contrarreformas, modificações das leis, metas de controle inflacionário, arranjos contábeis”, dentre outros, impostos por organismos financeiros internacionais.

A autora (2012) segue pontuando que o gasto com a dívida pública é ainda turbinado pela política monetária apoiada na elevação das taxas de juros, donde o recurso em aumentá-la é considerado como sendo o mais eficaz para controlar a inflação. A resultante desse processo é o crescimento explosivo dos gastos com os juros da dívida, beneficiando sobremaneira seus credores. Aqui reside um dos verdadeiros “desfalques” das contas públicas brasileiras (ibidem, p, 49).

Um mecanismo financeiro criado para facilitar a captura de recursos do fundo público remete ao superávit primário, que pode ser considerado como uma “economia forçada de gastos públicos para o cumprimento de metas impostas pelo FMI” (FATORELLI, 2012, p. 59). Esse valor é calculado com um percentual do PIB, o qual, no entanto, recai unicamente sobre a parcela do orçamento referente aos gastos primários⁴ e o ‘saldo positivo’ porventura obtido é utilizado, em grande escala, para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Outrossim, “trata-se de uma forma de dar maiores garantias ao rentismo por meio da prioridade orçamentária com o pagamento da dívida” (BRETTAS, 2020, p. 235).

Outra prerrogativa que contribui para alimentar o sistema da dívida é representada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada pela Lei Complementar 101/2000. Para Fatorelli (2012, p. 59) este dispositivo jurídico, contrariamente ao que é divulgado, não trata de questões como o desvio de recursos e/ou combate à corrupção, mas denota o controle do gasto público. Brettas (2020, p. 236) destaca a obrigatoriedade definida na LRF de definir metas de superávit

⁴ São aqueles gastos necessários à promoção dos serviços públicos à sociedade, incluindo-se os gastos com pessoal, encargos sociais, investimentos e benefícios previdenciários, excetuando-se o pagamento de empréstimos e financiamentos.

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



primário na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deixando clara a prioridade do governo no que tange a política fiscal. Nessa direção,

apesar de todas preocupações com o atendimento das metas fiscais, a noção de responsabilidade de que esta lei estabelece não contempla nenhuma preocupação com metas sociais ou definições voltadas para as políticas sociais, muito menos com a distribuição da renda e redução das desigualdades (BRETTAS, 2020, p. 236).

Um terceiro mecanismo a ser ressaltado diz respeito a Desvinculação das Receitas da União (DRU), instrumento criado para escamotear o desvio de recursos de fontes tributárias exclusivas da Seguridade Social, diminuindo notadamente sua receita. De outra forma, permite a desvinculação de recursos provenientes da arrecadação da União, oriunda dos tributos e das contribuições sociais, excetuando-se as previdenciárias, e sua utilização para outros fins.

Tal dispositivo tem suas origens no antigo Fundo Social de Emergência, criado em 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que já permitia a desvinculação de até 20% dos recursos destinados à Seguridade Social, tendo sido renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996. Nos exercícios financeiros subsequentes tal propósito permaneceu, tendo sido alvo de sucessivas prorrogações. Convém destacar que a mais recente ocorreu por meio da Emenda Constitucional 93/2016, que estende a DRU até dezembro de 2023 e trouxe alterações substanciais: ampliou de 20 para 30 o percentual a ser desvinculado, além de incluir os estados e municípios, implicando um risco maior de redução dos gastos com as políticas sociais destes entes federativos.

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2020, p. 32), demonstrou em seu balanço que com a elevação do percentual a ser desvinculado, a subtração de recursos via DRU passou de uma média de R\$ 62, 7 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 120, 1 bilhões em 2018. Com a DRU, todos esses recursos deixaram de constar do Orçamento da Seguridade Social e se transformam em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, são utilizados para pagar juros da dívida, favorecendo o rentismo.

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

Sob o contexto de crise fiscal, o governo brasileiro adotou ainda como uma das estratégias para socorrer o capital, “a concessão de generosas isenções tributárias – tecnicamente conhecidos como gastos tributários, ao setor privado, muitas vezes sem contrapartida financeira e sem o controle democrático da sociedade” (Salvador, 2020, p. 437). Tais renúncias diminuem consideravelmente a arrecadação dos tributos que serviriam para conformar os fundos públicos dos estados e municípios, em decorrência, implicando um menor volume de transferências para os gastos orçamentários com políticas sociais.

Diante do que foi exposto podemos deduzir que tais recursos que o fundo público deixa de contar significam, em grande medida, um financiamento para o capital.

3.1 Novo Regime Fiscal e o (des)financiamento das políticas sociais

As regras constitucionais relativas à Seguridade Social disciplinam as receitas assim como as despesas a serem cobertas com os recursos arrecadados. O Art. 195 denota uma pluralidade de fontes de financiamento, ao dispor que a Seguridade Social será custeada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições sociais (BRASIL, 1998). Não há destinação distintiva para a saúde, a previdência e a assistência social e para cada uma dessas áreas foram aprovadas leis complementares que garantiram vinculações importantes (ANFIP, 2020).

Conquanto, desde 2016, o Orçamento da Seguridade Social ficou submetido ao regramento posto pela EC nº 95, que estabeleceu um teto para os gastos públicos. O Novo Regime fiscal, denotado pelo citado arcabouço jurídico, inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes da CF de 1988, ao congelar por 20 anos as chamadas despesas primárias do governo, com exceção das despesas financeiras voltadas para o pagamento de juros da dívida. Dessa forma, a sua implantação representa “uma inversão do modelo constitucional: ao contrário de

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

estabelecer gastos mínimos para defender direitos de cidadania, como o fez o constituinte originário, estabelece gastos máximos, para proteção dos rentistas” (ANFIP, 2020, p. 26).

Até então, a Lei de Responsabilidade Fiscal denotava controle dos gastos públicos que impediam mudanças nos marcos legais que implicassem aumento das despesas sem a existência de receitas compensatórias. A EC 95/2016 extrapola tais restrições. As novas regras exigem, “para qualquer aumento de despesa, compensação por corte equivalente em outra despesa” (ANFIP, 2020, p. 26). Ou seja, aumentos na arrecadação não são suficientes e, por isso, implementa o corte de gastos como via única.

Aqui a política de ajuste fiscal foi elevada a um novo patamar, subordinando as políticas sociais a austeridade orçamentária e, conseqüentemente, a um novo grau de (des)financiamento. Houve a constitucionalização do ajuste fiscal e o conseqüente desfinanciamento das políticas sociais (CORREIA, 2022). É vital destacar que a vinculação orçamentária foi uma conquista importante para a classe trabalhadora no processo de disputa pelos recursos do fundo público (BRETTAS, 2020). Com a vinculação, criam-se mecanismos para garantir, nos períodos de aumento da arrecadação, que aumentem também os recursos disponíveis para as políticas públicas, além de amarrar um patamar mínimo para esses gastos.

Para o campo da saúde pública, a EC nº 95/2016 alterou o cálculo mínimo a ser aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Essa mudança significou congelar o parâmetro de aplicação no valor monetário correspondente a 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) de 2017, até 2036. Na vigência de tal normativa, a deterioração do gasto público com saúde é inegável. Em decorrência, a ANFIP (2020, p. 108) identificou que apenas em 2019, R\$ 13,58 bilhões deixaram de ser alocados no orçamento federal de saúde em razão do congelamento do piso pela EC 95.

Direcionaremos nossas últimas análises para a previdência social que segundo Tatiana Brettas (2020, p. 245) deve ser considerada como o grande carro-chefe da financeirização, tendo em vista que esta foi a política mais descaracterizada em

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

relação à formulação original aprovada na CF/88, tendo sido alvo de sucessivas reformas. No geral, todas as alterações promovidas contribuíram para aquecer o mercado da previdência complementar, disponibilizando, assim, volume significativo de recursos a serviço do capital financeiro.

O discurso acerca da inviabilidade do sistema previdenciário público e a necessidade de 'reformas', pautadas na restrição do acesso e redução dos benefícios, são uma constante. A captura do fundo público da previdência social pelo capital financeiro ocorre da seguinte forma:

O discurso da crise e do déficit da Previdência e a precarização das relações de trabalho que desvincula os trabalhadores dessa política, vêm desmoralizando a Previdência Social como política social justa e sustentável, o que estimula os trabalhadores a aderirem diretamente aos fundos de investimentos de alto risco, travestidos de "previdência privada" aberta, comprados diretamente de instituições financeiras. Por outro lado, os fundos previdenciários públicos [...] geridos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) vão sendo paulatinamente transformados em fundos de pensão, ou "previdências privadas" fechadas (BEHRING; CISLAGUI; SOUZA, 2020, p. 115).

Entretanto, Salvador (2010) e Brettas (2020) inferem que não é possível falar em déficit da previdência sem desrespeitar a Constituição, tendo em vista que as fontes de financiamento ali delimitadas são diversas e do ponto de vista técnico se mostrariam suficientes para atender aos gastos com o setor. Na realidade, o déficit é engendrado pelos mecanismos financeiros anteriormente descritos como: a DRU; as metas de superávit primário; as renúncias tributárias que reduzem a base de arrecadação das receitas e as dívidas que grandes empresas têm com o INSS e não são pagas.

Os dados aqui apresentados deixam evidente que o sentido das contrarreformas e das políticas de ajuste fiscal permanente implementadas é a retirada de direitos dos trabalhadores para alimentar o capital financeiro com o fundo público, provocando uma desestruturação das políticas sociais e, em especial, da Seguridade Social.

PROMOÇÃO



APOIO



4 CONCLUSÃO

Podemos concluir que as exigências postas pelo capitalismo financeirizado provocam um desmonte no modelo de financiamento das políticas sociais. Com a Constituição de 1988, importantes vinculações orçamentárias e fontes de recursos exclusivas para a Seguridade Social foram asseguradas, significando um suporte legal para a sua implementação. Porém, no contexto do ajuste fiscal permanente, em vigor no país desde a década de 1990, inúmeros instrumentos financeiros foram criados para desvincular e subtrair recursos públicos. Todo um arcabouço jurídico foi construído para estabelecer limites para as despesas públicas e propiciar a pilhagem do fundo público com vistas a alimentar a rentabilidade da esfera financeira.

A EC 95/2016 é a expressão mais contundente deste projeto que sob a insígnia da austeridade e suposta falência do Estado, facilita a canalização desses recursos, no âmbito do Orçamento, para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Além disso, ao estabelecer um teto para as despesas com vários serviços públicos contribui para a retração dos direitos sociais e a privatização dos serviços e do patrimônio público com a única solução para a 'crise'.

O desmonte das políticas sociais passa pela precarização dos serviços públicos, pelas contrarreformas trabalhistas e previdenciárias pautadas na diminuição do direito aos benefícios, no aumento das terceirizações e informalidade acompanhadas do crescimento dos níveis de desemprego. Em suma, as regras fiscais impostas pela financeirização cumprem um papel importante na desestruturação das políticas sociais e na consolidação de um sistema de proteção social universal, público, estatal e de qualidade.

REFERÊNCIAS

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2019**. Brasília: ANFIP, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE 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

_____. **Crise do capital, fundo público e valor.** In: BOSCHETTI, I. [et al.] (orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos.* São Paulo: Cortez, 2010.

_____. CISLAGUI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. **Ultraneoliberalismo e Bolsonaro: impactos sobre o orçamento público e a política social.** In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). *Políticas sociais e ultraneoliberalismo.* Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, 1988.

_____. *Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para incluir o Novo Regime Fiscal.* Brasília: 2016.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

_____. **Dívida Pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público.** In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. (Org.). *Financeirização, fundo público e política social.* São Paulo; Cortez, 2012.

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

CORREIA, Maria Valéria Costa. **A ofensiva do capital e a necessária defesa da saúde pública e estatal.** *Temporalis*, Brasília, ed. 43, p. 72-89, 2022.

FATORELLI, Maria Lúcia. *Caderno de Estudos – A Dívida Pública em Debate.* Brasília, 2012.

GASTOS COM A DÍVIDA CONSUMIRAM 46,3% DO ORÇAMENTO FEDERAL EM 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/>. Acesso em 01/05/2023.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SALVADOR, Evilásio da Silva. **Fundo Público e políticas sociais na crise do capitalismo.** *Serv. Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

_____. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

_____. **Fundo público e financiamento da política de saúde em tempos de austeridade fiscal.** In: ANDRADE, Roberta; PINHEIRO, Hamida; VALLINA, Kátia (org.). *Campo Minado: as investidas do capital contra a Seguridade Social Brasileira.* São Paulo: Alexa Cultural, 2020. p. 31-53.

PROMOÇÃO



APOIO

