

# **CRISE, ULTRANEOLIBERALISMO E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA SOCIAL**

Organização:  
Fabrício Rodrigues  
Jordeana Davi  
Nivalter Aires  
Paloma Miranda  
Sheyla Suely





**Universidade Estadual da Paraíba**  
Prof<sup>a</sup>. Célia Regina Diniz | *Reitora*  
Prof<sup>a</sup>. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



**Editora da Universidade Estadual da Paraíba**  
Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

### **Conselho Editorial**

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)  
Alberto Soares de Melo (UEPB)  
Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)  
José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)  
José Luciano Albino Barbosa (UEPB)  
Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)  
Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)



Editora indexada no SciELO desde 2012



Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

Editora filiada a ABEU

**EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500  
Fone: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: [eduepb@uepb.edu.br](mailto:eduepb@uepb.edu.br)

**Fabrcio Rodrigues da Silva**  
**Jordeana Davi**  
**Nivalter Aires dos Santos**  
**Paloma Rávylia de Miranda Lima**  
**Sheyla Suely de Souza Silva**  
**(Organizaçãõ)**

# **Crise, Ultraneoliberalismo e Implicações para a Política Social**



Campina Grande - PB  
2024



## Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Cidoval Morais de Sousa (*Diretor*)

### Expediente EDUEPB

#### ***Design Gráfico e Editoração***

Erick Ferreira Cabral  
Jefferson Ricardo Lima A. Nunes  
Leonardo Ramos Araujo

#### ***Revisão Linguística e Normalização***

Antonio de Brito Freire  
Elizete Amaral de Medeiros

#### ***Assessoria Técnica***

Carlos Alberto de Araujo Nacre  
Thaise Cabral Arruda  
Walter Vasconcelos

#### ***Divulgação***

Danielle Correia Gomes

#### ***Comunicação***

Efigênio Moura

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro - CDL

C932 Crise, ultraneoliberalismo e implicações para a Política Social [recurso eletrônico] / organização de Fabrício Rodrigues da Silva ... [et al.] ; prefácio de Juliana Fiuza Cislaghi. – Campina Grande : EDUEPB, 2024.  
193 p. : il. color. ; 15 x 21 cm.

ISBN: 978-65-5221-009-8 (Impresso)  
ISBN: 978-65-5221-008-1 (5.543 KB - PDF)

I. Política Social. 2. Neoliberalismo. 3. Seguridade Social. I. Silva, Fabrício Rodrigues da. II. Davi, Jordeana. III. Santos, Nivalter Aires dos. IV. Lima, Paloma Rávyylla de Miranda. V. Silva, Sheyla Suely de Souza. VI. Título.

21. ed. CDD 362.1

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Mirelle de Almeida Silva - CRB - 15/483

Copyright © EDUEPB

*A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.*

## APRESENTAÇÃO

A COLETÂNEA: *CRISE, ULTRANEOLIBERALISMO E IMPLICAÇÕES PARA A Política Social* reúne resultados de pesquisas realizadas no âmbito da Pós-Graduação em Serviço Social, envolvendo programas de quatro instituições: Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Universidade de Brasília (UnB). Reúne docentes, discentes e egressos do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UEPB, e é organizada pelo Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), também da UEPB.

O GEAPS, grupo de estudo e pesquisa que organiza a presente coletânea, foi fundado em 2004 por docentes e discentes do Curso de Graduação em Serviço Social da UEPB. Posteriormente, em 2012, foi inserido no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da mesma instituição. Possui duas linhas de pesquisa: Capitalismo, Neoliberalismo e Proteção Social; e Financeirização do Capital, Fundo Público e Seguridade Social Brasileira. Neste ano, o GEAPS completa 20 anos de existência e nada melhor do que celebrar esta marca com a publicação de uma coletânea com temáticas organicamente articuladas, sob o pano de fundo das consequências da crise capitalista e do ajuste fiscal sobre o fundo público e a Política Social, debruçando-se a respeito de um contexto de grande ofensiva contra a classe trabalhadora, por meio de ataques aos direitos sociais, mediados pela apropriação privada do fundo público pelo capital financeiro.

Sendo assim, é com muito prazer que celebramos os 20 anos do GEAPS, reunindo estas reflexões críticas na presente coletânea, na medida em que também denunciam-se as implicações da crise do capital e o

esforço deste em recompor suas taxas de lucro, repercutindo no ataque sistemático ao fundo público e, conseqüentemente, às políticas sociais na particularidade brasileira.

Esta coletânea está organizada em duas partes: *Crise e ultraneoliberalismo no Brasil e Particularidades das Políticas Sociais no contexto do aprofundamento do ajuste fiscal brasileiro*. A primeira é composta pelos seguintes capítulos: *Crise orgânica no Brasil: entre o “ultraneoliberalismo” e o descenso democrático*, de autoria de Nivalter Aires dos Santos; *Estrutura Fiscal e tributária no ultraneoliberalismo e implicações no orçamento da Seguridade Social brasileira*, de autoria de Fabrício Rodrigues da Silva e Elaine Rossetti Behring; *Crise capitalista e ultraneoliberalismo no Brasil*, de autoria de Paloma Rávylla de Miranda Lima e Andressa Kolody e *Capital fictício, dívida pública e Novo Arcabouço Fiscal (NAF)*, de autoria de Rayssa Késsia Eugênia Rodrigues e Evilasio Salvador. A segunda parte reúne os seguintes capítulos: *Sobre o debate do fundo público no Serviço Social brasileiro: elementos introdutórios de sua relação com o valor e a mercadoria*, de autoria de Mayéwe Elyênia Alves dos Santos e Henrique Wellen; *O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no governo ultraneoliberal de Bolsonaro: uma análise da execução financeira*, de autoria de Ana Paula Viveiros Falcão Almeida e Jordeana Davi; *Regulação do Terceiro Setor e Política de Assistência Social: uma análise do caso de Jaboatão dos Guararapes*, de autoria de Mayara Santos Brito, Sheyla Suely de Souza Silva e Ana Cristina de Souza Vieira; e *O desfinanciamento da educação superior pública no contexto da pandemia de Covid-19*, de autoria de Mayla Stella do Nascimento Ferreira e Jordeana Davi.

É no centro dos conflitos de classes na contemporaneidade que os/as autores/as desta coletânea localizam seus objetos de estudo e, sob a crítica marxista, tecem suas análises na perspectiva da totalidade e da contradição, discutindo as particularidades do contexto de disputa acirrada pelo fundo público e suas conseqüências sobre as políticas sociais.

O objetivo desta coletânea consiste em socializar as pesquisas realizadas nos âmbitos dos referidos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social, fomentando um debate que invoca o ambiente econômico, social, político e cultural a partir do golpe jurídico, parlamentar e midiático de 2016, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, eleita democraticamente, e a ascensão da extrema direita ao poder, com

o presidente ilegítimo Michel Temer (MDB) e o presidente Jair Bolsonaro (PL).

O fio condutor dos capítulos é a análise das determinações da crise capitalista, da intensificação do ajuste fiscal e da adoção das medidas ultraneoliberais, tendo como foco as suas implicações para as políticas sociais, destacando a intensificação das tendências regressivas, a partir de 2017, com a implantação da Emenda Constitucional N.º 95/2016<sup>1</sup>, que estabeleceu um teto para os gastos primários por vinte anos no Brasil, deixando livres dessa limitação as despesas financeiras referentes ao pagamento do serviço da dívida pública. Essa medida, que se configurou como um duro e longo regime fiscal, tem repercutido em toda a realidade brasileira, de modo que suas implicações incidiram em todos os objetos de pesquisa discutidos na presente coletânea.

Em 2019, assumiu a Presidência da República Jair Bolsonaro (PSL), candidato da extrema direita, que foi forjado a partir do primeiro ato do golpe de Estado, realizado a partir do *impeachment* de Dilma e, pelo segundo ato do mesmo golpe, expresso na condenação e prisão política do atual presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva que, em 2018, que não pôde disputar as eleições presidenciais, o que afetou indiscutivelmente aquele resultado que elegeu Bolsonaro.

Desde o primeiro ano de seu governo, Bolsonaro promoveu uma verdadeira tirania contra a classe trabalhadora, aprofundando as medidas ultraneoliberais no país. Demier (2017, p. 99)<sup>2</sup> sintetiza da seguinte forma as consequências do ultraneoliberalismo: “Depois que o sufrágio universal foi devidamente cassado, os gastos com saúde e educação devem ser congelados; os salários, rebaixados, a idade para aposentadoria, aumentada, o pensamento crítico, censurado; as manifestações; reprimidas; e o fundo público deve se converter em um patrimônio exclusivo dos rentistas e seus asseclas”. Essas medidas avançaram muito, provocando uma regressão social sem precedentes, que foi ainda mais

1 BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 20 out. 2024.

2 DEMIER, Felipe. *Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

alargada diante da conduta irresponsável e negacionista do governo Bolsonaro no enfrentamento da crise sanitária provada pela Covid-19, ação que tornou o Brasil o segundo maior país em número de mortos decorrentes de infecção pelo novo coronavírus.

Já em 2022, a população brasileira disse um não à extrema direita e elegeu o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), para o seu terceiro mandato (2023-2026), como Presidente da República. Lula foi eleito sob o signo de uma ampla aliança política. Também é importante destacar o perfil extremamente reacionário dos deputados federais e senadores eleitos em 2022. A vitória de Lula representou um alívio das consequências das políticas da extrema direita. No entanto, segundo Salvador (2024, p. 6)<sup>3</sup>, “durante o período de transição para o novo governo, foi aprovada a EC N.º 126/2022, cujos artigos 6º e 9º preveem o envio ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei Complementar estabelecendo um regime fiscal sustentável”. O Novo Regime Fiscal (NAF), instituído por meio da Lei Complementar N.º 200/2023, “substitui a EC N.º 95/2016 (conhecida como teto dos gastos), que impôs um congelamento nos gastos sociais por 20 anos e provocou um desfinanciamento das políticas sociais” (Salvador, 2024, p. 6).

Cabe ressaltar que “o chamado regime sustentável da política fiscal traz, na sua essência, mecanismos limitadores para a expansão do orçamento público da União destinado aos gastos sociais” (Salvador, 2024, p. 7). Sendo assim, as políticas que não possuem vinculações orçamentárias irão crescer muito pouco no contexto do NAF. É importante destacar que os pisos constitucionais da saúde e educação ficaram de fora do NAF, representante, talvez, aquilo que se convencionou chamar de conciliação de classes no interior do governo em questão.

Dessa forma, a política fiscal é central para a compreensão da gênese do NAF, pois, de um lado, ocorre a captação de recursos, em que se destaca a tributação; por outro lado, tem-se o destino dos recursos públicos que se materializa no orçamento, refletindo os gastos e o

3 SALVADOR, Evilasio. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. *Revista Argumentum*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 6-19, 2024. DOI: <http://10.47456/argumentum.v16i1.44218>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/9535819.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

dimensionamento das prioridades do governo. A política fiscal é uma das políticas econômicas mais importantes para o neoliberalismo (Salvador, 2024, p. 7).

Salvador (2024) destaca que a proposta do PLP 93/2023, o chamado Novo Arcabouço Fiscal (NAF), não foi, em nenhum momento, discutida com a classe trabalhadora e com os movimentos sociais e sindicais. Os interlocutores preferenciais do Ministério da Fazenda, para além do Congresso Nacional, foram a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), além dos representantes do mercado financeiro. Isso escancara a contradição de um governo que, em sua origem política, vincula-se ao trabalho, mas opta pela governança compartilhada somente com os representantes do grande capital, a despeito de aspectos que incidem diretamente sobre as condições de vida das classes trabalhadoras.

O NAF será válido somente para receitas e despesas primárias dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União. Assim, já no início da lei, fica evidente que os limites estabelecidos são restritos aos gastos sociais do governo e não aos gastos com juros e encargos da dívida pública. Os dispositivos da lei obrigam que as despesas primárias do orçamento fiscal e da Seguridade Social da União fiquem abaixo do crescimento das receitas primárias em cada ano. Caso ocorra um excedente acima do previsto e após a obtenção da meta de resultado primário da União, a sobra poderá ser usada exclusivamente para as despesas com investimentos (Salvador, 2024).

Além disso, outro instrumento previsto na lei é que o crescimento real (acima do IPCA) não pode ser superior a 2,5% ao ano. Esses instrumentos são imbricados com as metas de superávit primário (Salvador, 2024). O orçamento de 2024 foi o primeiro submetido às regras da LC N.º 200/2023<sup>4</sup> e, como estamos observando ao tempo em que

4 BRASIL. *Lei Complementar N.º 200, de 30 de agosto de 2023*. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6.º da Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm). Acesso em: 20

redigimos essa apresentação, a pressão pelo cumprimento da meta fiscal prevista pelo NAF já tem imposto sobre o governo a necessidade de realizar cortes em despesas públicas, sobretudo, as despesas primárias destinadas às políticas sociais, medidas essas ainda em formulação nos gabinetes do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento comandados por Fernando Haddad e Simone Tebet, respectivamente.

Não obstante, na campanha eleitoral de 2022, o candidato Lula fez a seguinte declaração: “Estamos colocando o rico no Imposto de Renda e o pobre no Orçamento”. Entretanto, estamos assistindo, nesses primeiros dois anos do Governo Lula III, ao contrário: as possibilidades de taxar as grandes fortunas e corrigir a tabela do Imposto de Renda não aconteceram, e o ajuste fiscal está sendo feito em cima dos pobres, como os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que vêm sofrendo uma série de ataques para que o governo componha a metas do NAF. Entre as medidas do pacote que está sendo gestado, estão a revogação dos pisos constitucionais da saúde e da educação, a desvinculação da correção do valor do BPC e dos benefícios previdenciários com base no salário mínimo, e modificações nos direitos trabalhistas, incluindo seguro-desemprego e abono salarial. Isso indica, portanto, a incerteza não só do presente, mas também, do futuro dos direitos sociais no Brasil, independentemente do governo que assuma a Presidência, realidade que requisita, como diria a saudosa Gal Costa (*in memoriam*), “estar atento e forte, não temos tempo de temer a morte” (Divino maravilhoso, 1969)<sup>5</sup>.

Assim, com esta coletânea, esperamos somar aos esforços coletivos de desvelamento das atuais tendências da política social brasileira, especialmente as da Seguridade Social, cuja contribuição incide também na formação e no exercício profissional da/o Assistente Social, além de áreas afins.

Campina Grande, Rainha da Borborema, novembro de 2024  
Os/As organizadores/as

---

out. 2024.

- 5 DIVINO Maravilhoso. Compositores: Caetano Veloso; Gilberto Gil. Intérprete: Gal Gosta. Canção do álbum Tropicália ou Panis et Circencis (Phonogram/Philips, 1969).

## PREFÁCIO

**O** LEITOR TEM EM MÃOS UMA CONTRIBUIÇÃO FUNDAMENTAL, ALICERÇADA na crítica da economia política, do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS). Uma análise da conjuntura do capitalismo contemporâneo e suas consequências trágicas para os trabalhadores na particularidade de nosso país.

Em um momento em que muitos decretam o fim da Política Social, esta coletânea demonstra a imprescindibilidade do aprofundamento do estudo nessa área como forma de luta pelo desvelamento da realidade onde as políticas sociais existem, mas cada vez mais alimentam o capital das finanças, por meio da dívida pública e dos altos juros praticados no país, mecanismos que, para funcionarem, precisam de constantes cortes de orçamento das políticas públicas.

Trata-se de uma morfologia que transforma a previdência em investimento financeiro de longo prazo e alto risco, quebrando a solidariedade intergeracional dos trabalhadores e sua garantia como direito, de tal modo que políticas públicas como a saúde e a educação têm sua gestão entregue a organizações privadas, e a transferência monetária se torna o principal instrumento da assistência social, desmontando equipamentos públicos e estimulando a bancarização e o endividamento da parte mais pauperizada da classe trabalhadora.

Ao mesmo tempo, as ruínas do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e das universidades públicas brasileiras seguem sofrendo profundos ataques e passam do subfinanciamento ao desfinanciamento de suas ações.

No título deste livro, está a preocupação com a longa crise estrutural em que vivemos desde o fim da década de 1970, que foi respondida pelo capital com o avanço do neoliberalismo e a financeirização

da economia, acompanhados de um perverso processo de retirada de direitos sociais e superexploração da classe trabalhadora, sobretudo em países dependentes como o Brasil em que o Estado Social sequer foi consolidado.

Além disso, o título assume a hipótese do ultraneoliberalismo com que tenho trabalhado nas minhas pesquisas. Na minha perspectiva, conforme apontado nos artigos da coletânea, essa seria a resposta para uma “crise dentro da crise” de 2008, em uma rodada de quebra do sistema financeiro, cujos prejuízos foram majoritariamente assumidos pelo fundo público, também um dos temas centrais desta coletânea, associado ao crescimento do ultraconservadorismo com a vitória de Bolsonaro no Brasil, acompanhando muitos outros empreendimentos neofascistas como a recente nova vitória de Trump nos EUA e o genocídio de Israel contra a Palestina, entre outras barbáries em curso. Tal apocalipse para os trabalhadores garante aos capitais lucros milionários e bilionários que reforçam a atualidade da lei de acumulação do capital conforme elaborada por Marx.

Assim, de um lado, as políticas sociais em sua contradição se moldam a um capitalismo liderado pelas finanças, de outro têm seus recursos apropriados pelo capital fictício que abocanha o orçamento por meio de juros e amortizações da dívida pública.

Entre os artigos desta coletânea, estão todas as fundamentais preocupações para aqueles que estudam o fundo público, quais sejam: os mecanismos do ajuste fiscal permanente brasileiro, como o novo arcabouço fiscal em vigência no novo governo Lula; o sistema tributário cada vez mais regressivo, que tira da classe trabalhadora o labor necessário para transferir ao capital; os retrocessos da democracia que acompanham esse período com o avanço do conservadorismo; e o financiamento das políticas sociais e seus processos de privatização.

Nesse momento de crise estrutural do capital, quando até a sobrevivência da humanidade está ameaçada pelo ímpeto canibalizador desse modo de produção, o fundo público, mais do que em qualquer tempo, passa a ser um garantidor dos gigantes lucros rentistas, enquanto os trabalhadores, cada vez mais explorados e sem direitos, sofrem as graves consequências do desfinanciamento das políticas que garantem direitos sociais conquistados com luta em momentos históricos anteriores.

Todos esses temas – por vezes áridos, mas fundamentais na compreensão da política social inserida da totalidade das relações sociais capitalistas – encontram-se analisados nesta coletânea. Uma análise fundamental para aqueles/as que não se contentam com explicações superficiais para os graves problemas sociais que vivemos e se posicionam de forma intransigente ao lado dos interesses dos trabalhadores/as, utilizando a pesquisa como arma na luta de classes. Saudações aos que têm coragem.

*Juliana Fiuza Cislaghi*

Assistente social; Mestra e Doutora em Serviço Social;  
Professora Associada da Faculdade de Serviço Social  
da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj)



# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO, 5**

**PREFÁCIO, 11**

**CAPÍTULO 1**

**CRISE ORGÂNICA NO BRASIL: ENTRE O  
“ULTRANEOLIBERALISMO” E O DESCENSO  
DEMOCRÁTICO, 17**

*Nivalter Aires dos Santos*

**CAPÍTULO 2**

**ESTRUTURA FISCAL E TRIBUTÁRIA NO  
ULTRANEOLIBERALISMO E IMPLICAÇÕES NO  
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA, 31**

*Fabício Rodrigues da Silva*

*Elaine Rossetti Behring*

**CAPÍTULO 3**

**CRISE CAPITALISTA E ULTRANEOLIBERALISMO NO  
BRASIL, 57**

*Paloma Rávyylla de Miranda Lima*

*Andressa Kolody*

**CAPÍTULO 4**

**CAPITAL FICTÍCIO, DÍVIDA PÚBLICA E NOVO  
ARCABOUÇO FISCAL (NAF), 77**

*Rayssa Késsia Eugênia Rodrigues*  
*Evilasio Salvador*

**CAPÍTULO 5**  
**SOBRE O DEBATE DO FUNDO PÚBLICO NO SERVIÇO**  
**SOCIAL BRASILEIRO: ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS DE**  
**SUA RELAÇÃO COM O VALOR E A MERCADORIA, 99**

*Mayéwe Elyênia Alves dos Santos*  
*Henrique Wellen*

**CAPÍTULO 6**  
**O FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS)**  
**NO GOVERNO ULTRANEOLIBERAL DE BOLSONARO:**  
**UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA, 119**

*Ana Paula Viveiros Falcão Almeida*  
*Jordeana Davi*

**CAPÍTULO 7**  
**REGULAÇÃO DO TERCEIRO SETOR E POLÍTICA DE**  
**ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DO CASO DE**  
**JABOATÃO DOS GUARARAPES, 141**

*Mayara Santos Brito*  
*Sheyla Suehy de Souza Silva*  
*Ana Cristina de Souza Vieira*

**CAPÍTULO 8**  
**O DESFINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**  
**PÚBLICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19,**  
**163**

*Mayla Stella do Nascimento Ferreira*  
*Jordeana Davi*

**SOBRE AS/OS ORGANIZADORAS/ES, 185**

**PARTE 1 - CRISE E  
ULTRANEOLIBERALISMO  
NO BRASIL**



# CAPÍTULO 1

## CRISE ORGÂNICA NO BRASIL: ENTRE O “ULTRANEOLIBERALISMO” E O DESCENSO DEMOCRÁTICO

*Nivalter Aires dos Santos*

### **Introdução**

A crise capitalista internacional que assumiu contornos dramáticos a partir de setembro de 2008 – bem representada pela quebra do banco Lehman Brothers – foi desencadeada a partir do setor imobiliário estadunidense e se alastrou pelo globo, em sucessivas etapas (Nakatani; Marques, 2020; Saad Filho, 2023; Tonelo, 2021). Essa crise não ficou restrita aos países centrais. As economias da América Latina, entre as quais, o Brasil, ainda que tenham vivenciado uma conjuntura favorável entre 2002 e 2007, foram impactadas mais adiante (Gomes; Santos, 2024).

Conforme Marcelo Carcanholo (2018), há dois elementos importantes para entender esse cenário favorável (pré-2008): I. a expansão do crédito internacional, que possibilitou a entrada considerável de capitais nesses países, viabilizando o acúmulo de reservas internacionais; II. a expansão das exportações, sobretudo de *commodities*. Contudo, diante do aprofundamento da crise internacional, esse panorama se modificou. A partir daí, as economias periféricas foram obrigadas a conviver com instabilidade cambial, redução no estoque das reservas internacionais, redução nos preços das *commodities* e desaceleração do volume exportado.

Essa crise aparece de maneira difusa nas distintas formações econômico-sociais. Ou seja, na medida em que a crise econômica avança,

têm-se aberto crises orgânicas, no sentido gramsciano, nos diferentes países. Considerando o caso brasileiro, na esteira da crise econômica – em associação com uma crise social, política e institucional –, tem-se uma crise de hegemonia que trouxe para o primeiro plano as contradições fundamentais das classes dominantes que não podiam ser resolvidas pelos métodos habituais. Com isso, abriu-se um período de questionamento da orientação da classe dominante que se expressou na crise do regime político e de seus partidos tradicionais (Barbieri, 2019).

Desde o golpe de 2016, e até antes, observamos que a agenda neoliberal tem se aprofundado, levando alguns analistas a adotarem o termo “ultraneoliberalismo” para descrever o novo momento, marcado por profundas (contrar)reformas estruturais no mundo do trabalho e numa agenda de austeridade no país. Com isso, lançamos como hipótese que, para garantir a implementação das (contrar)reformas (ultra)neoliberais – enquanto elemento contratendencial à queda da taxa de lucro –, fez-se necessário golpear o limitado regime “democrático” liberal da “Nova República”, inaugurado pela Constituição de 1988.

Assim, intentamos investigar a relação entre a agenda neoliberal implementada no Brasil, especialmente após 2016, no bojo da crise orgânica, e o descenso democrático. Para isso, o capítulo está dividido em duas partes: na primeira, trazemos a discussão sobre Crise Orgânica em Gramsci, como referencial teórico-metodológico, para, por fim, buscar relacionar a crise com a agenda (ultra)neoliberal e o descenso democrático no Brasil.

### **Crise Orgânica: breves indicações teórico-metodológicas**

Antonio Gramsci aparece, no âmbito do marxismo, como uma referência para pensar as particularidades na periferia do capitalismo. Na sua obra, está proposto que as crises orgânicas (ou de hegemonia), diferentemente das conjunturais, são muito mais profundas e se manifestam na dificuldade crescente de formar os governos e na instabilidade cada vez maior dentro destes.

Nos *Cadernos do cárcere*, Gramsci apresenta que as crises orgânicas acontecem quando: 1. “em certo ponto da sua história, os grupos sociais se separem de seus partidos tradicionais”; 2. “a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou

impôs pela força o consenso das grandes massas”; e/ou 3. “porque as amplas massas passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade” (Gramsci, 2016, 60).

A partir desse tipo de crise, têm-se momentos perigosos para a história nacional, visto que, diante de uma crise orgânica, abre-se possibilidade para soluções de força, atividades de potência oculta representada por homens providenciais ou carismáticos. O risco desse tipo de crise decorre das diferentes (in)capacidades de que dispõem os diversos estratos da sociedade de se orientar e/ou de se organizar no mesmo ritmo (Gramsci, 2016).

Em face da crise de hegemonia, uma vez instalada, podem acontecer: 1. Uma solução pela via da recomposição, visto que a classe dirigente tradicional pode mudar de homens e programa para retomar o controle que lhe fugia; 2. Uma solução mediante um chefe carismático, em virtude de os grupos políticos tradicionais não disporem de forças para vencer a disputa; 3. Uma solução mediante o avanço da luta de classes, por parte das classes trabalhadoras e subalternas (Gramsci, 2016).

Para a investigação que se segue, usaremos esse referencial analítico, entendendo que houve uma convergência entre crise econômica, crise social, crise política e crise institucional, resultando numa crise de legitimidade das instituições políticas e, conseqüentemente, numa conjuntura histórica particular.

### **Crise, “ultraneoliberalismo” e o descenso democrático**

As crises econômicas, como bem indicou Gramsci (2016), são determinantes nas crises históricas fundamentais. Isso não significa uma relação mecânica entre uma crise econômica e uma crise de hegemonia, mas o fato de que “as crises econômicas produzem eventos fundamentais” e podem “[...] criar um terreno mais favorável à difusão de determinado modo de pensar” (Gramsci, 2016, p. 44). Portanto, as crises econômicas – a depender de suas características e intensidade – possibilitam o seu desdobramento em outras dimensões, como o social e o político.

Desde 2008, nos Estados Unidos e na Europa, os Estados empregaram todos os meios para salvar o mercado financeiro. O resultado desse processo foi o endividamento massivo desses Estados, momento em que a crise passou a aparecer como crise das dívidas soberanas (Blyth,

2017). Diante da crise dos Estados (não mais privada ou do Capital), a solução seria austeridade, ou seja, reforçar o neoliberalismo – cuja lógica baseada na financeirização tinha sido a grande responsável pela crise, em primeiro lugar.

Nesse sentido, uma vez tendo superado o risco de colapso do sistema financeiro internacional, o grande capital consolidou a ideia de que os Estados haviam gastado demais, e seria o momento de a sociedade pagar por esse excesso. Isso foi feito, contudo, sem o devido esclarecimento de que:

[...] o “regime de austeridade” supõe estagnação econômica de longa duração, ofensiva sistemática sobre os direitos trabalhistas e esvaziamento da soberania dos Estados nacionais. A disciplina do desemprego, a austeridade nas contas públicas e o aprofundamento do processo de liberalização – os três vetores que compõem os pilares do receituário ortodoxo – passaram a ser enaltecidos como panaceia para os problemas da economia mundial (Sampaio Júnior, 2017, p. 241).

Quanto ao Brasil, podemos identificar os elementos que apontam para o início da crise no país a partir de 2012 – no bojo da crise dos chamados emergentes e com a queda dos preços das *commodities*. Em relação ao comércio internacional, merece nota que “a queda no preço das *commodities* foi expressão do estancamento do crescimento no pós-crise e, ao mesmo tempo, fator influente na dinâmica das economias emergentes e da economia mundial de conjunto” (Tonelo, 2021, p. 47).

A desaceleração econômica em associação com o cenário internacional desfavorável resultou em uma redução das taxas de lucro, impactando negativamente na acumulação de capital no Brasil. Tomando, por exemplo, a rentabilidade das 500 maiores empresas não bancárias, vemos que passam de uma rentabilidade média de 10,1% ao ano, no segundo mandato de Lula (2007-2010), para 5,3% no primeiro mandato de Dilma (2011-2014), conforme dados de Pinto *et al.* (2016).

Seguindo o raciocínio aplicado nos países centrais, Carvalho (2018) apresenta que grande parte dos analistas econômicos e políticos no

Brasil passou a responsabilizar os governos petistas pela crise, devido a um suposto colapso fiscal, resultado da ganância do Estado, particularmente no que diz respeito à distribuição de renda.

Dessa forma, a crise econômica brasileira, que pode ser percebida através da queda da taxa de lucro, especialmente a partir de 2012, vai aparecer em certa literatura acadêmica e na mídia, sobretudo a partir de 2015, como uma crise fiscal do Estado brasileiro. Ignorando que a “crise fiscal não é causa, mas efeito da crise econômica” (Sampaio Júnior, 2017, p. 248-49), os capitais passaram a demandar, a partir daí, uma agenda de austeridade, cuja resposta melhor sistematizada encontra-se no documento *Uma ponte para o futuro*, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, 2015) – de Michel Temer, então vice-presidente de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT).

No caldeirão da crise orgânica – crise econômica, política, social e institucional –, cujas relações não temos condições de desenvolver neste capítulo<sup>6</sup>, aconteceu o Golpe de 2016. Em grande medida, visando à implementação de um projeto que podemos chamar (enquanto agenda de pesquisa) de ultraneoliberal.

Quanto ao “ultraliberalismo”, que se concorde ou não com essa proposta de caracterização, devemos ter em mente que o neoliberalismo sofreu uma inflexão com aprofundamento e reveses em alguns de seus pressupostos, como consequência da crise financeira global de 2008. A crise que aconteceu no setor privado financeiro tem sido caracterizada como uma crise do Estado. A partir desse entendimento, a crise do neoliberalismo tem tido como resposta mais neoliberalismo, ou ultraliberalismo. Como consequência, em muitos países, mesmo a “democracia burguesa liberal”, de baixíssima intensidade, acabou por se tornar ampla demais, diante das exigências do capital.

Dessa forma, na literatura que trabalha com o “ultraneoliberalismo”, há um conjunto de elementos que aparecem como definidores dessa nova etapa do projeto neoliberal no Brasil. Entre eles, destacam-se: aprofundamento do ajuste fiscal permanente; modificações profundas no mercado de trabalho (precarização e desregulamentação); financieirização da política social; neoconservadorismo, e o que nos interessa

6 Desenvolvemos essa discussão com maior profundidade no trabalho: *Crise orgânica e golpe institucional no Brasil: uma nova agenda econômica* [no prelo].

mais diretamente neste capítulo, uma deterioração da “qualidade” da nossa já limitada democracia (burguesa).

Nossa intenção é refletir sobre o último aspecto, o descenso democrático como característica do ultraliberalismo no Brasil. Devemos ter em conta que o Golpe de 2016 se deu por dentro do regime político. Não se tratou de um golpe contra o regime vigente, em oposição à democracia blindada – como é chamado esse regime político por Demier (2018). O que aconteceu foi um reforço dessa blindagem (contra as aspirações populares), revelando o caráter antidemocrático do regime político brasileiro. Ou seja, um processo que tolhe sistematicamente o protagonismo das classes trabalhadoras e subalternas, subordinando a existência dos de baixo e reforçando a hegemonia dos de cima – naquilo que Florestan Fernandes (2020) e Octávio Ianni (1985) já se referiam como “contrarrevolução burguesa permanente” no Brasil.

Inclusive, chama a atenção o manejo da crise de popularidade do governo golpista de Temer, que foi usado como radicalizador do neoliberalismo no Brasil. O próprio Temer, em certo momento, disse em 2016: “Estou aproveitando essa suposta baixa popularidade para tomar medidas impopulares, que, caso contrário, não tomaríamos” (Temer *apud* Castro, 2017). Com isso, mesmo com índices de rejeição que chegaram à casa dos 82% – aqueles que consideravam o governo ruim ou péssimo em junho de 2018 (Após [...], 2018) –, as contrarreformas neoliberais seguiram sendo aplicadas. Ao não ter que agradar a uma base popular, que já o rejeitava, o governo golpista de Temer buscou ao máximo avançar numa agenda “ultraneoliberal”. Um forte indício da ausência de preocupação com as demandas e anseios populares.

Essa crise democrática não é exclusividade brasileira, pois tem se manifestado em diversas partes da América Latina. No livro *La crisis de la democracia en América Latina*, os organizadores Tzeiman e Martuscelli (2024), na introdução, identificam a origem dessa crise em três elementos. Em primeiro lugar, no contexto global, diante da situação de descontinuidade hegemônica dos Estados Unidos, as classes dominantes da América Latina têm se mostrado desconcertadas diante das incertezas desse cenário internacional. Em segundo, há uma reação conservadora na América Latina, diante dos governos progressistas da primeira década e meia do século XXI, no continente. Por fim, observa-se uma

crecente contradição entre o neoliberalismo e a democracia, que tem se manifestado através do neogolpismo, na construção de regimes políticos híbridos, e na radicalização autoritária e surgimento e ascensão de forças de extrema direita.

No Brasil, os três elementos podem ser observados – neogolpismo, interferência institucional dos outros poderes formando um regime político híbrido, e a ascensão da extrema direita (com forte carga autoritária). Podemos ilustrar, com o Golpe de 2016, as ingerências da Operação Lava-Jato, o protagonismo do Judiciário (e do STF, em particular), a força renovada que ganhou o Centrão no Congresso Nacional diante do Executivo, e a ascensão da extrema direita apoiada na figura “carismática” de Jair Bolsonaro. Tudo em nome de um projeto ultraneoliberal de ataque aos direitos da classe trabalhadora e aos gastos sociais – saúde, educação, assistência e previdência.

Quanto ao governo Bolsonaro (2019-2022), podemos indicar que foi marcado pelo conflito e pela ameaça sistemática à democracia. Se propusermos uma breve pesquisa bibliográfica na plataforma SciELO, utilizando como palavras-chave: “Bolsonaro”, acrescida de “ameaça à democracia” ou “descenso democrático”, ou ainda “antidemocrático”, buscando essas expressões no resumo dos trabalhos, considerando textos escritos em língua portuguesa, entre 2020 e 2023, podemos encontrar 146 trabalhos que propõem essas associações.

Entre tais textos, podemos destacar alguns trabalhos que apresentam essas associações de maneiras mais explícitas. Por exemplo, Duarte e César (2020) apontam que, através da negação da política e do negacionismo (especialmente no contexto da pandemia) como política, Bolsonaro afrontou valores democráticos sem romper definitivamente com o regime político. Armando Boito Júnior (2021) analisa a natureza do governo Bolsonaro, a natureza da sua base social de apoio mais ativa e a crise política à qual deu origem, contextualizando o bolsonarismo diante da democracia burguesa em crise. Andrade (2021) apresenta que, no governo Bolsonaro, viu-se a combinação entre a radicalização neoliberal e a militarização da administração, apontando para práticas autoritárias dos aparelhos repressores que passam das franjas para o núcleo do Poder Executivo e da administração pública federal. Roberto Leher (2021) destaca que o golpe de 2016 escancarou a debilidade da

democracia no Brasil e, desde então, temos visto uma escalada antide-mocrática. Araújo e Carvalho (2021) sustentam a tese de que o bolsorismo seria a expressão contemporânea do autoritarismo no Brasil. Guerreiro e Almeida (2021) argumentam que o negacionismo característico do governo Bolsonaro seria uma linguagem de poder por fora do escopo da democracia. Fleury e Fava (2022) indicam, através da análise do discurso de Bolsonaro enquanto presidente em relação à pandemia, que ele buscou deslegitimar a oposição e minar as instituições democráticas. Duarte (2023) argumenta que o bolsorismo reatualiza a via autocrática de transformação capitalista no país. Dutra e Lima (2023) apontam para a corrosão de mínimos democráticos na esfera política. Diante de tudo isso, podemos indicar, concordando com Chiodi e Bernardi (2023, p. 148) que “a ameaça antidemocrática foi utilizada como instrumento de barganha no governo Bolsonaro”.

Em resposta à crise da democracia – que no Brasil pode ser expressa na preocupação que motivou esses 146 trabalhos –, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) no seu livro *Como as democracias morrem*, propõem que, para “salvar a democracia”, é necessário construir coalizões para além dos aliados naturais, engolindo a seco e fazendo concessões difíceis em defesa da democracia. Essa abordagem ganhou grande força no Brasil, especialmente nas eleições de 2022. Aqui esse processo ganhou o nome de frente ampla (ou amplíssima) em torno da chapa Lula-Alckmin para a Presidência da República em 2022, em oposição à chapa Bolsonaro-Braga Netto.

Isso nos leva à reflexão proposta por Miguel e Vitullo (2020), para quem, diante do profundo processo de desdemocratização que temos vivido, tem cabido à esquerda o papel de “fiel gestora e guardiã do que resta, no mundo atual, da democracia representativa liberal” (Miguel; Vitullo, 2020, p. 28). Ou seja, diante da ofensiva conservadora e antidemocrática, a esquerda se vê no papel de “defender um ordenamento que ela mesma sempre entendeu como limitado e enviesado” (Miguel; Vitullo, 2020, p. 28), criticando a democracia liberal burguesa pelos seus limites.

Nessa esteira, em nome da frente ampla, ao agregar um conjunto heterogêneo de forças – contendo em si parte expressiva da direita tradicional –, a esquerda não rompe com os regimes de austeridade. Para

que possamos entender os objetivos desse mecanismo de ajuste fiscal permanente, usemos as palavras de Mattei e Pittari:

O regime de austeridade, a pesar de não alcançar os resultados de estabilização econômica almejados, não falha em atingir seu verdadeiro intuito: assegurar que a tríade de política fiscal, política monetária e erosão da capacidade da classe trabalhadora de reagir a elas silenciem a dissidência (Mattei; Pittari, 2023, p. 11).

Desse modo, entendemos que a austeridade, em associação com o descenso democrático, tem o objetivo de garantir o silêncio das classes subalternas, diante de seus próprios destinos.

### **Considerações finais**

Diante da crise do capital, podemos observar que, na periferia global, o capital impõe uma agenda política que visa contrabalançar a queda da taxa de lucro. Daí o que se tem chamado de ultraneoliberalismo, marcado pela austeridade e ataques sistemáticos aos direitos dos trabalhadores e direitos sociais. Ou seja, diante da crise do neoliberalismo, é imposto como resposta, especialmente nos países dependentes, o aprofundamento do neoliberalismo.

Além disso, a crise econômica toma nova dimensão como uma crise de hegemonia, em que o capital busca, de todas as formas, uma recomposição do regime político em seu favor, seja através da classe dirigente tradicional, seja através de uma liderança carismática. Nesse sentido, para realizar a agenda ultraneoliberal no Brasil, tornou-se fundamental o rebaixamento da “democracia burguesa liberal” – mesmo o já limitado regime inaugurado com a Nova República no Brasil, que conta com baixíssima intensidade e é cheio de filtros às demandas das classes trabalhadoras e subalternas.

Por conseguinte, o ultraneoliberalismo – como um novo momento do neoliberalismo – está intimamente vinculado a um ataque sistemático ao regime democrático burguês. Em contraposição, entendemos que cabe à esquerda, para além de defender esse regime político degradado, aspirar mais, mantendo em perspectiva o “espírito de cisão” tão caro a

Antonio Gramsci.

## Referências

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo e guerra ao inimigo interno: da Nova República à virada autoritária no Brasil. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 34, p. e021021, 2021.

APÓS reprovação recorde, Temer encerra governo com rejeição em queda, mostra Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/apos-reprovacao-recorde-temer-encerra-governo-com-rejeicao-em-queda.shtml>. Acesso em: 21 nov. 2024.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Autoritarismo no Brasil do presente: bolsonarismo nos circuitos do ultraliberalismo, militarismo e reacionarismo. **Revista Katálysis**, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 146-156, 2021.

BABIERI, André Augusto de Paula. **Fim de ciclo do governo pós-neoliberal no Brasil**: o PT, o Estado e o golpe institucional. 2019. 207 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOITO JÚNIOR, Armando. O caminho brasileiro para o fascismo. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 34, p. e021009, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: MACÁRIO, Epitácio *et al.* (org.). **Dimensões da crise**

**brasileira:** dependência, trabalho e fundo público. 1. ed. Fortaleza: EdUECE ; Bauru: Canal 6, 2018.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira:** do *boom* ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO, José Roberto. Qual a trajetória de popularidade do governo Temer. **Nexo Jornal**, [s. l.], 15 fev. 2017.

CHIODI, Alexsander Dugno; BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. A ameaça antidemocrática como instrumento de barganha no governo Jair Bolsonaro (2019-2021). **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 129-150, 2023. DOI: 10.26851/RUCP32.1.6. Disponível em: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v32n1/1688-499X-rucp-32-01-129.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2024.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe:** a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2018.

DUARTE, André de Macedo; CÉSAR, Maria Rita de Assis. Negação da política e negacionismo como política: pandemia e democracia. **Educação & Realidade**, [s. l.], v. 45, n. 4, p. e109146, 2020.

DUARTE, Kamilla Alves. Dominação burguesa entre o velho e o novo: a ascensão da extrema-direita no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, [s. l.], v. 146, p. e6628330, 2023.

DUTRA, Renata Queiroz; LIMA, Renata Santana. Neofascismo, neoliberalismo e direito do trabalho no governo Bolsonaro. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], v. 14, p. 1771-1804, 2023.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil:** ensaios de interpretação sociológica. Curitiba: Kottter Editorial; São Paulo: Editora Contra Corrente, 2020.

FLEURY, Sonia; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Vacina contra Covid-19:

arena da disputa federativa brasileira. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 46, n. 1, p. 248-264, 2022.

GOMES, Cláudia Maria Costa; SANTOS, Nivalter Aires dos. Crise, ajuste permanente e rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho no Brasil. **O Social em Questão**, [s. l.], n. 60, p. 157-182, 2024.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. v. 3 (Maquiavel: Notas sobre o Estado e a Política).

GUERREIRO, Clayton; ALMEIDA, Ronaldo de. Negacionismo religioso: Bolsonaro e lideranças evangélicas na pandemia Covid-19. **Religião & Sociedade**, [s. l.], v. 41, n. 2, p. 49-74, 2021.

IANNI, Octavio. **O ciclo da revolução burguesa**. Petrópolis: Vozes, 1985.

LEHER, Roberto. Universidade pública federal brasileira: Future-se e “guerra cultural” como expressões da autocracia burguesa. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 42, p. e241425, 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MATTEI, Clara; PITTARI, Mariella. Nota à Edição Brasileira. *In*. MATTEI, Clara. **A ordem do grande capital**: como os economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. São Paulo: Boitempo, 2023.

MIGUEL, Luis Felipe; VITULLO, Gabriel Eduardo. Democracia, dominação política e emancipação social. **Crítica Marxista**, [s. l.], v. 1, n. 51, p. 11-35, 2020.

NAKATANI, Paulo; MARQUES, Rosa Maria. **O capitalismo em crise**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, DF: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PINTO, Eduardo Costa; PINTO, José Paulo Guedes; BARUCO, Grasiela; SALUDJIAN, Alexis; BALACO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; NOGUEIRA, Isabela. A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. **Texto para discussão - Instituto de Economia da UFRJ/Brasil**, [s. l.], n. 4, 2016.

SAAD FILHO, Alfredo. **A era das crises**: neoliberalismo, o colapso da democracia e a pandemia. São Paulo: Contracorrente, 2023.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. **Crônica de uma crise anunciada**: crítica à economia política de Lula e Dilma. São Paulo: SG-Amarantes Editorial, 2017.

SANTOS, Nivalter Aires dos. **Crise orgânica e golpe institucional no Brasil**: uma nova agenda econômica. [no prelo].

TONELO, Iuri. **No entanto, ela se move**: a crise de 2008 e a nova dinâmica do capitalismo. São Paulo: Boitempo/Iskra, 2021.

TZEIMAN, Andrés; MARTUSCELLI, Danilo. Introducción: la crisis de la democracia en América Latina. *In*: TZEIMAN, Andrés; MARTUSCELLI, Danilo (coord.). **La crisis de la democracia en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2024.



## **CAPÍTULO 2**

# **ESTRUTURA FISCAL E TRIBUTÁRIA NO ULTRANEOLIBERALISMO E IMPLICAÇÕES NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

*Fabrcio Rodrigues da Silva*  
*Elaine Rossetti Behring*

### **Introdução**

O ajuste fiscal brasileiro é um processo contínuo que vem sendo observado no âmbito da política econômica dos governos instituídos pós-democratização de 1988, expressando-se em elementos histórico-estruturantes (Behring, 2008; 2021; Silva, 2023) que afetam diretamente a manutenção da máquina pública estatal, no sentido de adequar as condições internas necessárias à inserção e manutenção do país no novo padrão de reprodução do capitalismo mundializado, em resposta à crise contemporânea do capital (Chesnais, 1996; Mandel, 1990; Mészáros, 2011).

Embora sua origem esteja fincada, de forma mais expressiva, na agenda econômica do governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o ajuste fiscal teve continuidade naqueles governos de espectro político de esquerda, fato verificado nas agendas dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016), fazendo dele um processo próprio do Estado capitalista sob a direção dos governos social-liberais.

Na quadra histórica recente, observamos a radicalização dos instrumentos do ajuste fiscal, particularmente, as Desvinculações de Receitas da União (DRU) e as Renúncias Tributárias, combinadas à vigência da

estrutura imposta pelo Novo Regime Fiscal (NRF), que foi instituído com a Emenda Constitucional n.º 95/2016, aprovada no governo Michel Temer (2016-2018) e mantido em sua integralidade pelo governo Bolsonaro (2019-2022).

Isso nos conduz a analisar, neste capítulo, a estrutura fiscal e tributária no ultraneoliberalismo<sup>7</sup> e as implicações no orçamento da Seguridade Social brasileira, à luz do materialismo histórico-dialético, por meio de pesquisa bibliográfica e documental realizada em dados orçamentários coletados no sistema Siga Brasil, bem como em documentos secundários que tratam de dados orçamentários relativos à DRU e Renúncias Tributárias, no período de 2016 a 2022. O capítulo segue organizado em dois eixos de discussão, além de considerações finais.

### **Emergência dos governos ultraneoliberais no Brasil**

A emergência dos governos ultraneoliberais no Brasil tinha uma razão de ser. Está fundamentalmente relacionada à agudização da crise capitalista que demarca o deslocamento das frações da classe dominante não só no Brasil, mas como um fenômeno que se verificou no mundo, para as organizações políticas de direita e extrema direita, cuja escalada, no nosso país, começou com a instituição do ilegítimo governo de Michel Temer e se concretizou com a chegada do governo neofacista de Bolsonaro. Ambos manifestam a reação burguesa à queda tendencial da taxa de lucros, cuja radicalização do ajuste fiscal os qualifica como ultraneoliberais.

Temer se encarregou de colocar em prática sua nefasta agenda governamental providenciada pelas frações dominantes, colocando em evidência as concretas razões que o levaram até o Palácio da Alvorada, na condição de presidente, conduzido pelo alto. Na importante leitura de Badaró (2020, p. 161), encontramos uma síntese dos principais elementos que compuseram a gestão do governo ilegítimo:

---

7 Não vamos analisar aqui o mais recente capítulo do ajuste fiscal implementado pelo atual governo Lula, conhecido como Novo Arcabouço Fiscal, mas adiantamos que se trata de uma continuidade em novos termos do ambiente austericida. Iremos nos deter ao período de recrudescimento do ajuste após o golpe de Estado de novo tipo em 2016.

Temer se apresentou com um programa de máxima austeridade e avançou bastante na retirada de direitos dos trabalhadores, com alterações significativas na legislação trabalhista, congelamento das despesas não financeiras do orçamento da União por vinte anos e o início da discussão sobre uma reforma da previdência que dificultaria muito o acesso à aposentadoria para uma parcela expressiva da população. Seu governo pautou-se por tentar levar ao extremo a pauta mais agressiva do grande capital, voltada para a recuperação da taxa de lucro, centralmente através da redução do custo da força de trabalho e da transferência de fundo público para o setor privado.

Somente um governo ilegítimo, fruto de um golpe de Estado, poderia executar uma agenda de profundas modificações tão severas como a realizada por Temer. Desprovido de sustentação e apoio popular e com o clássico perfil das velhas frações da direita brasileira, que naquela conjuntura ainda buscavam sobreviver no espaço político, ele aprofundou a “austeridade fiscal” que as frações do capital tanto exigiam, projetando o apoio dessas frações para as eleições presidenciais de 2018.

Apesar da provisoriedade, considerando que o governo em questão teve pouco mais de dois anos de mandato, as modificações foram profundas e de amplo alcance, a começar pela estrutura fiscal, para a qual aprovou o draconiano NRF. O NRF foi a espinha dorsal de sustentação da austeridade fiscal mais violenta e brutal, até então nunca presenciada no país nem em outro lugar do mundo. Conforme destaca Behring (2021, p. 192):

A medida abre-alas do Novo Regime foi a EC n. 95, aprovada sob forte pressão em Brasília, em 2016. O discurso da EC n. 95 foi realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer, responsabilizando os gastos públicos, sobretudo com direitos trabalhistas e previdenciários, como sempre. Assim, tornou-se constitucional a correção dos gastos

primários pela inflação do ano anterior, por vinte anos.

O sacrifício defendido por Temer recaiu exclusivamente sobre a classe trabalhadora brasileira, que presenciou a imposição de um mecanismo de congelamento das despesas primárias, portanto, relativas aos serviços e benefícios destinados à população, inclusive aqueles da Seguridade Social, pelo período de 20 anos. Com essa medida, ficaria evidente a finalidade do golpe de 2016: por meio dele, as frações do capital avançariam na captura de recursos do fundo público e na regressão de serviços e benefícios operados pelas políticas sociais e públicas, voltadas para o atendimento da classe trabalhadora. A partir do NRF, intensificou-se a apropriação de parcelas do fundo público e, por consequência, o avanço da expropriação de diversos direitos (Boschetti, 2023; Fontes, 2010), inclusive previdenciários e trabalhistas.

O NRF aprofundou o grau de devastação social pelo qual o país já vinha passando, afetando diversas áreas como emprego e renda, políticas sociais e públicas, piorando a situação econômica do país. A não recuperação das taxas de lucro, prometida a todo custo pelo bloco mdeibista, corroeria a sua possibilidade de ser conduzido como bloco político favorito pelas frações do capital na eleição presidencial de 2018, o que vinha sendo endossado, inclusive nas ruas, diante das inúmeras mobilizações e greves realizadas no período de 2017 a 2018.

A insatisfação de ambas as classes, capital e trabalho, alastrou-se a todos os blocos políticos que representavam a direita tradicional brasileira, que não conseguiram a unificação necessária para se colocarem como alternativa política para a disputa ao Planalto. Esse quadro implicou, apesar dos desgastes provocados pelo *impeachment* de Dilma Rousseff e todas as acusações de corrupção contra o bloco petista, no favoritismo de Lula para a Presidência da República nas eleições de 2018. Diante disso, coube ao bloco da classe dominante empreender o segundo ato do golpe de Estado de novo tipo, conforme destaca Badaró (2020, p. 162):

Para afastar a possibilidade de uma vitória eleitoral petista, foi acelerado um segundo ato do golpe,

capitaneado pelo mesmo operativo judiciário da operação Lava Jato, com a condenação em tempo recorde em segunda instância e prisão de Lula por uma acusação de corrupção com provas, para dizer pouco, muito frágeis.

A partir dessa segunda etapa do golpe, no qual as frações da classe dominante costuraram o cenário eleitoral desfavorável para o Partido dos Trabalhadores (PT) com Lula à frente, apresentando-se como única possibilidade concreta de enfrentamento do seu opositor, as portas para a extrema direita estariam abertas, passando, no contexto de uma frágil democracia, pela escolha da grande maioria, o governo Bolsonaro, na época, vinculado ao Partido Social Liberal (PSL).

Reivindicou as mobilizações anticorrupção e contra o PT, apresentando-se como um *outsider*, muito embora já ocupasse uma cadeira no parlamento havia praticamente três décadas, eleito por diferentes partidos, todos envolvidos nos escândalos de corrupção e a maioria deles atuando na base de governos petistas por muitos anos. Eleito, acabaria por retirar todas as frágeis máscaras de neutralidade do Judiciário ao nomear para o Ministério da Justiça Sergio Moro, o juiz que condenou Lula quando este ainda era o candidato favorável nas pesquisas eleitorais (Badaró, 2020, p. 163).

Bolsonaro se elegeu através de forte ataque à própria democracia, aprofundando ainda mais a crise das instituições democráticas do Brasil, a exemplo da narrativa que ecoou sobre a fraude nas urnas eletrônicas, embora estas o tivessem elegido. Os elementos que recuperamos nos permitem manter acordo integral com Badaró (2020, p. 163), para quem a chegada de Bolsonaro ao patamar mais alto do Executivo “[...] ocorreu em uma combinação de crise no plano econômico, político e social, na qual a legitimidade de um determinado padrão de gestão de dominação de classes se viu profundamente abalada”. E temos a

convicção de que ele, a partir desse lugar de chegada, considerou-se outorgado pela população brasileira para empreender seus ataques ao próprio regime político democrático, não se limitando apenas às investidas nas redes sociais e em *lives*, mas empreendendo-as concretamente por dentro dessas instituições.

Embora a nebulosa cortina de ofensivas disparadas para todos os âmbitos possíveis e considerando o apoio massivo das Forças Armadas no seu governo, em nítida referência ao regime político da ditadura militar, o acúmulo de conhecimento crítico nos possibilita compreender não ter se tratado da instalação de um regime político fascista, mas, sim, de um governo abertamente neofascista, conforme destaca Badaró (2020, p. 168), para quem:

O conteúdo das declarações de Bolsonaro – nos últimos trinta anos, na campanha eleitoral e agora na Presidência – envolve todo tipo de apologia à violência, especialmente contra os chamados bandidos e vagabundos, mas também contra tudo o que identifica como esquerda, o que inclui partidos e partidários de todo o espectro que vai de centro-esquerda moderada ao que é comumente definido como esquerda radical. Mas esquerda, na fala de Bolsonaro, inclui também todo tipo de movimento em defesa dos direitos humanos, contra as opressões de gênero e a LGBTfobia, ecologia e de defesa indígena, além de organizações de professores, cientistas, artistas e produtores culturais em sentido amplo. A apologia à tortura e às ditaduras militares latino-americanas se combina, em suas falas, assim como nas de seus filhos e apoiadores mais próximos, com um discurso de ódio misógeno, racista, LGBTfóbico e xenofóbico, difundido absolutamente através das redes sociais [...] A partir dessas considerações e alguns marcadores, sem evidentemente pretender esgotar um tema tão complexo e controverso, podemos sintetizar que há nítidos elementos do neofascismo naquilo que o bolsonarismo está fazendo no

seu conjunto e desencadeando na sociedade brasileira, num contexto de crise estrutural do capital [...] ainda que não tenha se instaurado um regime fascista – uma ditadura aberta – hipótese que não pode nem deve ser, infelizmente, descartada.

Tratou-se, portanto, de um governo neofacista, operado num regime político democrático, evidentemente em crise, do Estado burguês, a partir do qual ocorre o agrupamento da extrema direita brasileira, ala política escolhida pelas frações da classe dominante para empreender a gestão da crise e operar a manutenção das relações de dominação e exploração capitalista, aprofundando a opressão de classe, gênero, ração-etnia e demais marcadores. Mantemos acordo com Silva (2021, p. 4), para quem “[...] o país tem a ideologia e o movimento neofascista e um governo em que os neofascistas ocupam posição dominante, mas o regime é uma democracia burguesa deteriorada em crise, não o neofascismo”.

É no âmbito desse governo neofacista que se erigiu uma agenda ultraneoliberal na política econômica, na qual, como já sinalizamos anteriormente, manteve-se a integralidade do NRF imposto por Temer. Assim, ambos os governos combinaram elementos explosivos da austeridade fiscal, e aprofundando o desfinanciamento do Orçamento da Seguridade Social (OSS), cuja implicação prática é, entre outras, a regressão dos direitos sociais, impactando em parcela da reprodução social da força de trabalho, conforme analisaremos a seguir.

### **O lugar do Orçamento da Seguridade Social brasileira na estrutura fiscal e tributária ultraneoliberal**

A compreensão das implicações do ultraneoliberalismo no OSS e das consequências para parte da reprodução social da força de trabalho brasileira nos exige uma análise que combine a redistribuição dos recursos do fundo público ao próprio movimento de sua formação no período em questão, movimento que nos fornece condições de apontar o lugar que cada classe social, capital e trabalho ocupa nessa estrutura fiscal e tributária.

Conforme observaremos na Tabela 1 a seguir, que trata da carga

tributária bruta brasileira no período de 2019 a 2022, os impostos indiretos ocupam o primeiro lugar na arrecadação total no período analisado, correspondendo a 42,95%, 42%, 44% e 40% de toda a carga tributária bruta nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente, com média de participação desses impostos no total da carga tributária no período analisado de 42%. É perceptível também a tendência de crescimento deles na carga tributária total, de modo que, apenas em 2020, eles sofreram queda de 3% em relação a 2019. Já em 2021 e 2022, sofreram crescimento de 27% e 4% em relação aos anos anteriores, respectivamente.

Cabe mencionar que os impostos indiretos são aqueles classificados pelo Tesouro Nacional como tributos que incidem sobre o consumo de bens e serviços, recolhidos pelos três entes federativos e, portanto, são repassados aos respectivos consumidores, independentemente do seu poder aquisitivo, implicando em reconhecer que tal modalidade de imposto recai expressivamente sobre a classe trabalhadora, que destina parcela significativa de seu salário para a aquisição de alimentos e roupas, entre outros bens e serviços necessários à sua reprodução social, demonstrando a regressividade tributária no Brasil.

Em contraste com essa realidade, o imposto sobre a propriedade rural e urbana, conforme a Tabela 1, é pífio na carga tributária bruta brasileira, tendo representado apenas 4,88%, 5%, 5% e 5% nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente.

Em segundo lugar na carga tributária bruta, estão os impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital, que são compostos por cinco tributos recolhidos apenas pelo governo federal. Conforme os dados, estes representaram 22,35%, 22%, 24% e 27% de toda a carga tributária bruta nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente. Cabe mencionar que parcela significativa do imposto de renda é proveniente de pessoas físicas, portanto, da atividade de trabalho assalariado, o que significa que o seu pagamento é feito com parcelas de trabalho necessário, ficando de fora de tal tributação as grandes fortunas, além dos lucros e dividendos.

Vejamus que, quando se trata da tributação que o Estado realiza sobre a sociedade, a classe trabalhadora ocupa o 1º lugar no *ranking* da formação do fundo público e o faz mediante destinação de parcela

significativa de seu salário, portanto, de trabalho necessário (Behring, 2021). Sendo assim, a sua redistribuição no financiamento de parcela significativa da reprodução social dessa mesma classe viabilizada pelas políticas sociais, financiadas pelo OSS, seria uma mudança profunda, considerando o histórico contexto de sua negação no âmbito do Estado. No entanto, não é o que temos verificado no período dos governos ultraneoliberais, cujo aprofundamento dos instrumentos do ajuste fiscal está provocando o desfinanciamento do orçamento que sustenta a Seguridade Social brasileira.

Tabela 1 – Carga tributária bruta de acordo com a classificação econômica do Tesouro Nacional (2019 a 2022), valores correntes em milhões de reais e em %, além de % em relação ao PIB

Carga Tributária Bruta Total	R\$ MILHÕES E EM %								% DO PIB			
	2019		2020		2021		2022		2019	2020	2021	2022
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%				
<b>Total do Governo Geral</b>	<b>2.407.308</b>	<b>100</b>	<b>2.372.126</b>	<b>100</b>	<b>2.942.470</b>	<b>100</b>	<b>3.342.093</b>	<b>100</b>	<b>33,17</b>	<b>31,77</b>	<b>33,90</b>	<b>33,71</b>
<b>Total dos Impostos</b>	<b>1.777.237</b>	<b>73,83</b>	<b>1.742.599</b>	<b>73</b>	<b>2.231.775</b>	<b>76</b>	<b>2.523.856</b>	<b>76</b>	<b>24,49</b>	<b>23,34</b>	<b>25,71</b>	<b>25,45</b>
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital	537.964	22,35	526.576	22	<b>696.007</b>	24	910.263	27	7,41	7,05	8,02	9,18
Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra	44.788	1,86	42.239	2	49.325	2	57.061	2	7,41	0,57	0,57	0,58
Impostos sobre a propriedade	117.499	4,88	121.722	5	143.505	5	165.374	5	1,62	1,63	1,65	1,67
Impostos sobre bens e serviços	1.034.053	42,95	1.006.348	42	1.280.902	44	1.332.124	40	14,25	13,48	14,76	13,44

Impostos sobre o comércio e transações internacionais	42.933	1,78	45.722	2	62.036	2	59.034	2	0,59	0,61	14,76	0,60
Outros impostos	-	0,00	-8	0	-	0	-	0	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total das Contribuições Sociais</b>	<b>630.071</b>	<b>26,17</b>	<b>629.527</b>	<b>27</b>	<b>710.695</b>	<b>24</b>	<b>818.237</b>	<b>24</b>	<b>8,68</b>	<b>8,43</b>	<b>8,19</b>	<b>8,25</b>
Contribuições para o RGPS	395.874	16,44	387.405	16	450.809	15	518.970	16	5,46	5,19	5,19	5,23
Contribuições para o RPPS	92.861	3,86	99.897	4	105.788	4	122.947	4	1,28	1,34	1,22	1,24
Contribuições para o FGTS	128.710	5,35	127.539	5	137.227	5	156.298	5	1,77	1,71	1,58	1,58
Contribuição para o Pasep	12.626	0,52	14.686	1	16.871	1	20.022	1	0,17	0,20	0,19	0,20

**Fonte:** elaboração própria, com base nas estimativas da carga tributária bruta do governo geral dos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2024).

Na Tabela 2, projetamos as receitas do Orçamento da Seguridade Social, considerando tanto os valores desvinculados pela DRU quanto aqueles que foram subtraídos do OSS pelas Renúncias Tributárias. A projeção avança demonstrando o resultado do OSS, considerando as despesas realizadas pela Seguridade Social, conforme podemos observar.

Tabela 2 – Projeção das receitas, despesas e resultado do Orçamento da Seguridade Social, considerando os valores desvinculados pela DRU e valores das Renúncias Tributárias (2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas oficiais	719.174	780.627	821.016	831.330	795.860	958.726	1.115.000
Desvinculações DRU	99.218	113.404	120.107	117.082	249	249	220
Renúncias tributárias	139.224	148.506	159.438	167.503	162.241	182.694	132.960
Receita final	957.616	1.042.537	1.100.561	1.115.915	958.350	1.141.669	1.248.180
Despesas totais	773.595	837.190	874.291	926.904	950.678	994.157	1.228.324
<b>Resultado</b>	<b>184.021</b>	<b>205.347</b>	<b>226.270</b>	<b>189.011</b>	<b>7.672</b>	<b>147.512</b>	<b>19.856</b>

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos dados da Anfip (2022), do Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas 2019 – série 2012 a 2022, da Receita Federal do Brasil (2022) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do Tesouro Nacional (2022).

Analisemos primeiro o comportamento de cada instrumento do ajuste fiscal. A começar pela DRU, que incidiu significativamente sobre as contribuições sociais no período analisado, exceto sobre a contribuição para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), acumulando no período o total de R\$ 450,5 bilhões desvinculados do OSS. Cabe lembrar que, desde 2016, a DRU passou a operar com o percentual de 30% de desvinculação. Essa modificação configurou-se como mais uma medida draconiana empreendida por Temer, nesse caso, direcionada às frações do capital portador de juros, para as quais o banqueiro Henrique Meireles atuou religiosamente como ministro da Fazenda.

Quando observamos a variação, percebemos que as desvinculações cresceram 14% em 2017 em relação a 2016, seguindo-se de crescimento

de 6% em 2018 quando comparado a 2017. A partir de 2019, a DRU sofre queda de 3% em relação a 2018 e, conforme os dados, sofre queda brusca de 100% em 2020, comparado a 2019, mantendo-se o total de desvinculação de 2020 em 2021. Já em 2022, os valores desvinculados caíram 12% em relação ao ano de 2021.

A compreensão da magnitude da DRU só pode ser alcançada quando a relacionamos com o total da arrecadação do OSS, representando 11% desvinculados do total das receitas em 2016, percentual que aumenta para 12% nos anos de 2017, 2018 e 2019, mesmo tendo ocorrido diminuição na arrecadação do OSS no ano de 2019.

As significativas quedas registradas em 2020, 2021 e 2022 devem-se ao fato de que a DRU passou a não incidir mais sobre a Cofins, CSLL PIS/Pasep e outras contribuições sociais, remanescendo apenas sobre as taxas de órgãos da Seguridade Social. Essa não incidência da DRU sobre as quatro contribuições sociais mencionadas foi determinada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, ou seja, pelo texto constitucional que contrarreformou a Previdência Social. Com isso, no período analisado, a DRU obteve queda na média em relação à arrecadação do OSS, na ordem de 13%, mas não se deixou de subtrair do OSS, em média no período, o montante de R\$ 64,3 bilhões anualmente.

Pela leitura dos dados em si, parece contraditório não reconhecer o avanço que tal modificação promoveu no OSS, dada a não incidência da DRU sobre as principais contribuições sociais nos últimos três anos. No entanto, as razões para essa realidade decorrem do fato de que a DRU perdeu, desde 2017, a sua finalidade principal de alcançar as metas de superávit primário, função essa que vinha sendo mais bem alcançada pelo NRF de 2016, que aprofundou a rigidez das regras fiscais relativas às despesas primárias, sobretudo no que se refere aos gastos sociais, limitando-os pelo período de vinte anos, como mencionamos anteriormente.

Já as Renúncias Tributárias alcançaram a surpreendente marca de R\$ 1,092 trilhão de recursos renunciados do OSS no período analisado, conforme a Tabela 2. No que se refere à variação, podemos observar que elas cresceram em quase todo o período, com exceção de apenas dois anos, entre os sete anos observados. Em 2017, o crescimento foi de 7% em relação a 2016. Já em 2018, elas também cresceram 7% em relação

a 2017. Em 2019, o crescimento foi de 5% em relação ao ano anterior, registrando queda de 3% em 2020, quando comparado ao ano de 2019. No entanto, elas voltaram a ter significativo crescimento no ano de 2021, cujo aumento foi de 13% em relação a 2020. No ano seguinte, em 2022, elas voltaram a sofrer queda significativa de 27% comparada ao ano de 2021. Com isso, a média de crescimento no período analisado foi de 0,2%. Já o valor médio renunciado do OSS no período em questão foi de R\$ 156,08 bilhões anualmente. Como podemos observar, as Renúncias Tributárias também sofreram redução no pior ano pandêmico, ou seja, em 2020, embora a manutenção delas nesse ano tenha sido fundamental para socorrer o capital do setor produtivo em crise, situação aprofundada pela emergência sanitária provocada pela Covid-19.

É significativo o impacto das Renúncias Tributárias sobre a arrecadação do OSS, considerando a tendência de crescimento no período analisado, o que se torna preocupante, quando observamos que o Orçamento da Seguridade Social sofreu algumas variações negativas no mesmo período, o que significa que a concessão das renúncias, pelos governos ultraneoliberais, não considerou a situação da arrecadação do OSS. As renúncias significaram 15% das receitas do OSS nos anos de 2016 e 2017, crescendo para 16% em 2018, 17% em 2019 e 18% nos anos de 2020 e 2021. Mesmo em 2020, ano mais crítico do contexto pandêmico, em que a arrecadação do OSS registrou variação negativa de 7%, as renúncias tiveram crescimento de 18%, o maior percentual da série histórica. Já em 2022, as renúncias significaram 12% da arrecadação do OSS, recuando 6% em relação ao ano anterior.

No período analisado, as renúncias significaram a média de 16% de participação da arrecadação do OSS, evidenciando a opção irresponsável de ambos os governos ultraneoliberais na concessão delas, sem avaliar as implicações no conjunto da arrecadação que, inclusive, não teve nenhuma contrapartida do governo federal no que se refere à compensação de recursos diante da perda de receitas decorrentes das renúncias.

Analisados isoladamente os dois instrumentos do ajuste fiscal, DRU e Renúncias Tributárias. Vejamos agora os impactos de ambos na totalidade do OSS, movimento que nos possibilita apontar, inclusive, as razões concretas que estão por trás do argumento falacioso e ideológico da existência de déficit orçamentário do OSS, defendido a todo custo

pelos governos ultraneoliberais, mas que, na verdade, é um argumento que perdura ao longo do ajuste fiscal brasileiro e ganha contornos dramáticos desde 2016.

A leitura atenta da Tabela 2 indica a capacidade superavitária que o OSS possui, o que significa que ele tem condições de honrar com os seus compromissos, arcando com os benefícios e os serviços que contribuem para parte da reprodução social da força de trabalho brasileira, por meio do sistema de Seguridade Social. Vejamos que todos os anos da série histórica analisada teriam saldo positivo, se considerarmos os valores desvinculados pela DRU e os valores renunciados. Isso implica, portanto, em reconhecer que a condição deficitária do OSS tem profunda relação com as nefastas agendas políticas ultraneoliberais dos governos Temer e Bolsonaro, nas quais a tônica do ajuste fiscal tem se pautado no desfinanciamento de parte da reprodução social da força de trabalho, condição essa alcançada muito em função da manutenção da DRU e das Renúncias Tributárias sobre as contribuições do OSS. Nossos dados, portanto, convergem com aqueles levantados por Behring (2021, p. 216), a partir dos quais, também afirma que:

[...] a seguridade social conseguiria arrecadar e custear seus gastos (que, ademais, geram renda, consumo e tributos pelo país), se não fossem os instrumentos do ajuste fiscal permanente, como as Desvinculações de Receitas da União (DRU), que hoje retiram 30% do Orçamento da Seguridade Social, o *Superávit* Primário alimentado pela DRU e as isenções fiscais sobre as fontes da Seguridade Social, com destaque para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), para segmentos determinados, sem falar da astronômica dívida empresarial para com a Previdência Social de R\$ 427,4 bilhões em 2019, segundo relatório da Instituição Fiscal Independente (IFI), ligada ao Senado Federal, da qual se avalia que 63% poderiam ser recuperados, retornando aos cofres públicos aproximadamente R\$ 157,9 bilhões de reais.

Quando olhamos a Tabela 2 do ponto de vista do percentual em relação à arrecadação do OSS, percebemos que ambas as medidas, DRU e Renúncias Tributárias, retiraram o equivalente a 25% do OSS em 2016, subindo para 27% em 2017, 28% em 2018 e 29% em 2019. Já nos anos de 2020, 2021 e 2022, os percentuais de ambas as medidas em relação à arrecadação do OSS foram em proporções menores, considerando a modificação na DRU, alcançando 18%, 18% e 12%, respectivamente. DRU e Renúncias, somadas, retiraram, em média, 23% de todos os recursos arrecados pelo OSS no período de 2016 a 2022. Significa que os governos ultraneoliberais destinaram, praticamente  $\frac{1}{4}$  da arrecadação do OSS para as diversas frações do capital.

No entanto, conforme já problematizamos anteriormente, esse quadro de aprofundamento dos instrumentos do ajuste fiscal que tem levado à condição deficitária do OSS não é suficiente para caracterizar os governos Temer e Bolsonaro como ultraneoliberais. É a combinação do aprofundamento desses nefastos mecanismos sob a regência do tacão do NRF que os qualifica propriamente como ultraneoliberais, realidade a partir da qual parte da reprodução social da força de trabalho entrou em regime de desfinanciamento, cujos estragos foram sentidos de imediato: “Já na passagem de 2016 para 2017, após anos de crescimento significativo (ainda que insuficiente), o orçamento da assistência social caiu 2,8%; o da saúde, 7%; o da Previdência, 0,2%” (Behring, 2021, p. 193-194).

Esses resultados trágicos, alcançados em pouco espaço de tempo, devem-se ao fato de o NRF ter estabelecido limitadores rígidos em relação às despesas primárias do governo federal, que não puderam superar os gastos realizados nos anos anteriores, sendo corrigidos apenas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), incluindo, aquelas despesas relacionadas à educação e saúde, conforme previsão na Constituição Federal de 1988.

Esse grau de devastação implantado pelo NRF, combinado aos demais instrumentos do ajuste fiscal operados pelos governos ultraneoliberais, configurou uma combinação explosiva que colocou o Brasil, por exemplo, em condição de extrema vulnerabilidade no enfrentamento da crise sanitária provocada pela Covid-19, a partir de 2020. Se o vírus em si, do ponto de vista biológico, provocou um quadro de adoecimento

considerado extremamente letal no mundo, no Brasil, ele foi potencializado pela opção política do governo neofacista de Bolsonaro, considerando a sua decisão política de manutenção da austeridade fiscal imposta pelo NRF, combinada à política negacionista da doença, cujo encontro perverso conformou um verdadeiro extermínio aberto contra milhares de trabalhadores e trabalhadoras do Brasil, conforme aponta Boschetti (2023, p. 84):

A perversidade com que este governo tratou o impacto da pandemia na classe trabalhadora, negando-lhe a mínima proteção necessária à garantia da vida, fez do Brasil, com 2,7% da população mundial, o país com o terceiro maior número de casos (6,14% do total mundial) e o segundo com o maior número de mortes (10,73% do total mundial) que poderiam ter sido evitadas com políticas de prevenção e proteção. Apesar de possuir um dos mais estruturados sistemas públicos do mundo (SUS), o criminoso retardo e lentidão na aquisição e distribuição de vacinas ceifou mais de 660 mil vidas oficialmente registradas e esconde uma subnotificação que pode chegar a mais 170 mil mortes.

Basta observarmos as seis maiores funções orçamentárias de despesas do Orçamento Geral da União (OGU) no período de 2019 a 2022, dispostas na Tabela 3 a seguir, para apontarmos qual foi a prioridade orçamentária do governo neofascista de Bolsonaro durante o contexto pandêmico provocado pela Covid-19, o que por sua vez, revelará qual fração de classe social o governo em questão mais beneficiou. Além disso, ao observar a tabela, perceberemos as implicações diretas do NRF sobre a evolução das despesas das políticas que integram a Seguridade Social e, ainda, o Trabalho e a Educação.

As médias de variação das despesas relacionadas à Seguridade Social, Educação e Trabalho foram dramáticas no período em questão. A Seguridade Social, por exemplo, sofreu crescimento na ordem de 39% em 2020, comparado a 2019, registrando queda de 12% em 2021, quando

comparado ao ano anterior.

Devemos lembrar que o crescimento em 2020 e 2021 se deve ao fato do acréscimo de receitas em virtude do Regime Extraordinário Fiscal relativo ao enfrentamento da Covid-19, instituído pela Emenda Constitucional nº 106/2020. Com o fim da sua vigência, as despesas da Seguridade Social cresceram apenas 3% em 2022, quando comparado ao ano de 2021, em função do crescimento das despesas relacionadas ao Auxílio Brasil, programa de transferência monetária utilizado como medida eleitoral por Bolsonaro na tentativa de reeleição em 2022.

No período em análise, mesmo com todas as questões que apontamos anteriormente, as despesas da Seguridade Social tiveram crescimento pífio de 7%. Quando observamos a média de crescimento de cada política separadamente, deparamo-nos com um pífio crescimento de 4% da Previdência Social e de 6% da Saúde, cujo orçamento limitado impossibilitou a ampliação da assistência à população infectada pela Covid-19, que evoluiu para casos mais graves, ainda que o SUS tenha sido fundamental no enfrentamento da pandemia. Sem ele, o número de mortes teria sido muito maior. Por fim, a Assistência Social, surpreendentemente, teve crescimento de 76% motivado pelo Auxílio Emergencial, criado no contexto pandêmico. Assim, essa última política transformou-se de política direcionada a “vagabundo”, segundo proferido pelo próprio ex-presidente Bolsonaro, para galinha dos ovos de ouro, fenômeno que não foi extensivo às demais políticas.

A educação, por exemplo, também conviveu com contingenciamento de recursos, a começar pela redução de 7% nas despesas de 2020, em comparação ao ano de 2019. No ano em que a Covid-19 mais assolou o Brasil, o governo neofacista de Bolsonaro se valeu das medidas de isolamento social para reduzir as despesas com a educação, fato que expressou a falta de assistência, em todos os níveis, inclusive tecnológico, para alunos(as) e professores(as), que tiveram que financiar o ensino remoto. Em 2021, as despesas cresceram 9%, seguidas de aumento de 17% em 2022. Em média, no período, as despesas cresceram apenas 5%. O ataque por meio do orçamento foi combinado aos ataques ideológicos do governo sobre todos os níveis da educação, sobretudo, nas universidades, cuja finalidade foi enfraquecê-las para, estrategicamente, mercantilizá-las, como lembra Badaró (2020, p. 213):

A atitude obscurantista em relação à educação e à ciência teve repercussões materialmente concretas, com a intensificação dos cortes de verbas às instituições de ensino superior e as agências de apoio à produção científica e programas de pós-graduação. Substituindo o primeiro-ministro indicado por Olavo de Carvalho para o posto da Educação (Ricardo Velez Rodriguez), após poucos meses no cargo, período em que demonstrou incompetência administrativa e retórica hostil aos produtores de conhecimento, por um segundo ainda mais obtuso e agressivo (o também olavista Abraham Weintraub), Bolsonaro confirmou que sua pauta para educação, ciência e tecnologia é centrada na destruição. Weintraub primeiro operou um corte de 30% do orçamento das universidades e institutos federais (justificando inicialmente como punição contra a balburdia em algumas dessas instituições), estrangulando-as, para, em seguida, apresentar a saída de um projeto de nome Future-se. A ideia-chave do projeto é que as instituições devem ser refuncionalizadas como organizações de serviços para que possam iniciar seu autofinanciamento, desobrigando o Estado federal de custear as instituições públicas sob sua responsabilidade.

No que se refere às despesas relacionadas ao Trabalho, tiveram queda de 4% no período analisado, cujas implicações recaíram nos principais benefícios, como seguro-desemprego e abono salarial. Mesmo no primeiro ano pandêmico, ou seja, em 2020, a função trabalho cresceu apenas 1% e, no ano de 2021, sofreu significativa redução de 19%, evidenciando o desprezo do governo de Bolsonaro em relação à proteção do trabalho. Por fim, em 2022, as despesas tiveram aumento pífio de 1%.

Se, por um lado, as funções orçamentárias relacionadas à Seguridade Social, Educação e Trabalho, responsáveis pelo financiamento de diversos serviços e benefícios direcionados à significativa parcela da

população brasileira viveram variações dramáticas no período em análise, não verificamos essa mesma dinâmica naquelas funções orçamentárias que estão diretamente relacionadas ao atendimento de interesses da fração do capital portador de juros.

Conforme expõe a Tabela 3, a função orçamentária encargos especiais, que abriga as subfunções serviços da dívida e refinanciamento da dívida, ocupou a primeira colocação do Orçamento Geral da União (OGU) nos anos em análise, com participação de 47%, 47%, 58% e 47%, nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente. Notemos que o maior gasto do governo Bolsonaro foi com o pagamento dos serviços da dívida pública, contrariando o discurso governamental de que os gastos sociais sufocam a arrecadação tributária e engessam a capacidade de atuação do Estado brasileiro. Em média, no período, a função encargos especiais capturou 51,3% dos recursos do OGU, ou seja, pouco mais da metade de todos os recursos investidos pelo governo federal no país.

Considerando apenas o pagamento dos serviços das dívidas interna e externa, deixando de fora o refinanciamento da dívida interna e externa, ainda assim, temos uma significativa parcela de fundo público mobilizada por essas duas funções orçamentárias. Em 2019, elas representaram 25,3% de participação no total do OGU, caindo para 22,6% em 2020. Já em 2021 e 2022, elas representam 19,9% e 15%, respectivamente, de todas as despesas realizadas pelo OGU. Vale registrar que o cálculo excluindo o refinanciamento representa os recursos que efetivamente são despendidos ano a ano de exercício para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública.

Essa realidade concreta coloca em evidência a atualidade do pensamento de Marx (2002, p. 1982), para quem a dívida pública, ainda na acumulação primitiva, já era um elemento fundamental no processo de acumulação de capital:

A dívida pública tornar-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Como o toque de uma varinha de mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital. Os credores do Estado não são nada, pois

a soma emprestada é convertida em títulos da dívida pública, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante.

Ao tempo em que as despesas da Seguridade Social, Educação e Trabalho tiveram crescimento vegetativo de 7%, 5% e 9%, respectivamente, no período analisado, em função do limite imposto pelo NRE, por outro lado, as despesas com serviços das dívidas interna e externa cresceram em proporção maior, acumulando crescimento de 13% no período em questão. Em média, no período, as despesas com as funções orçamentárias Previdência Social, Assistência Social, Saúde, Educação e Trabalho, alcançaram o percentual de 37% de todos os recursos investidos pelo governo federal. Por outro lado, a média de participação das duas subfunções orçamentárias – serviços das dívidas interna e externa – alcançou 20,8% de participação no total do OGU.

Tabela 3 – Participação das seis maiores funções orçamentárias no OGU pago (2019 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$ e em %)

	FUNÇÃO DESP	PAGO (2019)		PAGO (2020)		PAGO (2021)		PAGO (2022)	
	<b>TOTAL DO OGU</b>	<b>R\$ 2.710.907.655.985</b>	<b>%</b>	<b>R\$ 3.535.314.336.890</b>	<b>%</b>	<b>R\$ 3.861.162.268.993</b>	<b>%</b>	<b>4.166.021.055.079,47</b>	<b>%</b>
	<b>ENCARGOS ESPECIAIS – DÍVIDA PÚBLICA</b>	<b>R\$ 1.289.983.972.441</b>	<b>47</b>	<b>R\$ 1.683.400.623.822,72</b>	<b>47</b>	<b>R\$ 2.264.187.124.836,81</b>	<b>58</b>	<b>R\$ 1.974.781.324.853</b>	<b>47</b>
SUBFUNÇÕES	ENCARGOS ESPECIAIS – SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA	R\$ 666.232.551.284,52	24	R\$ 775.689.911.698	22	R\$ 642.245.627.832,21	17	R\$ 468.298.631.779	11
	ENCARGOS ESPECIAIS – REFINANCIAMENTO DÍVIDA INTERNA	R\$ 596.709.480.653,46	22	R\$ 884.195.414.360	25	R\$ 1.575.281.749.873,37	70	R\$ 1.484.827.479.378	36
	ENCARGOS ESPECIAIS – SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA	R\$ 18.919.641.163,95	0,7	R\$ 23.063.490.918	1	R\$ 21.138.164.600,87	3	R\$ 19.241.353.668	4
	ENCARGOS ESPECIAIS – REFINANCIAMENTO DÍVIDA EXTERNA	R\$ 8.122.299.338,66	0,3	R\$ 451.806.848	0,01	R\$ 25.521.582.530,35	2	R\$ 2.413.860.028	0,2

<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	R\$ 743.575.391.556	27	R\$ 758.287.524.465	21	R\$ 845.174.182.816	19	R\$ 856.019.727.944	20
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	R\$ 92.845.668.722	3	R\$ 409.936.624.446	11	R\$ 158.601.987.506,00	4	R\$ 198.272.347.247	4
<b>SAÚDE</b>	R\$ 114.182.505.319	4	R\$ 150.462.970.240	4	R\$ 161.436.188.575,00	4	R\$ 140.106.303.106	3
<b>EDUCAÇÃO</b>	R\$ 94.474.263.880	3	R\$ 88.075.831.717	2	R\$ 96.055.905.716,00	2	R\$ 112.433.414.384	2
<b>TRABALHO</b>	R\$ 89.080.958.225	3	R\$ 90.385.761.773	2	R\$ 73.105.642.477	2	R\$ 74.150.306.586	2

**Fonte:** elaboração própria, com base em dados coletados no Siga Brasil/Painel Especialista (Brasil, c2024).

Por fim, observemos que, ao passo que as despesas com os gastos sociais sofreram queda em 2021 e 2022, houve um crescimento das despesas relativas aos serviços da dívida pública, demonstrando a prioridade governamental na repartição dos recursos que compõem o fundo público para o capital portador de juros.

### **Considerações finais**

Relacionando os dados relativos ao pagamento dos serviços da dívida pública, bem como os gastos com as políticas sociais mencionadas, com o total da carga tributária bruta dos últimos anos, podemos desvendar o lugar que cada classe social ocupa na distribuição dos recursos que compõem o fundo público.

Quando se trata da arrecadação, é a classe trabalhadora que ocupa o 1º lugar, sustentando a maior parte dos tributos recolhidos pelo Estado, considerando que, conforme apontaram os dados analisados anteriormente, os impostos indiretos ocupam o primeiro lugar na arrecadação total da carga tributária bruta do Brasil. Por outro lado, quando observamos as despesas realizadas pelo Estado brasileiro, é a fração do capital portador de juros que ocupa o primeiro lugar na captura dos recursos que compõem o fundo público, por meio do pagamento dos serviços da dívida pública.

Concluimos, portanto, que as estruturas fiscal e tributária ultraneoliberais erigidas por Temer e mantidas por Bolsonaro beneficiaram aquelas frações da classe dominante que operam na compra de títulos públicos, ao custo da superexploração da força de trabalho, combinadas à “exploração” tributária e ao desfinanciamento de parte da reprodução social da força de trabalho. A saída para essa realidade não será efetiva se não projetar no horizonte a superação da relação social de produção que se sustenta na opressão e exploração da classe trabalhadora.

### **Referências**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social 2022**. Brasília, DF: Anfip, 2022.

BADARÓ, Marcelo Mattos. **Governo Bolsonaro: neofascismo e**

autocracia burguesa no Brasil. São Paulo: Usina Editorial, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, valor e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de Direitos, Superexploração e Desigualdades de Classe, Gênero e Raça no Brasil Recente. *In*: SOUSA, A. A. S.; OLIVEIRA, A. C. O.; SOUZA, G. (org.). **Duras vidas Severinas**: realidade brasileira e Serviço Social. Uberlândia: Navegando Publicações, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Receita Federal do Brasil (RFB). **Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas 2019 – série 2012 a 2022**. Brasília, DF: RFB, 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil**: Painel Especialista. c2024. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc>.

htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Carga Tributária do Governo Geral**. Publicado em: 28 mar. 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2022/114>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do Tesouro Nacional (2022)**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2022.

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

FONTES, Virginia. O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV; Editora UFRJ, 2010.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ensaio, 1990.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Livro 1, v. 2.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

SILVA, Fabrício Rodrigues da. **Contrarreformas e desfinanciamento da Previdência Social e Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)**. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil. **Textos e Contextos**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 1-16, jan./dez. 2021.

# CAPÍTULO 3

## CRISE CAPITALISTA E ULTRANEOLIBERALISMO NO BRASIL

*Paloma Rávylly de Miranda Lima  
Andressa Kolody*

### **Introdução**

A eclosão de várias crises desde a década de 1970 revela as contradições e disfuncionalidades estruturais do capitalismo. Esses eventos, que se manifestam em diferentes níveis e vão desde a crise imobiliária no segmento *subprime* em 2007/2008, passando pela pandemia de Covid-19 em 2020/2021, até as recentes guerras no Leste Europeu, sinalizam um possível fim das possibilidades civilizatórias desse sistema. O esgotamento manifesta-se visivelmente na barbarização que se generaliza não apenas nos países dependentes, mas também nos países de capitalismo central.

As crises não representam apenas um mau funcionamento temporário do sistema ou exclusivo da financeirização do capital, ignorando que cada forma atual do capitalismo é a síntese de suas fases pretéritas. Em vez disso, o que enfrentamos é uma crise na própria capacidade de resposta do capital à sua dificuldade orgânica de valorização do valor, exacerbada por uma longa onda depressiva.

Essa transformação aponta para um cenário onde a tendência de regressão à barbárie é substituída por uma economia política da barbárie, caracterizada por uma expropriação crescente, intensificação dos conflitos e aprofundamento das desigualdades sociais e das opressões de gênero e raciais.

Este capítulo denomina essa conjuntura como “crise dentro da

crise”, destacando que, embora a crise de 2008 seja uma manifestação recente e nova, ela é, na verdade, parte e expressão da crise estrutural do capitalismo. Nesse sentido, exige uma análise totalizante dos termos da crítica da economia política, enfocando o conceito de capitalismo, os sentidos da crise e o ultraneoliberalismo como modelo de restauração adotado em resposta à crise de 2008.

Marx já havia identificado a barbárie como um elemento fundante ao desenvolvimento capitalista, mas a mutação nas relações sociais contemporâneas sugere que estamos diante do exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital em todos os níveis da vida social (Mészáros, 2011; Netto, 2013). Essa situação pode ser vista como uma “[...] tendência de fim de mundo em curso como realização plena do capitalismo e todas as suas variáveis evolutivas” (Menegat, 2018, p. 272).

A crise da crise, portanto, marca uma transformação no cenário econômico global, caracterizado pelo binômio expropriação/concentração e pela ascensão de um estágio mais avançado do capitalismo neoliberal financeirizado. No entanto, essa mudança não impacta apenas as dinâmicas econômicas, uma vez que ela também reconfigura profundamente as instâncias políticas e suas relações, transformando substancialmente o regime político (Fontes, 2022, 2024).

Para englobar e sintetizar as questões ora apresentadas, este capítulo adotará a revisão bibliográfica, que permitiu analisar a “crise da crise” e a ascensão do ultraneoliberalismo como paradigma atual de continuidade do neoliberalismo, particularmente na realidade brasileira. Desse modo, o capítulo está organizado em duas partes: a primeira retoma o debate da crise em suas variadas expressões no âmbito da tradição marxista, associando-a ao avanço contemporâneo da barbárie; em seguida, apresenta-se brevemente a trajetória do neoliberalismo no Brasil, estabelecendo o elo entre as dimensões bárbaras da crise com a sua atual fase ultraneoliberal.

### **Capitalismo, crise e barbárie**

No Capítulo XLVIII do livro III, de *O Capital*, Marx afirma que, embora o capital aparente ser uma *coisa*, ele é, na verdade, uma relação social específica de uma determinada formação histórica: a sociedade

capitalista. Essa constituição fetichista se apresenta nas formas de dinheiro e de mercadoria, sendo o primeiro uma materialização da segunda.

Da abstração objetiva das características dessas formas, ergue-se um sistema que se organiza em torno da valorização e da realização de trocas em um impulso supostamente autônomo, sustentado pela apropriação privada e pela capitalização de mais-valor despendido por aqueles que, embora “livres como pássaros”, são explorados no processo produtivo.

O ciclo de expropriação de mais-trabalho, assim como as condições para a realização das trocas, é assegurado pela atuação do Estado. Essa estrutura de poder social, através da gestão contratual da vida e do fundo público, garante as condições gerais de produção e reprodução, sustentando os mecanismos de exploração e expandindo as relações de troca (Mandel, 1982). Sua atuação viabiliza a generalização dessa dinâmica relacional na integralidade da vida social, de modo que o capital se espalha ora como um filete, ora como uma indução (Harvey, 2012).

Ancorado na necessidade de transformar dinheiro em mais dinheiro (D-M-D') e com a finalidade incessante de acumulação, esse processo reduz as relações sociais ao império da quantificação, tornando os sujeitos apêndices de uma maquinaria, enquanto o dinheiro se torna o condutor da sociabilidade (Barros, 2023).

Para isso, o sistema se adapta constantemente, em um impulso apaixonado de valorização própria que se adensa na razão direta de um quadro de irracionalidades econômicas e extraeconômicas (Fraser, 2020; Netto, 2013). Nesse contexto, a lei do valor, a queda tendencial da taxa de lucro e a destruição da natureza e dos seres humanos operam dialeticamente, independentemente da forma histórica assumida, uma vez que cada fase do capitalismo é parte de um todo (Fontes, 2022; 2024).

Ainda que a economia política clássica e neoclássica projetem ideologicamente a ideia de um princípio de estabilidade causal e intertemporal, no qual o sistema capitalista funcionaria de forma mecânica e sem tensões, as relações econômicas sofrem mutações constantes, que são influenciadas por inovações tecnológicas, mudanças nas instituições políticas, transformações na estrutura do mercado, estratégias de grupos sociais e conflitos nas relações de trabalho (Mandel, 2023).

Portanto, o processo pelo qual o capital opera não é linear, estável ou apartado da política, mas está estreitamente imbricado na vida

social. Os surtos de prosperidade são cingidos por choques sistêmicos e graves declínios na atividade econômica, que, por sua vez, inauguram novas fases de expansão e destruição, submetendo as funções do Estado a transformações (Mandel, 2023). Assim, a crise e a barbárie não são situações episódicas ou exógenas que acometem transitoriamente o “organismo” sadio chamado de capital, mas elementos intrínsecos e dinamizadores das relações capitalistas (Harvey, 2016; Netto, 2013).

Na tradição marxista, não há capitalismo sem crise e barbárie (Netto, 2013). As crises obedecem às leis do próprio funcionamento do capital, que, “ao atingir um determinado estágio, entra em conflito com o desenvolvimento posterior dessa riqueza” (Marx, 1984, p. 310). Esse processo cria novas versões do capitalismo, com desdobramentos sociopolíticos que tangenciam as relações de produção e de reprodução social, e são inelimináveis dessa ordem social.

Entretanto, as crises também representam o próprio limite do capital, uma vez que o desenvolvimento das forças produtivas e sua destruição se tornam cada vez mais sistemáticos (Marx, 1984). Além disso, as crises estão ocorrendo com uma periodicidade cada vez mais curta, indicando que o capitalismo entrou em um novo período de crise estrutural (Mandel, 1982; 1994).

Essa tendência de queda da taxa de lucro pode ser contrariada, entre outras coisas, pelo aumento da exploração da força de trabalho e pela compressão dos salários abaixo do valor. No entanto, Marx (1894, p. 318) já apontava os limites históricos do capitalismo, ao analisar essas estratégias que podem retardar o declínio da taxa de lucro, mas não anulá-lo.

Assim, os episódios recorrentes de crise contêm evidências óbvias. No entanto, à medida que adentramos em um novo patamar de desenvolvimento do capitalismo, cada vez mais evidente desde a década de 1970, instaura-se um novo quadro de crise estrutural, com características próprias, mas cada vez mais intensas, que têm instalado soluções cada vez mais violentas e autoritárias, desafios para o estabelecimento de consensos, e sementes para crises mais recorrentes e complexas.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a história do desenvolvimento do capitalismo é marcada por um metabolismo destrutivo que se manifesta através de uma sequência de crises que mobilizam diferentes saídas

(Streck, 2018). As crises são, portanto, a expressão concentrada e violenta de todas as contradições da economia burguesa (Coggiola, 2009).

Ainda que diferentes, as saídas dessas crises estruturais sempre preservam o núcleo duro do capital: a valorização do valor para a recomposição da taxa de lucro e a adaptação, por meio da coerção e do consenso, a um novo estado de coisas que modifica visões de mundo e relações sociais em um contínuo de crises cada vez mais cronificadas e generalizadoras da barbárie (Harvey, 2016; Netto 2013). Vejamos.

A primeira grande depressão com abrangência econômica mundial e de caráter geral (1873-1896) sucedeu-se à industrialização na Inglaterra e desdobrou-se a partir da competição de outros países, especialmente Alemanha e Estados Unidos, que também começaram a produzir em larga escala.

Com a impossibilidade de realizar essa produção no espaço nacional, instaurou-se uma disputa por mercados externos, desafiando a dominação inglesa e o tipo de capitalismo organizado mediante impérios (Coggiola, 2009). Essa crise teria se iniciado com o “craque da Bolsa de Viena” e, ao atingir a “economia inglesa”, em vista do seu papel central no capitalismo da época, ganhou escala mundial (Coggiola, 2009).

Desse processo emergiu a expansão do capitalismo numa nova fase com impactos geopolíticos: o imperialismo, que estabeleceu uma rede de interdependência sensível por meio das grandes corporações e a criação dos Estados nacionais. A tentativa de saída da crise para definir o centro dinâmico do capital desencadeou guerras que combinavam interesses estatais e financeiros, e sua superação só foi possível na última década do século XIX.

Desde então, os Estados Unidos se apresentam como a principal economia do mundo. A longa e persistente crise de 1929 eclodiu em razão do tipo de economia implementada por eles, com atividades financeiras realizadas através da Bolsa de Valores. A “crise anunciada” no coração da Bolsa de Nova York teria derivado de um crescimento robusto da produção dos Estados Unidos e de países fora da Europa, de uma baixa taxa de lucro, de alta concentração de renda e de um nível “razoável de desemprego”.

Nesse período, houve uma crise de superprodução de papéis, ou seja, havia muito mais papéis do que a riqueza física existente e o

mercado de ações quebrou. As crescentes desigualdades de riqueza e renda nos anos 1920 e a bolha do mercado imobiliário que estourou em 1928 pressagiaram esse colapso de 1929 (Harvey, 2016).

A saída dessa segunda grande crise apenas foi possível em 1950 e registrou uma guerra mundial, o que envolveu a instalação de regimes políticos autoritários – o nazismo e o fascismo, como demonstram as experiências alemã e italiana –, uma possibilidade de substituição do capitalismo, haja vista a experiência da Revolução Russa (1917), e a social-democracia, que alterou substancialmente o papel do Estado.

O acordo representou o enquadramento das formas de valorização fictícias do capital e o estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social, ou seja, a abertura de novas modalidades de valorização do capital, através das formas financeiras, garantindo o enriquecimento de setores pelo fundo público, que geraria emprego e atenderia a demandas articuladas com o setor privado, como educação, saúde e transporte, isso para ampliar a segurança do investimento capitalista e viabilizar a renda para o consumo, na forma de um “capitalista coletivo” ou “total ideal” (Ianni, 2004; Mandel, 1982; Poulantzas, 2000).

O desenvolvimento do conflito mundial como decorrência, em parte, da segunda maior depressão do capitalismo em escala mundial, que destruiu em larga escala as forças produtivas, acabou por restaurar o precário equilíbrio da acumulação de capital sob a hegemonia bélica, militar e econômica dos Estados Unidos.

O período excepcional do capitalismo, em que crescimento econômico (os “30 anos gloriosos”) se combinou com democracia liberal representativa, redução da desigualdade social e expectativa de socialização do consumo, alimentou a ideia de que seria possível um capitalismo com direitos e que, portanto, estaríamos diante de um novo padrão civilizatório.

Entretanto, apesar das políticas de bem-estar social geridas pela social-democracia terem sido adotadas para conter os excessos do capitalismo e reduzir a desigualdade, elas apenas conseguiram atenuar essa tendência, não eliminá-la. A limitação decorre do fato de que a geração e a ampliação de desigualdades materiais são elementos estruturais intrínsecos ao processo de acumulação do capital (Marx, 2017).

Esse processo alimentou a ilusão reformista da socialização por meio da redistribuição, de um Estado social que tiraria do capital para dar ao trabalho, quando esta agenda fazia parte da estabilização econômica e garantia estatal da taxa de lucros, bem como compunha a função integradora e de coesão social do Estado (Behring, 2023, p. 350).

A ilusão reformista, no entanto, não se sustentou diante da realidade, que se expressou nas diferentes manifestações de desigualdade, mesmo em países de capitalismo central. Os chamados “capitalismos democráticos” promovidos nas nações “desenvolvidas” não conseguiram assegurar igualdade e bem-estar. A “redistribuição de recursos pelo Estado para o consumo e para os investimentos públicos e serviços se deu de forma limitada, “[...] já que a origem desses recursos advém dos trabalhadores majoritariamente, pela vida da tributação” (Behring, 2023, p. 345).

Portanto, os modelos de Estados de Bem-Estar Social (EBES) foram exceções históricas e geográficas, verificadas apenas na Europa Ocidental, Europa Nórdica e um pedaço da América do Norte, que se generalizaram sob uma falsa equação entre democracia, capitalismo e liberalismo jurídico e beneficiaram apenas um segmento bastante específico da classe trabalhadora em um curto intervalo de tempo (Cislaghi, 2020a; 2020b; Mascaro, 2013; Wood, 2011).

A crise de 1929 foi seguida pela turbulência dos mercados de câmbio internacionais que começou em 1960 e pelos protestos de 1968 em Paris, Chicago, Cidade do México e Bangkok. E teve desfecho em meados de 1970 com o colapso do sistema Bretton Woods.

A partir da década de 1970, o capitalismo entrou em um novo patamar de desenvolvimento desencadeando novas crises. A ofensiva burguesa que emerge nesse contexto se deu pela intensificação da exploração da força de trabalho, acompanhada das expropriações, mas também pela punção de valor por meio do endividamento público e privado. Outras faces do mesmo processo foram a intensificação da crise climática e ambiental, e a eclosão de uma crise sanitária sem precedentes e da guerra (Behring, 2023; Harvey, 2016).

A crise imobiliária no segmento *subprime* teve raízes na desaceleração do mercado imobiliário e deteriorou as condições de crédito em escala global. No entanto, a contração creditícia representa muito mais que um episódio da história do capitalismo tendente à estagnação e à escassez de oportunidades para a aplicação da lógica da acumulação do excedente. Estamos, na verdade, diante de uma nova expressão da crise estrutural.

Desde 2001, a política monetária expansionista dos EUA gerou uma forte valorização dos ativos imobiliários, criando uma bolha especulativa. Bancos e corretoras contribuíram para formar essa bolha ao concederem empréstimos imobiliários a pessoas de baixa renda e ao ampliarem a securitização desses créditos. Isso resultou em um maior grau de alavancagem das instituições financeiras e na disseminação dos riscos de forma sistêmica.

A crise questionou a relevância e a centralidade do capital fictício na dinâmica do mercado de crédito imobiliário, expondo os mecanismos parasitários da financeirização do capital, que criam a hiperespeculação em determinados setores econômicos, como o imobiliário, por exemplo.

A ruptura em um elo da cadeia de valorização do capital fictício teve efeitos desastrosos para o sistema financeiro como um todo, por conta das complexas relações financeiras e patrimoniais criadas durante o processo de securitização e negociação dos derivativos. A crescente opacidade desses instrumentos financeiros dificultou a avaliação da real situação patrimonial dos agentes envolvidos.

Esses eventos desencadearam uma série de falências e concordatas, abalando o núcleo do capitalismo. A crise marcou um significativo momento de inflexão, com repercussões econômicas e políticas em todo o mundo.

### **Ajuste fiscal permanente e ultraneoliberalismo no Brasil**

Parte da literatura marxista que tem discutido a crise capitalista nas suas expressões contemporâneas e na sua concepção a partir do caráter sistêmico-estrutural, como mencionado anteriormente, tem investido no argumento de que este representa o projeto restaurador burguês que implementa estratégias com o objetivo da retomada da taxa de lucro,

mesmo que isso represente uma destrutividade em âmbito planetário. Uma das estratégias levadas a cabo para o enfrentamento ou gestão da crise ancora-se no espraiamento da ofensiva neoliberal, que busca reunir a totalidade social num emaranhado em que todas relações sociais são asseguradas pela lógica da reificação, para que a estratégia sob direção da burguesia “que privilegia a cultura e aposta na formação de uma subjetividade, fundada na ideia de que a ordem atual do capital é imutável” (Mota, 1995, p. 245) crie permanentemente uma “cultura da crise”.

Nesse aspecto, o Estado tem sido o ente crucial para tal ofensiva e para a socialização dos custos da crise, o que tem reiteradamente concentrado a riqueza socialmente produzida e alastrado suas teias de corrosão social. Vislumbrada ainda na década de 1970, com a experiência chilena na ditadura de Augusto Pinochet e pelos emblemáticos governos conservadores de Margareth Thatcher (Inglaterra) e de Ronald Reagan (Estados Unidos), a ofensiva neoliberal avança sob todo o globo como uma ideologia que destrói os avanços democráticos absorvidos pelo modo de produção capitalista nos seus “anos de ouro”.

A experiência brasileira tem demonstrado que a ofensiva neoliberal chega ao país para aprofundar as características da formação social, cujo padrão de reprodução do capital é marcado pela heteronomia e pela dependência, mas reconfiguradas e com elementos novos, haja vista que essa ofensiva se implementa num contexto de redemocratização e de um novo arranjo constitucional, em que parte dos ganhos democráticos é ilustrada no aparato legal-normativo, a exemplo da instituição da Seguridade Social.

O contexto de redemocratização é marcado pelo fim de um longo ciclo desenrolado entre as décadas de 1930 a 1980, quando o Estado brasileiro atuou como propulsor da industrialização do país, apoiado pela ideologia do desenvolvimento propalada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para os países “subdesenvolvidos”, em suas diversificadas versões do desenvolvimentismo e do nacional-desenvolvimentismo. Os custos do desenvolvimento nesse período foram sentidos durante todo o seu processo, no entanto, essas contradições foram alargadas à medida que chegavam ao seu fim, quando se enfatizou a vulnerabilidade econômica enfrentada pelo país extremamente endividado devido

às operações realizadas com a entrada massiva do capital financeiro durante a ditadura empresarial-militar. A instabilidade monetária do fim do ciclo desenvolvimentista, o alto endividamento público e a explosão das sequelas severas da “questão social” de um país extremamente desigual estavam sintonizadas com um contexto mais amplo dos países latino-americanos que também atravessaram fortes instabilidades políticas e socioeconômicas diante da força repressora apoiada pelo imperialismo, o que possibilitou um solo fértil para a adesão quase sem reservas ao projeto neoliberal.

Assim, foi por meio das supostas “reformas” estruturais propugnadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>8</sup>, com vistas ao enfrentamento do endividamento público e da inflação e com o objetivo de alcançar o famigerado equilíbrio fiscal para a manutenção de um ambiente favorável aos investimentos do mercado, que o Brasil, ainda na década de 1980 e em pleno processo de redemocratização, sofreu um completo desinvestimento público nas diversas áreas de atuação do Estado, que, conforme as “reformas”, precisariam passar por severos cortes. O Estado forte desenvolvimentista passa a ser o grande vilão dentro do discurso das reformas estruturais, e a sua saída do fomento de aspectos economicamente importantes, como a consolidação do parque industrial, gerou consequências graves, como o forte desemprego e a alta inflação, ao ponto de tal momento ser considerado como a “década perdida” – embora as causas para tal cenário sejam justamente aquilo que a retórica neoliberal atribui como a “solução”.

O rolo compressor neoliberal adentra com mais força no país a partir da década de 1990, ainda no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), do Partido da Renovação Democrática (PRD), quando primeiramente passam a ser contestados os ganhos constitucionais. O

8 As “reformas” tiveram um caráter abrangente e envolviam diretamente a atuação do Estado, sua estrutura e a relação com o mercado. Os pontos principais dessas “reformas” propostas pelo FMI aos vários países da América Latina e Caribe versavam sobre a diminuição de déficits orçamentários, o redirecionamento dos gastos públicos para setores “rentáveis”, a reforma tributária, a liberalização financeira, a competitividade da taxa de câmbio, a redução das tarifas comerciais, a abolição de barreiras aos IEDs, a desregulamentação dos mercados e a regulamentação do setor informal (Williamson, 2004).

então presidente passa a apresentar uma série de obstáculos para regulamentar o marco constitucional recém-aprovado e implementa o chamado Plano Collor, que buscava garantir a estabilidade econômica por meio do bloqueio de liquidez, conhecido como o traumático “confisco” das poupanças. Durante o governo seguinte, que o substituiu após o *impeachment* do presidente, Itamar Franco (1992-1995), do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), promoveu algumas iniciativas de cunho neoliberal importantes, como as primeiras formas de corrosão dos meios de financiamento do Estado brasileiro (Behring, 2021), de que é exemplar o Fundo Social de Emergência (FSE). Foi durante o seu governo que Fernando Henrique Cardoso (FHC), então ministro da Fazenda, criou o Plano Real (1994), visando à estabilização monetária. No entanto, é apenas com a eleição de FHC que o neoliberalismo é alçado efetivamente a um programa de Estado, tendo sido incorporado nas políticas macroeconômicas de forma permanente.

Behring (2021) afirma que o neoliberalismo no Brasil apresenta três grandes momentos, desde o início da década de 1990 até os dias atuais. Para a autora, esses momentos indicam deslocamentos importantes em relação à gênese do neoliberalismo no Brasil, próprias das dinâmicas político-econômicas internas e externas e do nível da luta de classes. O primeiro momento, que cobre todo o governo de FHC (1995-2002), é o de um neoliberalismo mais consistente; o segundo ocorre durante os governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), que a autora denomina como neoliberalismo de cooptação; e o terceiro é o denominado de ultraneoliberalismo, correspondendo ao período marcado pelo Golpe de Novo Tipo, que levou Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) à presidência de 2016 a 2018, seguido do governo neofascista de Jair Messias Bolsonaro (Partido Social-Liberal e Partido Liberal), de 2019 a 2022.

Cislighi (2020a; 2020b) inaugura o debate do termo “ultraneoliberalismo”, ao situar as metamorfoses operadas pelo neoliberalismo em âmbito mundial, quando ultrapassa o neoliberalismo de cooptação, cujo âmago no caso brasileiro é expresso pela política de conciliação de classes operada pelos governos dos Partidos dos Trabalhadores (PT), em que os métodos de apassivamento da classe trabalhadora vão desde as políticas compensatórias de renda mínima para a extrema pobreza,

passando pela política de representação que limita as bandeiras de luta feministas e do movimento negro a uma lógica individualista e meritocrática, até, finalmente, alcançar o transformismo de lideranças dos movimentos da classe trabalhadora, como as dos sindicatos, em operadores dos fundos de pensão que passam a existir com as gradativas contrarreformas previdenciárias.

Para Cislighi (2020a; 2020b), é a partir da crise de 2008 que se sustentam as bases do que se tornaria o ultraneoliberalismo. Para ela, as “consequências mundiais da crise de 2008 impuseram um aprofundamento dos pressupostos neoliberais passando ao que chamamos de ultraneoliberalismo” (Cislighi, 2020b). Assim, o ultraneoliberalismo retomaria sua experiência inicial da década de 1980 e hegemonicamente “passa a ter uma face reacionária, racista, misógina”. Além disso, a autora relaciona o ultraneoliberalismo à categoria política do “ressentimento” defendida por (Kehl) e expressa em “uma ‘revolta passiva’ assumida por setores de classe média que, desidentificados com os mais pobres e frustrados com o fracasso de sua ascensão social, procuram culpar alguém de seu infortúnio” (Cislighi, 2020b).

Numa linha de continuidade, a elaboração dessa noção de ultraneoliberalismo inclui linhas que estão diretamente relacionadas ao avanço do neoconservadorismo e das ideias fascistas que permearam o governo Bolsonaro. Borges e Matos (2020, p. 71), ao fazerem uma breve análise de conjuntura tomando os marcos do segundo ano do governo Bolsonaro, afirmam “que se encontra em curso no país a implementação de um projeto ultraneoliberal, que tem como contraface um projeto ultraneococonservador”. Para tanto, a guinada autoritária e golpista foi o mecanismo utilizado de modo que “desde a interrupção do governo de Rousseff (2016), estão explícitos os interesses da direita, que era facilitar o caminho das políticas neoliberais no plano econômico” (Borges, Matos, 2020, p. 72).

A perspectiva por eles defendida é de que essa convulsão política, proporcionada pelo golpe parlamentar-midiático que levou Temer ao poder, teve como objetivo “a aceleração da concepção neoliberal nas políticas sociais e na condução do Estado, que nada mais é do que carrear recursos para o sistema financeiro-especulativo” (Borges, Matos, 2020, p. 73)

Assim, a abordagem dos autores situa o ultraneoliberalismo como um fenômeno consolidado no plano econômico no governo Bolsonaro. Isso se deu a partir da combinação de elementos não diretamente econômicos, tais como a agenda ideológica de extrema direita, que os autores vão apontar como ultraneoliberal, diante dos elementos fascistas contidos nas ações e ideias divulgadas pelo comando do Executivo, especialmente em relação às minorias sociais e ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Por sua vez, Cassin (2022, p.18), ao analisar o padrão brasileiro de dependência, reforça que é a partir do governo ilegítimo de Temer que se impôs “um ‘novo regime fiscal’ e uma agenda de ofensivas ao trabalho, às políticas sociais e ao meio ambiente que conformaram a nova etapa do ajuste neoliberal, o ultraneoliberalismo”.

É no plano das políticas macroeconômicas e na consecução das contrarreformas que encontramos um robusto delineamento a respeito do ultraneoliberalismo brasileiro, a partir das elaborações de Behring (2021). Para a autora, as contrarreformas trabalhista e previdenciária levadas a cabo no contexto pós-golpe têm como paralelo a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que completou um padrão configurado como ultraneoliberal e que deu continuidade ao ajuste fiscal permanente.

Essa EC atribuiu contornos ainda mais fortes ao ajuste fiscal permanente, ao instaurar um Novo Regime Fiscal, mais conhecido como “PEC da Morte” ou “Teto dos Gastos”, que não possui precedente em qualquer outro lugar do mundo, já que impôs um teto dos gastos públicos congelado por 20 anos, impedindo a atuação do Estado especialmente nas garantias sociais instituídas pelo previsto na Constituição de 1988, principalmente no âmbito dos direitos sociais. Essa medida retira a sustentabilidade dos serviços públicos de um modo geral e, particularmente, da Seguridade Social, haja vista que estrangula o orçamento previsto para tais políticas por um longo período de tempo e drena o montante público para serviços da dívida pública, para beneficiar, sobretudo, a fração rentista da classe burguesa.

As feições ultraneoliberais, iniciadas por Temer e continuadas por Bolsonaro, são evidenciadas além da EC nº 103, que instituiu a contrarreforma da previdência e a propaga para todos os entes federados,

umentando, em linhas gerais, o tempo de trabalho e a parcela de contribuição dos salários dos(as) trabalhadores(as) e reforça a lógica da capitalização e da privatização das garantias previdenciárias a partir da previdência complementar imposta à força de trabalho empregada pelo Estado, como os servidores públicos.

Ao analisarem as principais peças orçamentárias do governo Bolsonaro, Behring, Cislagui e Souza (2020) reforçam o entendimento acerca da tendência regressiva ilustrada pelo ultraneoliberalismo enquanto uma etapa do neoliberalismo em que o orçamento destinado às políticas sociais tem diminuído, ao tempo em que os recursos voltados para a área econômica restringem importantes direitos sociais, como a previdência, ao lugar de sustentabilidade das contas públicas.

Portanto, as medidas instituídas que configuram o ultraneoliberalismo, a partir da conjuntura deflagrada pelo golpe parlamentar de 2016, com apoio jurídico e midiático, e a eleição de Bolsonaro, marcada por *fake news* e pela prisão de Lula, fortaleceram a ideologia neoconservadora com forte teor do ideário fascista. Por outro lado, legitimaram legalmente o padrão de desfinanciamento do Estado ante os direitos sociais, adentrando num grau mais profundo de subsunção ao parasitismo rentista evocado pela religiosa política fiscal de pagamento aos credores da dívida pública.

A continuidade da socialização dos custos da crise capitalista aos trabalhadores é intensificada pelo ultraneoliberalismo, de modo que nem mesmo o campo da esquerda tem de fato contestado o seu horizonte político.

### **Considerações finais**

Desde 2016, com o golpe de novo tipo, foi entronizado no Brasil um novo ciclo neoliberal, o ultraneoliberalismo, que, sob um governo neofascista, autoritário e predatório, como o de Bolsonaro, assumiu consequências ainda mais danosas para a classe trabalhadora. Esses retrocessos podem ser retomados pelo avanço de uma ideologia ultraconservadora em todas as esferas, com impactos como a difusão de um discurso punitivista e de exaltação das armas, o que aumentou tanto a letalidade policial quanto a violência civil; o agravamento das questões agrárias e ambientais; os cortes nos orçamentos de áreas sociais

cruciais; e a abordagem dada à maior crise sanitária global. Todos esses problemas foram exacerbados pelo crescimento da miséria e da fome, impulsionados por uma taxa básica de juros.

As contrarreformas realizadas em grande escala, como as das legislações trabalhista e previdenciária, e a imposição de um Novo Regime Fiscal que estrangula as contas públicas e aprofunda a função do Fundo Público para o capital rentista-especulativo, intensificaram as condições precárias de vida e de trabalho da classe trabalhadora, para quem a saída da crise não parece ser uma alternativa – mas uma adaptação permanente às suas condições, impregnando a realidade de um caráter presenteísta e diminuindo as possibilidades políticas ao pragmatismo e ao fatalismo.

Apesar de uma forte relação com a continuidade da crise, entendendo-a como pressuposto da ofensiva neoliberal, o entendimento sobre o ultraneoliberalismo ainda carece de um maior aprofundamento. Isso se dá devido à necessidade de que o termo “ultraneoliberalismo” encontre mais consistência teórica no sentido de articulá-lo às experiências exógenas ao Brasil, às raízes da categoria neoliberalismo e, principalmente, ao aprofundamento das pesquisas, tanto no Serviço Social quanto fora dele – especialmente no âmbito da tradição da crítica da economia política. Portanto, é necessário que se adensem os significados dos anos tacanhos dos governos Temer e Bolsonaro e da conjuntura que evidentemente contorna as discussões acerca do termo “ultraneoliberal”.

## Referências

BARROS, D. R. O que significa o fetichismo da mercadoria? Disponível em: <<https://www.boitempoeditorial.com.br/blog/2023/09/06/o-que-significa-o-fetichismo-da-mercadoria/>>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R. **Fundo Público, valor e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, E. R.; CISLAGHI, J. F.; SOUZA, G. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. *In*: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. F. (org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. 1. ed. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

\_\_\_\_\_. O Estado na decadência do Capitalismo: o legado de Ernest Mandel. *In*: Gustavo Gomes; Renata Schittino. (Org.). Estado, Direito e Marxismo. 1. ed. São Paulo: Usina Editorial, 2023, v. 1, p. 334-359.

BORGES, M. E. S.; MATOS, M. C. As duas faces da mesma moeda: ultraneoliberalismo e ultraneoliberalismo no Brasil da atualidade. *In*: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. F. (org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. 1. ed. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

CASSIN, M. P. S. Dependência e ultraneoliberalismo: as políticas sociais no Brasil pós-golpe de 2016. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), v. 22, n. 43, p. 17-33, jan./jun. 2022.

CISLAGHI, J. F. Parte II – O neoliberalismo de cooptação como resposta às resistências. **Esquerda Online**, 16 jun. 2020a. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/15/parte-ii-o-neoliberalismo-de-cooptacao-como-resposta-as-resistencias/>. Acesso em: 20 out. 2024.

CISLAGHI, J. F. Parte III: O ultraneoliberalismo e a política dos ressentidos. **Esquerda Online**, 25 jun. 2020b. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/25/parte-iii-o-ultraneoliberalismo-e-a-politica-dos-ressentidos/>. Acesso em: 20 out. 2024.

COGGIOLA, Osvaldo. **As grandes depressões (1873-1896 e 1929-1939): fundamentos econômicos, consequências geopolíticas e lições para o presente**. São Paulo: Alameda, 2009.

FONTES, V. **Reflexões im-pertinentes: história e capitalismo contemporâneo**. 2. ed. - Rio de Janeiro: Mauad X, 2022.

\_\_\_\_\_. Anotações para a aula “Ditadura e capitalismo de destruição”. Curso 60 anos do golpe de 1964, ofertado pela Unioeste. Paraná, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TIgjA8AmUZg>. Acesso em: 20 ago 2024.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. **17 contradições e o fim do capitalismo**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

IANNI, O. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

MANDEL, E. O Estado na fase do capitalismo tardio. *In*: MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. Trad. Carlos Eduardo S. Matos *et al.* São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **Marxismo: uma introdução**; orgs Oliveria, L. de; Cláudio, R.

São Paulo: Usina Editorial, 2023.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo, Nova Cultural, 1984. Livro III. (Série “Os economistas”).

MARX, Karl. **O Capital**. Tradução: Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. Livro I.

MASCARO, A. Estado e forma política. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENEGAT, Marildo. A crítica da economia política da barbárie. **Revista Maracanan**, [s. l.], n. 18, p. 268-276, jan. 2018. (Entrevista concedida a Beatriz Vieira, Eduardo Ferraz Felipe e Thiago Lima Nicodemo).

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e Segurança Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate**: uma conversa na teoria crítica. Trad. Nathalie Bressiani. São Paulo: Boitempo, 2020.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. *Revista Novos Rumos*, 50 (1), 2013. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/3436/265>>. Acesso em abr. 2023.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

STREECK, W. Tempo comprado: A crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo, 2018.

WILLIAMSON, J. Nossa agenda e o Consenso de Washington. *In*: KUCZYNSKI, P.; WILLIAMSON, J. (org.). **Depois do Consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo, Saraiva, 2004. p. 283-291.

WOOD, E. Democracia Contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. Boitempo, 2011.



# CAPÍTULO 4

## CAPITAL FICTÍCIO, DÍVIDA PÚBLICA E NOVO ARCABOUÇO FISCAL (NAF)

*Rayssa Késsia Eugênia Rodrigues  
Evilasio Salvador*

### **Introdução**

Este capítulo investiga a relação entre a dívida pública e o capital fictício a partir da implementação dos planos de ajuste neoliberal no Brasil, mais detidamente sobre o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), a partir de 2023. Para tal, recorreremos ao método crítico dialético, que nos fornece chaves heurísticas para apreensão da realidade em sua totalidade dialética e contraditória. No âmbito dos procedimentos metodológicos, desenvolvemos a pesquisa bibliográfica e documental; e, em conformidade com essas, a pesquisa quantitativa a partir de bases de dados nacionais e internacionais, tal qual o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a plataforma de acesso a dados orçamentários: Siga-Brasil<sup>9</sup>.

Além desta introdução e das considerações finais, o texto apresenta mais duas seções. A primeira apresenta a relação entre a dívida pública e a valorização do capital financeiro. No segundo momento, discutimos o neoliberalismo, o capital fictício e a dívida pública no Brasil; além disso, essa seção apresenta uma análise sobre o NAF e o endividamento público.

---

9 O Siga Brasil é um sistema criado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen para permitir acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos de maneira integrada.

## **Capital fictício e dívida pública: a *varinha de condão* da acumulação capitalista**

Ao longo do desenvolvimento sócio-histórico do capitalismo, foram aperfeiçoadas as modalidades de apropriação privada do fruto do trabalho coletivo. No âmbito da produção, a estratégia de acumulação é direcionada à contínua exploração da força de trabalho, por meio da apropriação do excedente econômico gerado pelos trabalhadores/as. Ademais, com o desenvolvimento do capitalismo monopolista, a partir da formação da oligarquia financeira, conforme indica Lênin (2012), formada pela íntima associação entre o capital bancário e o industrial, cresceram as operações envolvendo o Capital Portador de Juros (CPJ) e sua forma derivada, o capital fictício – incrementando a acumulação.

No alvorecer do século XX, o desenvolvimento da oligarquia financeira se consolidou com uma nova partilha do mundo, que modificou as *fronteiras* imperialistas diante dos resquícios das guerras que envolveram as principais potências mundiais (Lênin, 2012). Nessa conjuntura, a exportação de capitais passou a dinamizar a economia mundial e se tornou o baluarte do desenvolvimento capitalista, por meio da dívida pública.

Nesse sentido, Wood (2015) afirma que, ao longo do século XX, foram articuladas umbilicalmente duas armas que passaram a dinamizar a acumulação: as guerras e as dívidas públicas. Nas primeiras, foram forjadas as armas químicas, com alto potencial de letalidade; em relação às segundas, o elevado endividamento público inaugurou uma nova etapa de integração mundial por meio do crescente volume de capitais exportados dos países centrais.

Com a crise do capital deflagrada no final dos anos 1970, o CPJ e o capital fictício cresceram e passaram a ocupar um lugar central na acumulação capitalista. A massa de capital superacumulado, que não encontrava espaço de liquidez, buscou se valorizar por diferentes meios: o principal deles foi o crescimento do incentivo e da oferta de empréstimos aos países dependentes (Mandel, 1990). Segundo Chesnais (2005, p. 39), “as bases da dívida do terceiro mundo foram lançadas e, com elas, um mecanismo de transferência de recursos que possui a capacidade de se reproduzir no tempo”. Além de reforçar os traços da dependência, a lógica de multiplicação da dívida a partir da operacionalização de

elevadas taxas de juros impõe a transferência de recursos públicos para o financiamento da acumulação financeira<sup>10</sup>.

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público<sup>11</sup>, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado, que se constituem como importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais.

Os juros da dívida pública pagos pelo orçamento público, ou seja, a despesa “serviço da dívida” – juros e amortização –, são alimentadores do CPJ por meio dos chamados “investidores institucionais” que englobam os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros e bancos que administram sociedades de investimento, atuando, portanto, no sentido da captura do fundo público para uma fração da burguesia financeira.

Diante do avanço da ofensiva neoliberal, numa conjuntura de priorização dos compromissos financeiros oriundos do sistema da dívida pública, consideramos ímpar a necessidade de problematizarmos teórica e politicamente o *modus operandi* e a funcionalidade do CPJ e do capital fictício na contemporaneidade. A partir da crítica da economia política, compreendemos que a investigação dessas categorias é tarefa fundamental para a apreensão da dinâmica de acumulação na atual quadra histórica.

Ao investigar o CPJ, Marx (2017, p. 360) indica o que constitui o seu caráter específico, “o possuidor de dinheiro, que quer valorizá-lo como capital portador de juros, alieno-o a um terceiro, lança-o na circulação, converte-o em mercadoria como capital [...] é desde o início transferido como capital, como valor que possui o valor de uso de criar mais-valor, lucro”. Nesse sentido, convertido em mercadoria, possui um valor (de troca e de uso) interferindo diretamente na rotação global

10 Para Chesnais (2005, p. 41), “essa tendência fez dos mercados de obrigações públicas o que o FMI chamou de “espinha dorsal” dos mercados de obrigações internacionais”.

11 O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, e pelo orçamento público. (Salvador, 2020).

do capital.

Em sua forma sumária, recorrentemente, a reprodução do CPJ é reduzida à forma  $D - D'$ , ou seja, com uma *suposta*, porém falsa, capacidade de autovalorizar-se. Apesar do fetiche que envolve essa forma de capital, a valorização do CPJ passa pela exploração da mais-valia, conforme identifica Marx (2017, p. 397): “o empréstimo de dinheiro como capital – sua cessão sob a condição de ser restituído ao final de certo prazo – pressupõe, pois, que o dinheiro seja de fato empregado como capital, que reflua efetivamente a seu ponto de partida”. Ao serem utilizados como capital, investidos na produção, por meio da exploração da mais-valia, por meio desses recursos são alcançados os lucros repartidos para ambos os capitalistas (prestamista e prestatário).

A repartição do lucro entre os diferentes capitalistas possui uma relação direta com a taxa de juros (um pagamento devido ao adiantamento do CPJ). Nos termos de Marx (2017, p. 431), os juros “representam a mera propriedade do capital como meio de se apropriar de produtos do trabalho alheio”. Desse modo, Marx (2017) indica que o CPJ é eminentemente um *capital em potencial*, pois, ao ser emprestado aos capitalistas, desempenha sua função, enquanto capital, assegurando sua valorização por meio da exploração dos/as trabalhadores/as.

Um caso distinto são os empréstimos aos Estados que passam a constituir a dívida pública. Conforme afirma Marx (2017), a soma emprestada não é utilizada como capital, mas usada nas despesas correntes. Dado o dispêndio de tal capital, para financiar as atividades estatais, Marx (2017, p. 522) afirma que “o capital, do qual o pagamento pelo Estado é considerado um fruto (juros), é, em todos esses casos, ilusório, fictício”. Assim, o CPJ destinado à dívida pública se relaciona intimamente com o crescimento do capital fictício, este último alimentado pela capitalização conduzida pela mobilização das taxas de juros (Marx, 2017).

Para Marx (2017, p. 526), “os títulos não representam mais do que direitos acumulados, títulos jurídicos sobre a produção futura, cujo valor monetário ou valor-capital não representa capital nenhum, como no caso da dívida pública [...]”. E a posse dos títulos da dívida pública possibilita aos capitalistas uma elevada capacidade de exercer pressão sob o Estado, realizando uma apropriação predatória dos recursos

públicos.

A integração econômica mundial via dívida pública implicou em profundas transformações no plano econômico, político e social, alimentando a dominação imperialista. E as respostas a crise de 1970 articularam, em um nó górdio, a mundialização do capital, a reestruturação produtiva e a ofensiva neoliberal – estratégias que alimentam a acumulação financeira<sup>12</sup>.

O termo capital financeiro em voga na literatura, em termos teóricos, possui pouca precisão. Conforme sinalizam Carcanholo e Nakatani (1999, p. 13), trata-se de “um “conceito” teoricamente vazio, pois refere-se a um conjunto de formas indefinidas de capital, cujas articulações com as formas funcionais do capital industrial ficam indeterminadas”. Para os autores, no âmbito da mundialização, o desenvolvimento do CPJ e do capital fictício coroou o “domínio do capital especulativo parasitário (particular mais concreta do capital portador de juros) sobre o capital produtivo” (Carcanholo; Nakatani, 1999, p. 2).

Isso significa que os capitais, em geral, passaram a operar sob a lógica especulativa, resultante da ampliação do volume de capitais fictícios em circulação na economia mundial. Nesse patamar, a especulação passou a ser a *tônica* da acumulação, espraiando-se para a produção e a circulação das mercadorias – ambas passaram a operar conforme a dialética especulativa característica do capital fictício. Desse modo, foi inaugurada uma configuração na qual a reprodução do capital total passou a ser balizada pelo capital especulativo parasitário.

Para Carcanholo e Sabadini (2009), as principais fontes do capital fictício são (1) a transformação de capitais ilusórios em títulos negociáveis no mercado, (2) a multiplicação do valor do CPJ (ilustrado nas operações envolvendo as ações e os títulos públicos) e (3) a especulação e valorização dos ativos financeiros. Para os autores, é possível

12 Como resposta à crise de superacumulação de capitais, o neoliberalismo coordenou a implementação de medidas econômicas, políticas e sociais, garantindo a livre circulação dos capitais no plano mundial e impulsionando o crescimento exponencial do CPJ e do capital fictício. No plano mundial, durante o século XX, foram construídos e fortalecidos os organismos financeiros internacionais, entre eles, o Banco Mundial (BM) e o FMI, fundamentais para a difusão e incorporação da doutrina neoliberal, especialmente nos países dependentes.

identificar uma dialética do capital fictício, na realidade concreta, pois esse capital se impõe e possui um *valor-capital* que é capaz de influenciar o comércio de mercadorias e as operações financeiras, contudo, ao mesmo tempo, trata-se de uma criação de base ilusória, que resulta da operacionalização de mecanismos contábeis.<sup>13</sup>

Conforme indicado por Marques e Nakatani (2009), se nos tempos de Marx encontramos três formas embrionárias do capital fictício: o capital bancário, a dívida pública e o capital acionário, na contemporaneidade, as inovações financeiras são diversificadas e dinamizadas a partir da ofensiva neoliberal. Entre outras expressões, destacamos o desenvolvimento dos mercados de derivativos<sup>14</sup> e a especulação imo-

13 No cerne do capital especulativo parasitário, encontra-se o capital fictício, cujo predomínio implica que o capitalismo passou a operar sob a lógica da produção de lucros fictícios. Carcanholo e Sabadini (2009) distinguem duas formas de lucros fictícios: (1) os provenientes das ações que correspondem ao valor do patrimônio das empresas produtivas, ou seja, possuem uma base assentada na produção de mercadorias – o capital fictício de tipo I; e (2) os que são resultado da especulação, capital fictício de tipo II, segundo Carcanholo e Sabadini (2009, p. 45), que afirmam: “por detrás desse não há nenhuma substância real”. Nessa última forma, a especulação adentra os mercados acionários e infla o capital fictício em circulação. Para Carcanholo e Sabadini (2009), os títulos da dívida pública são, ao mesmo tempo, capital fictício de tipos I e II, e podem ser diferenciados a partir do tipo de investimento realizado pelo Estado, que pode ser direcionado para a realização de obras públicas, tal qual a construção de vias ferroviárias, rodovias, edifícios públicos, entre outros – e compõem o capital fictício de tipo I; enquanto que a utilização para financiar os gastos correntes do Estado produz títulos que são capital fictício do tipo II.

14 Os derivativos são um mercado de títulos derivados de outros títulos. Apesar de não serem uma novidade, assumem dimensões inéditas na atualidade. Existem dois tipos de derivativos: *hedge* e *swap*. Em ambos, operacionalizam-se títulos de apropriação futura. Os títulos *hedge* correspondem à transferência de riscos sobre uma produção futura, por exemplo, um produtor, antecipadamente, vende sua produção por um prazo de cinco anos, transferindo possíveis riscos para o detentor dos títulos (que lhe garantem o direito à apropriação de lucros no futuro, quando realizada a valorização dessas mercadorias). Em relação aos *swaps*, Marques e Nakatani (2009, p. 20) afirmam que “as operações têm o mesmo fundamento que as de

biliária, da futura produção de *commodities* e das poupanças dos/as trabalhadores/as.

Os títulos da dívida pública permanecem ocupando uma posição vital para o capital fictício, pois, nos marcos do neoliberalismo, a atuação do Estado foi fundamental para conferir *legitimidade* econômica, política e social ao capital fictício; e, por meio da dívida pública, o capital fictício apropria-se de parcelas crescentes do fundo público.

Feitas essas considerações gerais, seguiremos para o próximo item do presente capítulo, no qual nos propomos a apreender os vínculos entre o ajuste neoliberal, a dívida pública e o capital fictício na particularidade brasileira.

### **Neoliberalismo, capital fictício e dívida pública no Brasil**

A implementação da agenda neoliberal envolveu uma forte pressão econômica e política. Nos países latino-americanos, sua adoção aparece como uma orientação dos organismos financeiros internacionais, tal qual uma espécie de cláusula condicional para a continuidade dos fluxos de capital que alimentavam a dívida pública.

No Brasil, os fluxos de capitais que ingressaram durante o período desenvolvimentista e a Ditadura Militar, alimentando o endividamento público, reverteram-se a partir da ofensiva neoliberal. Diante das instabilidades durante a crise do petróleo, a ampliação das taxas de juros do Federal Reserve Bank (FED), dos Estados Unidos, ampliou abruptamente o volume da dívida pública global – tal medida, tomada a partir de uma decisão unilateral, afetou as economias endividadas, especialmente aqueles países que tinham contratos com taxas de juros flutuantes, como foi o caso dos países latino-americanos (Filgueiras, 2006).

No Brasil, durante a década de 1990, a cartilha do FMI e do BM conduziu a incorporação do neoliberalismo que, segundo Chesnais (2005), envolveu a desregulamentação, desintermediação e a abertura dos mercados nacionais, e foi acompanhada pelo crescimento das dívidas públicas.

---

*hedge*, mas supõem que os dois contratantes procuram transferir riscos diferentes de um para o outro<sup>9</sup>. Desse modo, os riscos que envolvem as operações com *swaps* são ainda maiores, pois são negociados dois títulos/letras de apropriação futura – seja de uma safra, seja de uma dívida a ser paga.

Na década de 1990, o ajuste neoliberal foi, em grande medida, articulado em torno do Plano Real, que, em sua primeira fase, deflagou um ajuste fiscal com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE). Essa medida implicou na desvinculação de parte do orçamento das políticas sociais para as despesas financeiras como uma forma de garantia dos compromissos financeiros com os credores da dívida pública (Figueiras, 2006). Diante da sua importância, o FSE foi continuamente renovado, passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996, e, posteriormente, Desvinculação de Receitas de União (DRU), em 2000 – nesse ínterim, apesar das mudanças na nomenclatura, sua diretriz geral foi preservada.

Um balanço do neoliberalismo na particularidade do capitalismo dependente brasileiro, nos últimos trinta anos, permite indicar que, além da DRU, foi implementada uma série de medidas que tornaram a dívida pública a principal rubrica do orçamento público. Essa prioridade foi institucionalizada por meio da aprovação da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>15</sup> – Lei Complementar (LC) nº 101/2000 –, que, entre outras medidas, estabeleceu como a regra de ouro do orçamento público a priorização do pagamento das despesas financeiras.

A LRF impulsionou medidas como a DRU, que, historicamente, desvinculou 20% do orçamento da Seguridade Social direcionando tal porcentagem ao pagamento da dívida pública. Em 2016, diante da ofensiva conservadora conduzida pela extrema direita, na ânsia pelo aprofundamento da ofensiva neoliberal, a presidenta Dilma Rousseff apresentou um projeto de ampliação do percentual de desvinculação da DRU para 30%. Essa propositura no âmbito econômico foi incapaz de manter a aliança de classes que sustentou os governos petistas.

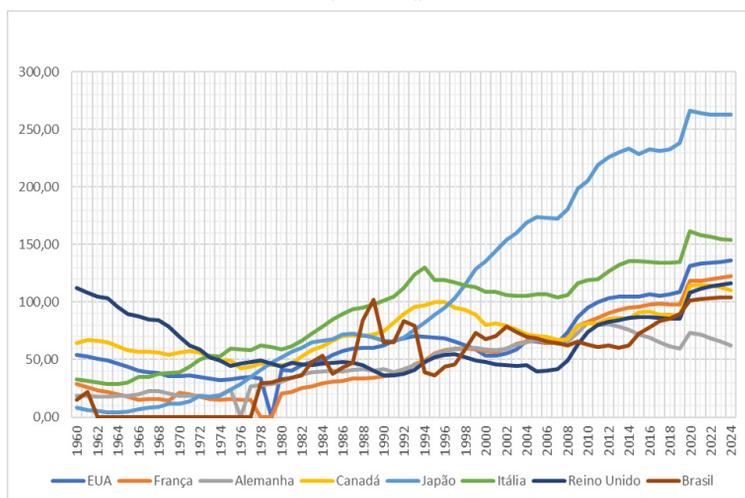
Carchanholo (2018, p. 41) destaca que o aprisionamento do Estado “se complexifica pela influência da rolagem da dívida pública, isto é, o estabelecimento desta última como verdadeiro sistema, funcional para a reprodução do capital, de forma que o Estado se torna constante e crescentemente refém dos interesses privados da burguesia”. Assim, a

---

15 A LRF (LC. nº 101, 2000) regulamentou as finanças públicas com base no regime de metas do resultado primário e, caso tais metas não sejam alcançadas, direciona limites e cortes orçamentários. Além da LRF, a DRU e as renúncias tributárias são mecanismos de apropriação privada do fundo público brasileiro.

atuação do Estado em prol da acumulação capitalista não se restringe aos primórdios do Modo de Produção Capitalista (MPC), pois sua atuação permanece ativa e funcional para o capitalismo financeiro. O histórico da relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB) indica que a economia mundial está sendo financiada a partir do endividamento, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Relação entre dívida pública e PIB no Brasil e nos países do G7 (%  
1960-2024)<sup>16</sup>



**Fonte:** elaboração própria, com base em dados do FMI (2024).

Com o golpe institucional que depôs a presidenta Dilma Rousseff, a extrema direita consolidou sua influência no cenário político e passou a conduzir uma austera ofensiva contra os direitos da classe trabalhadora. Ainda no primeiro ano do governo Temer, foi aprovada a renovação da DRU por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 93/2016, que passou a desvincular 30% das receitas destinadas à Seguridade Social brasileira.

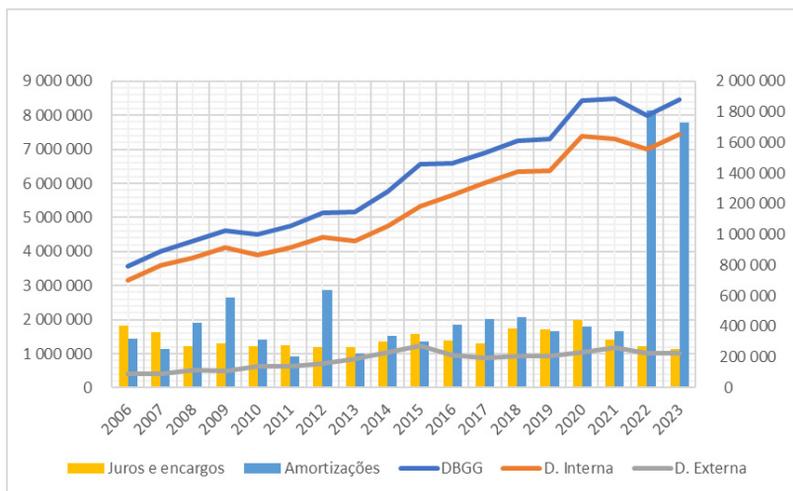
Durante o governo Temer, também foi aprovado o Novo Regime Fiscal (NRF), por meio da EC nº 95/2016, que implicou no desmonte

<sup>16</sup> As informações referentes a 2024 são dadas pelas projeções apresentadas pelo FMI.

do orçamento das políticas sociais, pois estabeleceu um teto para os gastos públicos por 20 anos. De acordo com esse dispositivo, as despesas passaram a ter como limite o orçamento do ano anterior, a ser reajustadas anualmente de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Pautadas pelo NRF, as políticas sociais passaram a ser desfinanciadas, dados os baixos índices de variação de crescimento das dotações orçamentárias num contexto de ampliação da demanda por conta da superexploração da força de trabalho endossada pela contrarreforma trabalhista.

Os anos recentes da historiografia brasileira demonstram que as medidas de garantia de solvência do capital fictício têm sido, em grande medida, alimentadas pelos juros e amortizações que são provenientes do sistema da dívida pública. Apesar do crescente volume de recursos direcionados para juros, encargos e amortizações, que em 2023 chegou a R\$ 1,9 trilhão, observamos a manutenção da trajetória de crescimento da dívida bruta do governo geral, alavancada pelo crescimento da dívida interna – conforme apresentado no Gráfico 2. Conforme dados do Tesouro Nacional Transparente (2023), a maior parte dos títulos está em mãos das instituições financeiras, dos fundos de investimentos, fundos de pensão e seguradoras, que detinham 80,2% dos títulos em 2023.

Gráfico 2 – Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em comparação aos juros, encargos e amortizações da dívida pública no período 2006-2023 (valores atualizados pelo IPCA, bilhões/R\$)<sup>17</sup>



**Fonte:** elaboração própria com base em dados do Bacen e Siga-Brasil (2024).

Tal institucionalização do compromisso com o sistema financeiro gera a possibilidade de valorização dos lucros fictícios. Em decorrência disso, conforme resalta Salvador (2017), o resultado é a ampliação das disputas em torno da apropriação do fundo público num contexto desfavorável para os/as trabalhadores/as – diante do alto índice de desemprego e da desarticulação sindical provocada pela contrarreforma trabalhista.

Na conjuntura de crescentes instabilidades e contradições imanentes ao capital fictício, as crises financeiras intensificam a pressão em torno do sistema da dívida pública – o que, no âmbito político-econômico, contribui para os avanços da extrema direita no plano global. No Brasil, essa ofensiva neoliberal e neoconservadora avançou no período

17 Os valores de referência à esquerda informam a flutuação da DBGG, da dívida externa e interna. Já os valores de referência à direita são referentes aos juros, encargos e amortizações da dívida pública.

que se sucedeu ao golpe institucional, durante os governos Michel Temer e Jair M. Bolsonaro.

Diante dos altos índices de desemprego, das implicações decorrentes da pandemia de Covid-19 e da proposta de conciliação de classes – esta última, expressa na candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva–, foi possível uma vitória da aliança progressista. A coalizão liderada pelo presidente Lula resultou em um governo de conciliação de classes previamente anunciado. O desenho político manteve-se desfavorável para a classe trabalhadora, dado o perfil os/as representantes eleitos para o Congresso Nacional, em sua maioria vinculados a partidos da extrema direita.

Durante a passagem de governo, foi negociada a aprovação da PEC da transição (PEC nº 32/2022), que flexibilizou o teto dos gastos em 2023, garantindo a retomada dos investimentos públicos, especialmente no âmbito das políticas sociais. De forma condicionada, foi orientada a construção de uma nova proposta de ajuste fiscal visando à manutenção dos superávits fiscais. Em 2023, a proposta foi apresentada pela equipe econômica do novo governo Lula, liderada pelo ministro da fazenda Fernando Haddad, por meio do Projeto de Lei Complementar nº 93/2023 transformado na Lei Complementar nº 200/2023, instituindo o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) – que será abordado no item seguinte.

### **O Novo Arcabouço Fiscal e a dívida pública<sup>18</sup>**

A Lei Complementar nº 200/2023 institui, portanto, o NAF. Ela substituiu a EC nº 95 (do teto dos gastos). O objetivo do NAF é criar um regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica e proporcionar condições para o crescimento socioeconômico. No entanto, a essência do NAF é de limitação da expansão do orçamento público, especialmente no que tange aos gastos sociais.

Na seção anterior, indicamos elementos que podem caracterizar a gênese da política fiscal brasileira e os seus instrumentos de captura do fundo público, cujo processo dialético deságua no NAF. A política fiscal dos anos 1990 e as reformas estruturais subsequentes focaram na contenção dos gastos sociais e no desvio de recursos para o pagamento de juros e encargos da dívida pública (Salvador, 2024). A estrutura de

18 Texto baseado em parte em Salvador (2024).

financiamento prevista pela Constituição de 1988 foi progressivamente desmontada, com sucessivas medidas que reduziram os recursos disponíveis para as políticas sociais, como o FSE, o FEF e a DRU. A política de superávit primário foi adotada como um objetivo central, limitando os investimentos em políticas sociais para garantir o pagamento da dívida pública.

O artigo de Salvador (2024) apresenta a estrutura do NAF, detalhada em sete itens, com foco nas metas fiscais e nos limites estabelecidos para as despesas primárias. A lei define que as despesas do governo serão limitadas a 70% do crescimento das receitas, com um teto de 2,5% de crescimento real. A normativa também estabelece mecanismos de ajuste fiscal para o caso de descumprimento das metas, como a proibição de aumento salarial para servidores públicos e de novos concursos. A LCP 200/2023 estabelece que o foco do ajuste fiscal será sempre as despesas primárias, deixando de fora as despesas financeiras com juros e encargos da dívida pública.

Cabe registrar que a proposta não foi, em nenhum momento, discutida com a classe trabalhadora e com os movimentos sociais e sindicais. Os interlocutores preferenciais do Ministério da Fazenda, além do Congresso Nacional, foram a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), além dos representantes do mercado financeiro.

Mais uma vez, é uma iniciativa que blinda a economia do debate político na esfera pública, pois, “por meio dos instrumentos de política econômica, é possível ajudar o capital para que seu trânsito pelo ciclo seja mais fluido e favorável às suas necessidades” (Osorio, 2012, p. 72). O NAF constrói uma criativa engenharia financeira para garantir a captura do fundo público para o pagamento juros e encargos da dívida pública e para limitar o crescimento das despesas sociais no orçamento público.

O principal objetivo, ainda que não declarado, é o enxugamento dos gastos sociais. O orçamento público reflete as prioridades políticas e as escolhas do governo, como aponta Oliveira (2009). A LCP 200/2023, ao limitar o crescimento dos gastos primários, especialmente os discricionários, restringe a capacidade do governo de expandir as políticas sociais na mesma proporção que as receitas crescem. O

compromisso de zerar o déficit primário até 2024 implica a necessidade de cortar gastos, especialmente os gastos sociais, se as metas fiscais não forem alcançadas. A lei coloca a estabilidade da dívida pública acima da garantia de recursos para áreas como saúde e educação, que, embora tenham recuperado seus pisos constitucionais, correm o risco de serem impactadas pelo contingenciamento de recursos.

O orçamento de 2024 foi o primeiro submetido às regras da LC 200/2023. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado ao Congresso Nacional, em 31/08/2023, PL nº 29/2023-CN, trouxe estimativas de receitas e despesas que totalizam R\$ 5,5 trilhões. Deste montante, R\$ 1,7 trilhão é referente ao refinanciamento da dívida pública, que será amortizada via novas operações de crédito (emissão de títulos). Excluído o orçamento de investimento de R\$ 151,3 bilhões das empresas e estatais e a rolagem da dívida pública, as despesas primárias no orçamento fiscal e da Seguridade Social totalizam R\$ 2,7 trilhões, sendo 91,6% (R\$ 2,5 trilhões) obrigatórias e 8,4% (R\$ 225,9 bilhões) discricionárias.

Após os ajustes determinados no NAF, as despesas primárias de 2023 foram calculadas “em R\$ 1.960,8 bilhões [*sic*], o que implica limite de despesas primárias para 2024 de R\$ 2.060,6 bilhões. Trata-se de uma ampliação nominal de, **apenas, R\$ 96,6 bilhões**” (Bastos; Deccache; Alves Júnior, 2023, p. 18, grifo nosso), que poderá ao longo do ano ser ainda contingenciada.

Conforme Bastos; Deccache e Alves Júnior (2023, p. 5):

O pior é que a meta de resultado fiscal em 2024 (déficit primário zero) compatível com o crescimento real de 1,7% (6,55% nominais) da despesa depende de um crescimento extraordinário da receita tributária. O aumento nominal necessário é de 14,8% ou de R\$ 281,9 bilhões, dos quais R\$ 168,5 bilhões dependem de medidas legislativas incertas e R\$ 113,4 bilhões do crescimento do PIB. Se a estimativa de receita primária total (R\$ 2191 bilhões) [*sic*] se frustrar, sequer o crescimento real de 1,7% da despesa será possível. O mais provável, ao contrário, é que sequer o crescimento

mínimo real de 0,6% das despesas seja alcançado, violando-se a lei complementar do RFS sob pena de descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não restam dúvidas de que o novo arcabouço fiscal terá “impacto econômico recessivo e concentrador da renda”, conforme Bastos (2023, p. 28). O autor questiona como um governo que foi eleito “com promessas de crescimento do emprego, do investimento público e do gasto social, e com fortes críticas ao neoliberalismo inerente ao Teto do Gastos, acabou propondo um arcabouço fiscal bem restritivo” (Bastos, 2023, p. 28).

Em prazo mais longo que o do antigo teto dos gastos (EC nº 95), o NAF vai enfrentar a mesma questão, pois os gastos constitucionais com benefícios previdenciários e a retomada dos pisos constitucionais de educação e saúde vão crescer mais que as despesas discricionárias limitadas pelas novas regras. Essas serão as primeiras a sofrerem o contingenciamento de recursos, mesmo englobando uma parcela importante dos gastos sociais, que são imprescindíveis para a garantia dos direitos sociais determinados no artigo 6º da CF. Ainda, em caso de dificuldades no cumprimento das metas fiscais, poderão ser restringidos os reajustes do salário mínimo, repercutindo em benefícios da Seguridade Social (piso previdenciário e Benefício de Prestação Continuada – BPC da Assistência Social), além da recomposição salarial dos servidores públicos federais.

A LC nº 200/2023 pode trazer riscos aos gastos mínimos obrigatórios com saúde e educação. Essas duas políticas, com o fim da EC nº 95, retornaram aos pisos constitucionais que determinam, no caso da União, a obrigação de aplicar 15% das receitas correntes líquidas em saúde (artigo 198 da CF) e 18% das receitas oriundas de impostos na educação (artigo 212 da CF).

A ameaça aos pisos constitucionais de saúde e educação reside no fato de que essas duas políticas sociais irão acompanhar integralmente a variação das receitas governamentais, enquanto as demais despesas primárias ficam limitadas a 70% da arrecadação primária. Essa situação levou o secretário do Tesouro Nacional, Rogério Ceron, a afirmar, em entrevista ao portal de notícias G1 (Martello; Sant’Ana; Lima, 2023),

que o governo prepara uma PEC para alterar a atual regra de correção dos pisos com saúde e educação, a partir de 2025, para torná-la mais adequada ao arcabouço fiscal.

A Tabela 1 mostra a evolução recente do orçamento público da União (Seguridade Social mais fiscal) por Grupo de Natureza de Despesa, abrangendo o período em vigor da EC nº 95 e os dois primeiros anos do terceiro governo Lula, com dados até 20/09/2024.

Tabela 1 – Evolução do Orçamento da União, por GND<sup>19</sup>

Anos selecionados, em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez. 2023<sup>20</sup>

Grupo de Natureza de Despesa (GND)	2015	2016	2019	2022	2023	2024	Var. % (15-23)
Amortização da dívida	303,56	409,06	366,10	243,84	204,80	389,25	-32,54%
Inversões financeiras	100,53	103,38	88,56	72,57	90,59	87,62	-9,88%
Investimentos	16,08	25,36	21,76	21,70	32,13	15,67	99,80%
Juros e encargos da dívida	347,62	308,86	378,59	273,71	251,78	317,81	-27,57%
Outras despesas correntes	1635,69	1.628,99	1.693,22	1.941,16	2.086,29	1509,90	27,55%
Pessoal e encargos sociais	425,55	416,06	418,55	377,29	383,48	250,23	-9,89%
<b>Total</b>	<b>2.829,02</b>	<b>2.891,73</b>	<b>2.966,78</b>	<b>2.930,26</b>	<b>3.049,07</b>	<b>2.570,49</b>	<b>7,78%</b>

19 Exclui o refinanciamento da dívida pública.

20 Valor da execução orçamentária até 20/09/2024, em valores nominais.

Participação de juros, encargos mais amortização da dívida	23,02%	24,83%	25,10%	17,66%	14,97%	27,51%	-
--	--------	--------	--------	--------	--------	--------	---

**Fonte:** elaboração própria, com base em dados do Siga Brasil (2024).

A garantia dos recursos do fundo público ao Capital Portador de Juros e Capital Fictício, sobretudo, na forma de remuneração dos títulos da dívida públicas, por meio da transferência do pagamento de juros do orçamento público aos rentistas, segue como uma prioridade do governo brasileiro, conforme demonstra a Tabela 1.

A Tabela 1 explicita que o pagamento de juros e encargos da dívida pública, em 2019, representou 25,10% do orçamento pago. Esse dado, reflete o pleno efeito da EC nº 95, mostrando o orçamento público brasileiro antes da pandemia da Covid-19, em que vigorou um regime extraordinário de execução do orçamento pública (Salvador, 2020). O último ano do governo Bolsonaro (2022)<sup>21</sup> foi marcado por uma postergação na execução orçamentária, deixando R\$ 255 bilhões (Governo [...], 2023) para pagamento em 2023, já no governo Lula. No período de 2015 a 2023, o menor patamar de participação de juros e amortização da dívida pública aconteceu em 2023, representando 14,97%, indicando um vácuo na transição entre a EC nº 95 e a LC nº 200/2023. Contudo, os dados levantados no Sistema Siga Brasil referentes a 2024 revelam que, até o dia 20 de setembro, do montante de R\$ 2,5 trilhões pagos da Lei Orçamentária Anual (LOA), R\$ 317,81 bilhões foram destinados ao pagamento de juros e encargos da dívida e R\$ 389,25 bilhões para a amortização da dívida, representando 27,51% do total do orçamento de 2024, conforme a Tabela 1.

O NAF, ainda que mais flexível no ajuste fiscal quando comparado à EC nº 95, segue a política de austeridade, ao impor entraves permanentes para o crescimento dos gastos públicos sociais no âmbito da União, como o impedimento de acompanhar a variação das receitas governamentais. Tudo isso para viabilizar a retomada de resultados primários

21 Em 4 anos, o governo Bolsonaro furou o teto dos gastos públicos em R\$ 795 bilhões (Schreiber, 2022).

positivos, a fim de garantir a sustentabilidade da dívida pública e a captura do fundo público para o pagamento de juros e encargos para os rentistas.

### **Considerações finais**

A trajetória de crescimento das operações que envolvem o capital portador de juros e o capital fictício resulta na crescente influência que os detentores desses capitais passaram a exercer sobre a apropriação do fundo público brasileiro. O moderno sistema da dívida pública, tal qual uma *varinha de condão*, condiciona o direcionamento de parte dos recursos do orçamento público para propiciar a valorização dos capitais fictícios.

O neoliberalismo, enquanto estratégia econômica, política, social e ideológica utilizada para a recuperação da crise do capital, direciona uma série de medidas fiscais que regulamentam e legitimam a apropriação privada do fundo público – entre as quais, destacam-se a EC nº 95 e o NAF. Essas medidas consagram o lugar da dívida pública no orçamento do Estado e, em nome da suposta estabilidade fiscal, efetiva-se o desmonte e desfinanciamento das políticas sociais.

No Brasil do tempo presente, o NAF substituiu a EC nº 95, que congelava os gastos públicos por 20 anos, especialmente os gastos sociais, resultando em um desfinanciamento dessas políticas. O novo regime visa garantir a estabilidade macroeconômica e criar condições para o crescimento socioeconômico, mas, assim como o teto de gastos, impõe limites ao crescimento das despesas sociais.

### **Referências**

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Estatísticas fiscais (2024)**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BASTOS, P. Não existe alternativa? Considerações sobre o impacto econômico e a economia política do novo arcabouço fiscal (“Regime Fiscal Sustentável”). **Revista NECAT**, [s. l.], v. 23, ano 12, p. 26-46, 2023.

BASTOS, P.; DECCACHE, D.; ALVES JÚNIOR, A. O novo regime fiscal restringirá a retomada do desenvolvimento em 2024? **Nota do CECON**, n. 22. Campinas: Instituto de Economia (IE), Unicamp, CECON, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 93**. Transformada na Lei Complementar 200/2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2357053>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 29, de 2023 (PLOA 2024)**. Transformada EM norma jurídica com veto parcial em 23 de janeiro de 2024 (Norma jurídica gerada: Lei nº 14.822 de 22 de janeiro de 2024). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/159659>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2022**. Norma gerada: Emenda Constitucional nº 126 de 21 de dezembro de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155248>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Siga Brasil. **Painel Especialista**. c2024. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Dados de 2023**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CARCANHOLO, M. D. Marx(ismo) e dívida pública: para uma crítica da economia política do endividamento público. *In*: BOSCHETTI, I. et. al. (org.). **Que política social para qual emancipação?** Brasília, DF: Abaré Editorial, 2018.

CARCANHOLO, R; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 284-304, 1999.

CARCANHOLO, R.; SABADINI, M. de S. Capital fictício e lucros fictícios. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 41-65, 2009.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-68.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

GOVERNO Bolsonaro deixa R\$ 255 bilhões em despesas não pagas para este ano. **Exame**, [s. l.], 28 jul. 2023 Disponível em: <https://exame.com/economia/governo-bolsonaro-deixa-r-255-bilhoes-em-despesas-nao-pagas-para-este-ano/>. Acesso, em 20/09/2024.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Research at IMF**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Research>. Acesso em: 20 nov. 2024.

LÊNIN, V. I. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MANDEL, E. **A crise do capital**: os fatos e a sua interpretação marxista. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990.

MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. **O que é capital fictício e sua crise**. São Paulo: Brasiliense, 2009.

MARTELLO, A.; SANT'ANA, J.; LIMA, B. Governo enviará PEC no 2º semestre para mudar piso de gastos em saúde e educação, diz

secretário do Tesouro. **GI**, Brasília, 11 abr. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2023/04/11/governo-enviara-pec-no-2o-semester-para-mudar-piso-de-gastos-em-saude-e-educacao-diz-secretario-do-tesouro.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2023.

MARX, K. **O Capital**: Crítica da economia política. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. Livro III: O processo global da produção capitalista.

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

OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. *In*: FERREIRA, C.; OSÁRIO, J.; LUCE, J. **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

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

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

SALVADOR, Evilasio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SCHREIBER, Mariana. Bolsonaro furou teto de gastos em R\$ 795 bi em 4 anos de governo. **BBC News Brasil**, Brasília (DF), 17 nov. 2022. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63653642>. Acesso, em 20/09/2024.

WOOD, E. M. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2015.

**PARTE 2 -  
PARTICULARIDADES  
DAS POLÍTICAS SOCIAIS  
NO CONTEXTO DO  
APROFUNDAMENTO  
DO DO AJUSTE FISCAL  
BRASILEIRO**



# **CAPÍTULO 5**

## **SOBRE O DEBATE DO FUNDO PÚBLICO NO SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO: ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS DE SUA RELAÇÃO COM O VALOR E A MERCADORIA**

*Mayéwe Elyênia Alves dos Santos*  
*Henrique Wellen*

### **Introdução**

A partir das últimas décadas, o Serviço Social brasileiro tem-se consolidado enquanto uma importante área de conhecimento, especialmente dentro das ciências sociais aplicadas. Para além das principais temáticas pesquisadas e analisadas nesse interior, conforme apontado por Mota (2013), pode-se indicar, de forma mais recente, a análise acerca do chamado fundo público. A presença dessa terminologia teórica dentro da literatura do Serviço Social brasileiro se ampliou gradativamente, a ponto de ser abordada como um conceito ou uma categoria quase indispensável para análises econômicas, políticas e sociais contemporâneas.

Variados autores e autoras, centralmente vinculados à tradição marxista, apresentaram importantes investigações sobre o fundo público. Esses estudos têm se tornado referências necessárias nas produções teóricas dentro do Serviço Social, que buscam apreender disputas orçamentárias e pela distribuição de riqueza. Nesse sentido, importa sinalizar que a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) tem destacado a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o fundo público, o que demonstra a relevância dessa categoria para essa área de conhecimento, assim como para outras áreas (como a Economia, o Direito, a Contabilidade, a Administração Pública, entre

outros).

Ao sistematizarmos os elementos centrais do debate desenvolvido sobre esse tema dentro do Serviço Social brasileiro, temos identificado que seu uso intenta precisar o lugar estrutural do fundo público nos marcos atuais do capitalismo, enfatizando sua dimensão política e econômica. Nesse diapasão, destacam-se algumas variantes, como a exploração da classe trabalhadora no processo produtivo, cuja base está fincada nas categorias ontológicas da crítica marxista da economia política.

Todavia, apesar do mencionado esforço em determinar o lugar do fundo público na totalidade concreta, que o concebe como categoria teórica, observa-se a necessidade de alguns aprofundamentos, principalmente na análise sobre a origem e a utilização desse termo e os conectivos a ele associados, como salário, mais-valia, trabalho necessário e trabalho excedente. Diante disso, este capítulo tem como objetivo central refletir acerca do fundo público na produção teórica do Serviço Social brasileiro a partir de um estudo de cunho essencialmente teórico, subsidiado em pesquisa bibliográfica.

### **Usos e sentidos teóricos do fundo público**

A lógica argumentativa para conceituar o fundo público não é, aparentemente, tão difícil. Todavia, a sua precisão categorial é limitada, visto que lhe falta substrato teórico para apreendê-lo de uma forma sistematizada, especialmente dentro do Serviço Social. Nessa área de conhecimento, o termo fundo público é comumente compreendido como categoria teórica de dupla natureza – ontológica e gnosiológica –, cuja fundamentação “envolve as bases do modo de produção capitalista, o processo de trabalho, o fetiche das mercadorias, a produção do valor, o Estado, a burocracia e a sociedade civil” (Lima, 2013, p. 141).

A constituição e a utilização do fundo público como uma categoria de análise e de exposição acompanha, assim, um duplo movimento. De um lado, tem-se uma representação teórica das determinações que consubstanciam a realidade, notadamente nas mediações econômicas e políticas. De outro lado, insere-se uma analítica de cunho heurístico que, a partir do nível da capacidade explicativa do termo utilizado, aponta para a realização ou não da sua validação enquanto categoria teórica.

A complexidade dessa dinâmica desfaz uma suposta dualidade

entre os dois lados dessa dupla avaliação do fundo público. Isso ocorre porque, em termos gerais, o fundo público não representaria, a princípio, apenas uma caracterização orçamentária presente em governos capitalistas, mas, antes, seria consubstanciado por conflitos e disputas políticas que teriam, de forma direta ou não, tangenciado desvios na alocação desses recursos econômicos.

De acordo com Elaine Behring (2021) – expoente central do estudo do fundo público dentro do Serviço Social brasileiro –, seu primeiro contato com a categoria se deu a partir da obra *O capitalismo tardio*, de Ernest Mandel. Para a autora citada, a primeira relação com a análise do fundo público seria embasada no conceito de “capital estatal”, usado para explicar a ampliação das funções do Estado na fase tardia do capitalismo monopolista. A sua ênfase se encontraria na função de “providenciar as condições gerais de produção” (Mandel, 1982, p. 334), na qual “o capital estatal funciona como esteio do capital privado” (Mandel, 1982, p. 340).

É importante salientar que, em nota de rodapé, o economista belga citado traz a compreensão de Marx sobre “capital estatal”, afirmando que esse autor “só usa o conceito de ‘capital estatal’ no sentido do capital que consegue valorizar-se a partir da força de trabalho em posse do Estado” (Mandel, 1982, p. 340). Diante dessa ressalva, percebe-se, ao comparar as indicações dos dois autores, que o tratamento dado por Mandel desborda os limites expositivos apresentados pelo autor alemão. O economista belga realiza uma compreensão mais ampla do que Marx sobre “capital estatal”, na medida em que cita, como seus exemplos, o “uso frequente dos orçamentos do Estado para financiamento de pesquisas e dos custos do desenvolvimento”, despesas do Estado para financiamento de projetos industriais, e “fornecimento de matérias-primas baratas mediante a nacionalização das indústrias particulares que as produzem” (Mandel, 1982, p. 339-340).

Em outros termos, para Mandel, “capital estatal” não se refere apenas aos recursos presentes em empresas estatais, mas a toda a capacidade do Estado de gerenciar seus recursos. Não se trataria, pois, apenas, de rubricas e montantes orçamentários estatais, mas da ação protagonizada por essa entidade nas suas variadas mediações políticas e econômicas. O enfoque analítico do “capital estatal” se lastrearia, portanto,

pelas relações econômicas e políticas estabelecidas, apontando para a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos para realizar as suas finalidades, indo além do orçamento público (Salvador, 2020).

Vale situar que, no contexto em que Mandel escreveu *O capitalismo tardio*, já existiam importantes estudos voltados para a investigação dos fundamentos das “finanças estatais”, a exemplo de *A sociological approach to the problem of public finance*, de Rudolf Goldscheid, republicado em 1958 por Musgrave e Alan Peacock (O’Connor, 1977), além da própria obra de James O’Connor, *USA: a crise do Estado capitalista*, de 1977.

A indicação da supracitada obra de James O’Connor merece destaque, pois ela é bem relevante para perseguirmos a origem do fundo público enquanto categoria teórica. Mesmo que o autor estadunidense não empregue a expressão fundo público, a sua obra se configura como um clássico nos estudos críticos sobre a teoria de orçamento governamental, especialmente por demonstrar que esse orçamento não é determinado meramente por leis naturais (ou neoclássicas) das regulações do mercado, mas, antes, pelas contradições e disputas entre as classes sociais.

Nessa obra, O’Connor busca ultrapassar a abordagem simplista da economia ortodoxa, ao apresentar uma teoria do orçamento governamental baseada no estudo da política fiscal que objetiva compreender os fundamentos das finanças governamentais ou estatais. O autor chama a atenção, em nota de rodapé, para o uso da expressão “finanças estatais” em lugar de “finanças públicas”, “exatamente porque resta investigar até que ponto são ‘públicas’ as transações financeiras reais que ocorrem no setor estatal” (O’Connor, 1977, p. 16). Para ele, “muitos dos investimentos públicos não passam de tipos especiais de investimentos privados” (O’Connor, 1977, p. 16).

Além de O’Connor e de Mandel, outro autor que fundamenta esse debate dentro do Serviço Social brasileiro é Francisco de Oliveira. Ressalta-se que, de forma geral, a análise de Oliveira sobre o fundo público foi bastante influenciada por seu intercâmbio na França, em cuja oportunidade ele pôde acompanhar de perto algumas políticas sociais-democratas, que, a seu ver, configuravam-se pelo Welfare State. O seu mais famoso escrito sobre o fundo público, intitulado de *os direitos*

*do antivalor*, foi elaborado durante essa experiência em Paris, em 1980. Assinala-se, no entendimento de Mendes (2014), que o contato com o caracterizado Welfare State subsidiou em Oliveira a esperança de que a democratização brasileira abrisse caminho para algo minimamente próximo daquele quadro. Era uma aposta na capacidade de transformação da política contra as determinações econômicas.

No âmbito da economia, o termo fundo público “é comumente empregado para designar a concentração de recursos de várias procedências para a consecução de determinado fim” (Carvalho, 2006, p. 22). Guarda relação com “caixa” ou “cofre”, onde são depositados esses recursos. Entretanto, no entendimento semântico de Oliveira, o emprego dessa terminologia não apenas deveria desbordar os elementos instrumentais e técnicos, como ser subordinado pelas disputas econômicas e sociais entre grupos políticos e classes sociais. Assim, de forma análoga ao encaminhamento de O’Connor, ao receber o adjetivo público, essa qualificação ganharia um significado sociopolítico, ou seja, passaria a expressar o conflito entre as classes sociais.

Segundo o autor brasileiro, as classes sociais teriam vivenciado uma importante transformação em sua luta após a Segunda Guerra Mundial, contexto no qual o capitalismo teria perdido a sua capacidade autorregulatória e a esfera privada teria se tornado, a seu ver, insuficiente para dar prosseguimento aos processos de reprodução do sistema, fazendo-se emergir uma esfera pública transformada, ou um Estado de Bem-Estar Social. Diante disso, teria ocorrido um processo de ampliação das lutas de classes da esfera das relações privadas para a esfera pública, com a “transformação das classes privadas para classes sociais públicas” (Oliveira, 1993a, p. 139). Isso não significa dizer que o confronto direto entre capitalistas e trabalhadores na produção teria deixado de existir. Pelo contrário, esse processo de ampliação para os espaços públicos, denominado de publicização das classes sociais, teria sido derivado da própria existência desse confronto econômico.

Em outros termos, na nova fase do Estado capitalista, a possibilidade de defesa dos interesses privados exigiria, primeiro, o reconhecimento de outros interesses como legítimos e necessários para a reprodução social. Essa modificação no escopo e no direcionamento das lutas das classes sociais teria, na visão do autor, gerado implicações na natureza

do seu antagonismo: “uma transformação de uma relação de anulação para uma relação que, sem deixar de ser antagonônica quanto aos interesses em jogo, muda a natureza desse antagonismo, tornado agora algo como um *antagonismo convergente*” (Oliveira, 1993b, p. 6, grifos do autor).

Esse processo, pontua Oliveira (1993b), não seria transitório ou conjuntural. Prova disso seria a constituição ou remodelamento de instituições políticas e estatais, que seriam, em sua grande maioria, aquelas integrantes do Welfare State. Assim, no entendimento do sociólogo brasileiro, poder-se-ia dizer que essas importantes modificações na esfera pública seriam conectadas com um Estado transformado, o suposto Welfare State ou Estado-Providência. Essa nova versão do Estado capitalista seria, para Oliveira (1993b), bastante diferente da anunciada, por exemplo, por Marx e Engels (1848), como um “comitê executivo da burguesia”<sup>22</sup>. Para o autor, a versão moderna do Estado se aproximaria muito mais da tese de Poulantzas, para quem o Estado representa uma “condensação das lutas de classes” (Oliveira, 1998, p. 21).

É importante ressaltar que essa transformação no Estado não significaria que ele deixou de ser um instrumento importante de dominação de classe. Mas, sim, que essa entidade agora seria um espaço onde a luta de classes aconteceria de forma privilegiada e que esse fato seria conhecido por todos previamente. Ainda que o seu caráter classista fosse

---

22 Mesmo corroborando a existência de limitações analíticas e expositivas no tratamento dado ao Estado nessa obra (*Manifesto do Partido Comunista*), faz-se importante apresentar, de forma mais precisa, a afirmação original da dupla alemã: “o poder estatal moderno é apenas um comitê que gere os assuntos coletivos de toda a burguesia” (Marx; Engels, 1848, p. 4-5, tradução nossa). O destaque dentro da sentença se localiza nos termos “assuntos coletivos de toda a burguesia”, que implica em mediações entre a ordem social capitalista e a instrumentalidade dos interesses e do domínio da classe capitalista. Além disso, é escusado afirmar que essa abordagem está atrelada tanto à conjuntura histórica da análise realizada quanto ao momento das formações teóricas e políticas dos seus autores. No caso de Marx, o momento bastante rudimentar da sua crítica da economia política (em 1848) se relacionava com essa abordagem mais limitada do Estado capitalista. Essa análise se complexificou bastante nos seus textos das décadas seguintes, especialmente a partir da publicação do primeiro livro de *O Capital*, em 1867 (Marx, 2023).

indelével, o surgimento dessas novas mediações da esfera pública implicaria em negação da propriedade desse Estado pela classe burguesa. Oliveira (1993a, p. 140) chama a atenção para o fato de que essa transformação na esfera pública e no Estado seria extremamente relevante: “A esfera pública aqui não é mais uma esfera pública burguesa”, pois foi penetrada pelo movimento da publicização das classes sociais. A tarefa dessa “esfera pública é, pois, a de criar medidas, tendo como pressupostos as diversas necessidades da reprodução social, em todos os sentidos” (Oliveira, 1998, p. 22).

Para Oliveira (1993a), a primeira grande transformação que o Estado teria sofrido frente à publicização ou ao deslocamento da luta de classes seria a sua autonomização fiscal, ou seja, teria saído da condição de subalternidade fiscal, de só gastar depois que arrecada (*ex-post*), para tornar-se um antecipador desses gastos (*ax-ante*). Em outros termos, a utilização dos recursos públicos teria passado a ser mediada por regras universais e pactuadas, definidas antecipadamente: cada interesse privado (dos capitais particulares e da classe trabalhadora) seria negociado de forma a estar nas regras assentidas para o uso dos recursos públicos.

Assim, o Estado teria passado a administrar os recursos públicos dentro desse processo dialético das novas relações sociais frente à perda da capacidade autorregulatória do capitalismo, ou seja, frente à incapacidade do valor de se autorreproduzir. Tratar-se-ia de “uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor” (Oliveira, 1993a, p. 139); uma nova forma de participação do Estado na acumulação capitalista, que o sociólogo brasileiro nomeia de fundo público.

Já Rodrigo Lima (2013) pontua que a discussão sobre os fundos não é estranha ao universo marxiano e nem aos economistas liberais, como David Ricardo e Adam Smith. Como argumento para essa afirmação, o autor destaca três momentos das obras de Marx em que esse debate aparece. O primeiro encontrar-se-ia no terceiro capítulo do primeiro livro de “O Capital”, quando Marx aborda os “fundos de reserva”. O segundo, presente também nesse primeiro livro, estaria no vigésimo primeiro capítulo, quando o autor alemão apresenta uma multiplicidade de sentidos atribuídos aos fundos. E o terceiro momento poderia ser encontrado nos “Manuscritos econômico-filosóficos”, quando Marx evidencia uma tendência aplicada a determinado fundo.

No entendimento de Lima (2013, p. 284), no capítulo *Dinheiro ou a circulação de mercadorias*, Marx apontaria para o fundo público, quando indica que o desenvolvimento do dinheiro como meio de pagamento fez crescer “a forma de fundos de reserva de meios de pagamento”. Esse fundo, no âmbito de uma nação, seria o tesouro, que é necessário para garantir a circulação do dinheiro dentro de um país, assim como para sua circulação no mercado mundial: “as funções dos tesouros derivam, portanto, em parte da função do dinheiro como meio da circulação e dos pagamentos internos, em parte de sua função como dinheiro mundial” (Lima, 2013, p. 285).

Também se observariam outras análises do autor alemão que poderiam servir de suportes para o entendimento do fundo público. No capítulo vinte e um do primeiro livro de *O Capital*, Marx aborda o processo de reprodução simples, demonstrando que “as condições da produção são ao mesmo tempo as condições da reprodução” (Marx, 1996, p. 199) e que, conseqüentemente, “determinado *quantum* do produto anual” (Marx, 1996, p. 199) deve ser reinvestido na produção, dando continuidade ao processo reprodutivo. Nesse sentido, o autor alemão utiliza os conceitos de fundo de consumo do capitalista e do trabalhador, fundo de acumulação e fundos públicos, todos voltados à funcionalidade do processo acumulativo.

O fundo de consumo do capitalista é aquele que serve para a reprodução simples, ou seja, quando o capitalista utiliza o produto anual da produção apenas para a continuidade desse processo produtivo na mesma escala, sob as mesmas condições. Isso difere do fundo de acumulação, quando a mais-valia é aplicada como capital ou é acumulada. O fundo de trabalho é aquele do qual “o trabalhador necessita para sua própria manutenção e reprodução e que em todos os sistemas de produção social ele mesmo sempre tem de produzir e reproduzir” (Marx, 1996, p. 201), cujo acesso ocorre mediante o meio de pagamento de seu trabalho, o salário.

Esse fundo de trabalho é uma das espécies do fundo de consumo do trabalhador, que Marx compreende de forma dupla: como consumo produtivo e como consumo individual. Este se refere ao fundo do trabalho e aquele ao consumo do trabalhador dos “meios de produção, mediante seu trabalho”, transformando-os “em produtos de valor mais

elevado que o do capital adiantado” (Marx, 1996, p. 204). Enquanto o consumo individual ocorre em propriedade do trabalhador, o consumo produtivo ocorre sob propriedade do capitalista. Mas ambos são necessários para o processo capitalista:

Quando o capitalista converte parte de seu capital em força de trabalho, valoriza com isso seu capital global. Mata dois coelhos com uma só cajadada. Ele lucra não apenas daquilo que recebe do trabalhador, mas também daquilo que lhe dá. O capital alienado no intercâmbio por força de trabalho é transformado em meios de subsistência, cujo consumo serve para reproduzir músculos, nervos, ossos, cérebro dos trabalhadores existentes e para produzir novos trabalhadores (Marx, 1996, p. 205).

Mais à frente do capítulo mencionado, citando uma carta<sup>23</sup> do ex-presidente da Câmara de Comércio de Manchester, Edmund Potter (1863), com o objetivo de demonstrar o poder do capitalista sobre o trabalhador, Marx faz menção ao conceito de fundos públicos (no plural): “se a emigração for sustentada com fundos públicos, ele tem direito de pedir que seja ouvido e talvez de protestar” (Marx, 1996, p. 207). O conceito de fundos públicos supramencionado apresenta algumas características que o aproximam da forma pela qual esse termo é atualmente empregado, no singular. Isso porque a emigração citada se refere à saída de trabalhadores supérfluos de um determinado local para outro pela intermediação do Estado, via fundos públicos.

Um outro destaque nas suas obras, em que se apresenta uma relação com o conceito de fundo público, encontrar-se-ia nos *Manuscritos econômico-filosóficos*. Nessa obra, Marx, citando Smith, comenta que “fundos (*fonds*), fundos (*Stock*), é cada acúmulo de produtos da terra ou do trabalho manufaturado. Então, os fundos só se chamam *capital* se dão ao seu proprietário um rendimento ou ganho” (Marx, 2004, p. 40). Nesse caso, o autor entende que, dependendo da finalidade do fundo,

---

23 A carta foi escrita no contexto da emigração dos trabalhadores em razão da crise do algodão e da guerra civil americana.

ele pode ser capital ou não.<sup>24</sup>

De toda forma, mesmo com diferentes abordagens e matizes teóricas, seja a partir de indicativos de referências clássicas ou de sugestões analíticas contemporâneas, o termo fundo público aparece, dentro das indicações anteriormente apresentadas, atrelado a novos (e polêmicos) pressupostos econômicos e políticos. Não se trataria de uma categoria facilmente manifestada de forma empírica ou particular, visto que a sua existência derivaria de um conjunto de mediações econômicas e políticas.

Iniciando-se pelo orçamento público ou estatal, passando pelo escopo das lutas de classes, até chegar à inédita caracterização do Estado de Bem-Estar Social. É assim que ocorreria, entre outros fatores, a determinação do fundo público. Os idiossincráticos tratamentos que envolvem essa terminologia apontam, em geral, para dois sentidos complementares: o primeiro com um significado ligado ao desenvolvimento do Estado no capitalismo, e o segundo com uma conotação social, refletindo a disputa entre as classes sociais.

### **Fundo público, valor e mercadoria**

Um dos pontos centrais que se destacam na análise sobre o fundo público dentro da literatura do Serviço Social brasileiro se refere à relação entre esse termo e a lei do valor. Como exemplo, indica-se a interpretação de Behring (2021), ao asseverar que, no capitalismo monopolista maduro e decadente, o fundo público seria formado através de uma punção compulsória por parte do Estado via sistema tributário (impostos, taxas e contribuições) tanto do trabalho excedente quanto do trabalho necessário.

Para fundamentar a sua afirmativa, a autora citada também recorre

---

24 Além do caráter preparatório das análises contidas nesse livro de Marx, destaca-se que, nesse momento, o autor alemão apresentava grandes limitações no tratamento da economia política. Essa passagem sobre a suposta relação com fundo público deriva de comentários sobre sentenças de Adam Smith, que empregou o termo “governo”, no sentido de controle do capitalista sobre o processo de trabalho. Se o autor escocês apresentava sérios problemas na delimitação da fonte do valor das mercadorias, Marx, na obra citada, sequer considerava os avanços da teoria do valor-trabalho.

aos aportes de Marx localizados em *O Capital*, especialmente nos livros II e III, sobre o processo de repartição da mais-valia socialmente produzida. Além disso, Behring também faz referência a Mandel, complementando o debate da exploração da força de trabalho na produção em Marx com o da “exploração tributária” (O’Connor, 1977) e dos processos de “expropriação contemporânea” (Boschetti, 2017).

Com base nessas referências, a autora assevera que os impostos aparecem como subformas de mais-valia, ou seja, são resultantes da repartição da mais-valia socialmente produzida. Não obstante, a autora complementa a análise, indicando que, de forma historicamente mais recente, a formação do fundo público também adviria de parcelas do trabalho necessário, uma vez que o instrumento de punção é o sistema tributário.<sup>25</sup> Nas palavras da autora, os impostos também representariam subformas de trabalho necessário, “na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde estes estão embutidos nos preços das mercadorias” (Behring, 2021, p. 39).

A partir dessas distintas fontes econômicas, que passariam a ser mediadas pelos impostos estatais, a autora sugere uma atualização da distribuição do valor entre as classes sociais e, especialmente, da mais-valia. Em Marx (2010), os elementos centrais que compõem a repartição da mais-valia são os lucros, os juros e a renda da terra. Nessa esteira, Behring (2021, p. 41), desenvolvendo uma análise de que o autor alemão teria apenas feito pequenas exposições, propõe a complementação dessa composição, inserindo o fundo público.

É importante salientar que, ainda que Marx, especialmente após o amadurecimento da sua crítica da economia política (a partir da publicação do primeiro livro de *O Capital*, em 1867), não tenha realizado uma abordagem sistemática e aprofundada do Estado, é possível identificar algumas passagens importantes para a análise dessa categoria. No tocante ao debate aqui abordado, exemplifica-se a investigação do autor alemão acerca da relação entre os impostos e a determinação do valor

---

25 O caso brasileiro demonstraria não apenas a presença dessa parcela do trabalho necessário na composição do fundo público, mas, devido ao caráter majoritariamente regressivo dos impostos, lastrearia a reprodução da desigualdade econômica entre as classes sociais.

das mercadorias.

Ao analisar as fontes da renda da terra e de que forma essa parcela de riqueza entra na determinação dos preços das mercadorias, Marx (2010, p. 745) faz a seguinte analogia com os impostos:

A questão é saber se a renda paga pelo pior solo entra no preço dos produtos deste solo – cujo preço regula o preço de mercado geral de acordo com nossa suposição – da mesma forma que um imposto cobrado sobre uma mercadoria entra em seu preço, ou seja, como um elemento que é independente do valor da mercadoria.

Para entender essa questão, o autor alemão aponta para a necessidade de distinção de duas categorias que, a depender da perspectiva econômica, podem ser tratadas como iguais: valor *versus* preço de produção. Por um lado, na totalidade econômica, os montantes dessas duas categorias se equiparam. Mas, por outro lado, ressalta-se que, em regulações particulares e temporárias, essas duas grandezas afastam-se de uma relação de equivalência.

Vinculando essa análise com o exame dos impostos, pode-se questionar de que forma esses elementos do Estado impactam na determinação dos valores e dos preços das mercadorias. Por exemplo, estaria correta a sentença do senso comum neoclássico de que os impostos implicam em aumentos dos preços das mercadorias? E de que forma isso se relaciona com os valores das mercadorias?

Uma das grandes diferenças entre a análise econômica apresentada por Marx nos três livros de *O Capital* e as referências teóricas da economia política se refere à distinção entre preço e valor. Ainda que autores como Adam Smith e David Ricardo, por exemplo, tenham indicado nuances que diferenciavam essas categorias, eles não conseguiram explicar, de forma sistemática e profunda, tais diferenças. Diferentemente desses autores, para o autor alemão esse é um dos pontos mais importantes da crítica da economia política que ele realiza. Desde o início do primeiro livro de *O Capital* até as partes finais do terceiro livro dessa obra, Marx apresenta determinações acerca de tal relação econômica.

Para Marx, o valor das mercadorias, analisado a partir de uma forma quantitativa, refere-se a uma grandeza ou a uma magnitude que é determinada pela quantidade de trabalho socialmente necessário que foi despendido na sua produção. No capitalismo, essa grandeza de valor, contudo, não se manifesta por ela mesma, mas a partir de relações de troca. Isso ocorre porque é na relação de troca que as mercadorias se confrontam entre si e expressam as suas capacidades de intercâmbio. Essa capacidade, que é particular e relacional de cada uma das mercadorias, é denominada de valor de troca e, quando mediada pelo dinheiro (que opera como um equivalente geral), especifica-se no preço. Assim, se o valor de troca é a manifestação da grandeza de valor da mercadoria nas relações entre mercadorias, o preço é uma forma específica de valor de troca, que tem o dinheiro como parâmetro.

Contudo, entre essas categorias, existem mediações econômicas importantes, principalmente relativas às complementações e contradições entre as esferas da produção e da circulação. Modelarmente, os preços das mercadorias podem oscilar por causa das relações entre oferta e demanda, sem, necessariamente, alterar os valores das mercadorias.

A composição do valor das mercadorias se determina, dentro do capitalismo, em geral, por meio de três elementos: capital constante, capital variável e mais-valia. O capital constante se refere aos meios de produção necessários à produção de mercadorias. O capital variável se apresenta, em termos monetários, através dos salários que, de forma geral, relacionam-se com o trabalho necessário. Já a mais-valia relaciona-se com o trabalho excedente, que, conforme indicado anteriormente, pode ser repartido, por exemplo, entre lucros, juros e renda da terra. Sobre os impostos, é útil indagar: de onde advém essa parcela econômica e como poderia impactar nos preços e nos valores das mercadorias?

Segundo as indicações anteriores de Behring (2021), os impostos seriam representados como punções tanto do trabalho excedente (mais-valia) quanto do trabalho necessário (salário). Neste, os impostos sobre os salários se configurariam como uma parcela de valor extraída diretamente da classe trabalhadora. Naquele, tratar-se-ia de uma parcela do excedente de valor que foi produzido pela classe trabalhadora e que, através da exploração, tornou-se disponível para a classe capitalista (lucros e juros) ou para os proprietários de terra (renda da terra). Ao ser

derivado dessa fonte (mais-valia), o imposto poderia implicar, portanto, em um repasse desses valores para o Estado e, assim, poderia fazer diminuir os montantes econômicos anteriormente apropriados por essas classes ou frações de classes. Além disso, quando os impostos advêm do consumo, ocorreria uma apropriação, por parte do Estado, de uma parcela de valor da mercadoria, que se encontraria repartida com quem recebeu salário ou com quem se apropriou da mais-valia.

Em qualquer um dos casos, mesmo com variadas mediações, os impostos representariam uma parcela do valor que foi produzido pela classe trabalhadora e que foi apropriada pelo Estado. Seja da parte do trabalho necessário, seja do trabalho excedente, os impostos representariam a extração de uma parcela do valor produzido pela classe trabalhadora. A sua existência não aumentaria o valor das mercadorias, mas, apenas, imporiam uma recomposição da sua distribuição. Por serem extração de valor produzido, negar-se-ia, portanto, a conjectura de que os impostos poderiam aumentar o valor das mercadorias.

Entretanto, como forma de compensar a parcela que foi extraída pelo Estado da mais-valia transformada em lucros, juros ou renda da terra, é possível que ocorra um aumento dos preços das mercadorias. Nesse sentido, surge o seguinte paradoxo: pode-se aumentar os preços das mercadorias, mesmo mantendo-se os seus valores. O aumento dos preços pode existir, mesmo mantendo-se a quantidade de tempo de trabalho socialmente necessário contido nas mercadorias, isto é, a sua grandeza de valor.

Destarte, como os preços são manifestações monetárias do valor das mercadorias, eles oscilam de forma relacional e representativa. Por exemplo, se todos os preços das mercadorias aumentam de maneira proporcional, a relação de troca entre as mercadorias não será alterada. Nesse caso, se uma mercadoria, por exemplo, tem um preço de dez reais e outra de vinte reais e ambas têm os preços aumentados em vinte por cento, esse fato não altera as capacidades de trocas entre elas. Tanto dez reais é a metade de vinte, quanto doze é a metade de vinte e quatro.

Além disso, pode ocorrer que, diante da implementação do imposto estatal, realize-se uma reprodução dessas práticas individuais,

em que um capitalista aumente o preço de venda da mercadoria para compensar o aumento de preço de outra mercadoria. Quando isso ocorre sem a concomitância de aumento dos salários da classe trabalhadora, gera-se uma nova redistribuição das parcelas apropriadas do valor produzido, recompondo as quotas de lucros, juros e rendas da terra existentes antes das punções dos impostos. Nesse caso, os salários da classe trabalhadora teriam o seu poder de compra rebaixado, expressos em uma parcela menor de trabalho necessário e em maior grau de exploração.<sup>26</sup>

Claro que essas situações não acontecem de maneira naturalizada ou de forma determinista. A implementação de cada uma dessas ações se processa a partir de variadas mediações e conflitos econômicos, sociais e políticos que têm as lutas entre as classes sociais como eixo central. De toda forma, observa-se que, operando como punções tanto de trabalho excedente quanto de trabalho necessário, a constituição do fundo público originar-se-ia, de forma direta ou não, de apropriações de valores produzidos pela classe trabalhadora. Como defende Behring (2021), o fundo público não seria formado apenas de mais-valia, mas também dos salários dos trabalhadores. E, conforme indicado, para lastrear essa tese, a autora relaciona tais origens econômicas com o trabalho excedente e o trabalho necessário.

Todavia, a vinculação entre essas categorias não ocorre de forma direta e, para a sua análise, requerem-se alguns cuidados em precisões teóricas. Indica-se que essa relação direta que a autora faz entre os salários dos trabalhadores (donde uma parcela é apropriada pelo Estado via sistema tributário) e o trabalho necessário é um pouco mais complexa.

Na perspectiva de Marx, o salário é a expressão monetária do valor da força de trabalho, que, por sua vez, é diferente do trabalho realmente desenvolvido por sua objetivação. Ainda que sejam intimamente

26 Se, no primeiro livro de *O Capital*, Marx apresenta algumas das principais tendências das crises capitalistas, no terceiro livro dessa obra, ele destaca a existência de elementos que operam como contratendências à crise e, em especial, que são usados para contraditar a queda da taxa de lucros. Um desses elementos é o rebaixamento dos salários, que podem ficar aquém dos custos de reprodução da força de trabalho. Assim, o preço pago pela compra da força de trabalho pode ficar inferior ao valor necessário para a reprodução dessa mercadoria.

conectados, força de trabalho e trabalho são duas categorias distintas que possuem determinações específicas. A força de trabalho é a capacidade abstrata de produção que se encontra ofertada como mercadoria no capitalismo, enquanto o trabalho é a ação humana que produz os valores da mercadoria.

A força de trabalho, ou capacidade de trabalho, assim como todas as demais mercadorias, tem um valor definido pelo tempo de trabalho socialmente necessário para sua produção e reprodução. Enquanto tal, a força de trabalho “representa apenas uma quantidade determinada de trabalho social médio nela objetivado” (Marx, 2013, p. 245), que é medida pelo tempo de trabalho necessário para a produção dos meios de subsistência necessários à manutenção do indivíduo que a dispõe, incluídos os meios de subsistência de seus filhos, substitutos em potência dessa força de trabalho, e os custos de sua formação com vistas ao seu desenvolvimento. O limite mínimo da grandeza de valor da força de trabalho é “constituído, portanto, pelo valor dos meios de subsistência fisicamente indispensáveis” (Marx, 2013, p. 247).

A supramencionada grandeza de valor da força de trabalho é expressa monetariamente no salário, que medeia sua compra e sua venda através de um contrato. Marx (2013) observa que a natureza peculiar da força de trabalho faz com que a determinação desse contrato ocorra antes de entrar em ação, ou seja, antes que seu valor de uso tenha passado efetivamente às mãos do comprador. A “alienação da força e sua exteriorização efetiva, isto é, sua existência como valor de uso, são separadas por um intervalo de tempo” (Marx, 2013, p. 248). Assim, constata-se que o salário é definido antecipadamente à objetivação da força de trabalho, ou seja, no âmbito da circulação, antes da utilização efetiva do seu valor de uso pelo comprador, que só ocorre no processo de produção da mercadoria, quando esse trabalhador realiza trabalho. Se a venda da força de trabalho é negociada na esfera da circulação, o “consumo” dessa mercadoria ocorre “fora do mercado ou da esfera da circulação” (Marx, 2013, p. 250).

Na distinção entre trabalho e força de trabalho, pode-se elencar duas mercadorias distintas: uma que foi vendida na esfera da circulação e que foi comprada pelo capitalista, e outra que resultou do uso dessa mercadoria na esfera da produção. A força de trabalho tem uma

grandeza do seu valor, enquanto a sua realização, o trabalho, produz outra grandeza de valor. Esses dois valores não precisam ser iguais e, na verdade, só interessam ao capitalista se esse for maior do que aquele e existir, portanto, uma mais-valia.

Uma questão que se coloca na análise da origem do fundo público deriva de uma particularidade da exposição anterior, que relaciona salário com trabalho necessário. O salário é o preço que foi pago pela compra da mercadoria força de trabalho. Destaca-se que se trata do seu preço e não (de grandeza) de seu valor. Conforme já indicado, o preço pode oscilar para cima ou para baixo do valor, a depender, por exemplo, das relações entre oferta e demanda. O preço se encontra, pois, na esfera da circulação que, conseqüentemente, não determina o valor das mercadorias.

Ao afirmar que, através de impostos relacionados com a compra de mercadorias pela classe trabalhadora, ocorreria a apropriação de uma parcela do trabalho necessário, estabelece-se uma suposta equivalência entre duas categorias diferentes (salário e trabalho necessário). Quando se analisa a composição de valor de uma mercadoria, utilizando os três elementos já indicados (capital constante, capital variável e mais-valia), entende-se que o valor novo criado pelo processo produtivo se encontra repartido nos dois últimos. O trabalho necessário se manifesta no capital variável, enquanto o trabalho excedente se expressa na forma de mais-valia.

Mas é importante destacar que, entre a origem do valor e a realização desse valor, existem variadas mediações. Enquanto o trabalho necessário é determinado, de forma geral, pela produtividade dos setores econômicos, o salário se refere ao dinheiro que foi recebido pela venda da força de trabalho. Não se trata apenas da possibilidade de que o preço da força de trabalho seja menor do que os custos médios necessários para a reprodução dessas mercadorias. Trata-se também do fato de que os salários podem oscilar, mesmo mantendo-se a parte do valor referente ao trabalho necessário.

Além disso, de forma análoga ao fato de que a alteração dos salários não implica, necessariamente, em mudança do valor das mercadorias, o excedente de valor que existe na mercadoria, que se expressa como mais-valia e que pode se realizar nas três formas já anunciadas (lucro,

juros e renda da terra), está contido no processo produtivo. Se não ocorre acréscimo de valor na esfera de circulação, quais seriam as determinações dos valores do fundo público advindos tanto da mais-valia quanto pela via de consumo? Se o que ocorre no consumo é a realização dos valores das mercadorias produzidas (que já se encontram contabilizados na mais-valia), não ocorreria uma suposta duplicação da contagem desse valor?

### **Considerações finais**

Para aprofundar a análise de como ocorre a disputa entre as classes sociais pelo fundo público, é indispensável saber como esse elemento é formado. Nesse sentido, objetivou-se, neste texto, além de uma breve indicação acerca de fundamentos desse termo dentro da literatura do Serviço Social, a externalização de alguns elementos introdutórios que conectem essa análise com a composição do valor das mercadorias e as suas formas de extração.

Isso ocorre porque as questões anteriormente elencadas, para além da investigação sobre as fontes econômicas do fundo público, também são fundamentais para analisar, de forma mais precisa, como se mediam as disputas das classes sociais sobre esse montante de valor. Para indicar, por exemplo, que o fundo público está sendo utilizado, nas maneiras mais diversas, como redistribuição de riqueza para a classe capitalista, faz-se necessário apontar, antecipadamente, a origem desses recursos.

Da mesma forma, ao se anunciar, a partir da investigação contemporânea desse tema, a existência de “expropriações” de conquistas da classe trabalhadora (Behring, 2017; Boschetti, 2017), pressupõe-se, de forma direta ou não, haver uma complexa teia de transferência de valor que inicialmente se encontrava em posse da classe trabalhadora, mas que, em seguida, foi, através dos impostos estatais, transformado em fundo público para fomentar políticas e direitos sociais. Na sequência, esse valor foi ainda desviado dessa alocação, sendo direcionado para ganhos econômicos da classe capitalista.

Justamente por ratificar a importância conjuntural da análise dessa temática, especialmente no tocante ao exame da relação entre a luta de classes e o orçamento estatal, é que entendemos a necessidade de

aprofundamento de reflexões sobre como o fundo público se conecta com a determinação, a composição e a distribuição do valor.

## Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. *In*: COLÓQUIO MARX E O MARXISMO. 2017, Niteroi. **Anais** [...]. Niterói, 2017.

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

BOSCHETTI, Ivanete. Supressão de direitos no capitalismo: uma forma contemporânea de expropriação? *In*: COLÓQUIO MARX E O MARXISMO. 2017, Niteroi. **Anais** [...]. Niterói, 2017.

CARVALHO, Antonio Leonardo de Azevedo. **O sistema de contabilização por fundos**: a experiência atual da gestão dos estados e cidades norte-americanos. 2006. 78 f. Monografia (Especialização em Contabilidade e Orçamento Públicos.) – Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2006.

LIMA, Rodrigo Silva Lima. **Orçamento público dos abrigos municipais do Rio de Janeiro**: velhos e novos dilemas. 2013. 415 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifest der Kommunistischen Partei**. London: Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter, 1848.

MARX, Karl. Capital: A Critique of Political Economy. Book III: The Process of Capitalist Production As A Whole. *In*: MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **Collected Works**. Volume 37 (Karl Marx – Capital Volume III). London: Wishart, 2010. Book III: The Process of

Capitalist Production As A Whole. Volume 37 (Karl Marx – Capital Volume III).

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. **São Paulo: Boitempo, 2013. Livro I: o processo de produção do capital.**

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. **São Paulo**: Editora Nova Cultural Ltda, 1996. Livro primeiro: o processo de produção do capital. Tomo 2 Cap. XIII a XXV.

MENDES, Áquila. O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira. **Saúde & Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1183-1197, 2014.

MOTA, A. E. Serviço Social brasileiro: profissão e área de conhecimento. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 17-27, 2013.

O'CONNOR, James. **USA**: a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. A Economia Política da Social-Democracia. **Revista da USP**, São Paulo, n. 17, p. 136-143, mar./abr./maio 1993a.

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

OLIVEIRA, Francisco de. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], n. 36, p. 3-7, jul. 1993b.

SALVADOR, E. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul.-dez. 2020.

# **CAPÍTULO 6**

## **O FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS) NO GOVERNO ULTRANEOLIBERAL DE BOLSONARO: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA**

*Ana Paula Viveiros Falcão Almeida*  
*Jordeana Davi*

### **Introdução**

A partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a ser reconhecida como direito e dever do Estado, juntamente com a saúde e a previdência social, integrando a Seguridade Social brasileira. O caminho foi longo e árduo para conquistar a sua regulamentação, isso porque teve o texto inicial da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) totalmente vetado pelo ex-presidente Fernando Collor. Além disso, foi a última política do tripé da Seguridade Social a ser regulamentada. No início dos anos 2000, presenciamos avanços normativos, como a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. No entanto, mesmo com esses avanços, os traços tradicionais dessa política não foram eliminados, como a seletividade e a focalização, uma vez que essas regulamentações ocorreram num contexto de forte ajuste fiscal no país. Sendo assim, durante esses trinta e seis anos, presenciamos não apenas inovação, mas, também, conservadorismo no processo de concepção e implementação da política de assistência social.

Subfinanciada desde os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, devido às políticas de ajuste fiscal adotadas, a assistência social sofreu um impacto ainda maior a

partir de 2016, com o golpe jurídico-parlamentar-midiático (Demier, 2017). Esse período passa a ser regido pelo “Novo Regime Fiscal”, que intensifica os mecanismos de ajuste fiscal e promove um desfinanciamento da função nº 8 (assistência social), e especialmente da unidade orçamentária do FNAS.

Com a chegada do governo Bolsonaro em 2019, as perdas passaram a ser ainda mais expressivas. De 2019 a 2022, por exemplo, as ações de proteção básica e especial perderam, juntas, em média 65% dos seus recursos, o que significa dizer que os serviços ofertados pelos equipamentos públicos, como os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), foram fortemente impactados pelas perdas de recursos.

Esse contexto, devido às medidas de ajuste fiscal antes não operacionalizadas, levou alguns estudiosos, como Behring (2021), Cislaghi (2020), Demier (2019) e Mota (2019), entre outros, a utilizar o termo *ultraneoliberalismo* para sintetizar esse momento como sendo uma resposta das estratégias de valorização do capital à crise de 2008.

Na particularidade brasileira, o ultraneoliberalismo se expressa na intensificação dos mecanismos de ajuste fiscal permanente (Behring, 2021), impondo uma maior apropriação do fundo público pelo capital, combinada com ataques às liberdades democráticas, ascensão da extrema-direita, ataques aos direitos humanos, devastação dos direitos sociais e trabalhistas e destruição dos bens naturais.

Este capítulo tem como objetivo analisar a execução financeira do FNAS no período de 2019 a 2022 e as inflexões sobre a execução financeira dos benefícios, serviços socioassistenciais e programas do SUAS.

O método de análise para apreensão do nosso objeto de estudo consiste na abordagem crítico-dialética, que proporciona ao pesquisador compreender a realidade para além do “mundo da pseudoconcreticidade” (Kosik, 1976), no qual, os dados mostram-se de forma aparente e por vezes escamoteados, isto é, não passam pelo processo de mediação. Portanto, o método crítico-dialético torna-se fundamental para a análise do fundo público, pois, por meio dele, podemos alcançar o que está por trás da aparência fenomênica, e assim superar a perspectiva técnica dos dados.

Para o desenvolvimento deste capítulo, utilizamos fontes

bibliográficas e documentais. Como fonte bibliográfica, recorremos a obras tanto clássicas quanto contemporâneas, além de artigos científicos publicados em revistas. Na pesquisa documental, recorremos à Portaria nº 2.362/2019, notas técnicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), bem como ao Sistema Siga Brasil, que faz parte do Senado Federal e acompanha ano a ano a execução orçamentária das vinte e oito funções do governo federal. Para isso, filtramos no painel especialista e nos gráficos customizados, a Função Orçamentária de nº 8, que corresponde à Assistência Social. É importante lembrar que, na Função nº 8, existem subfunções, programas e ações orçamentárias, mas trabalhamos somente com as ações orçamentárias relativas à unidade orçamentária do FNAS (código 55901), ou seja, oito ações orçamentárias: apoio à organização, gestão e vigilância no território, no âmbito do SUAS (código 8893); estruturação da rede de serviços do SUAS (código 219G); ações de proteção social básica (código 219 E); ações de proteção social especial (219F); Benefício de Prestação Continuada (BPC) Idoso e Renda Mensal Vitalícia (RMV) (código 00H5); BPC Pessoa com deficiência (PCD) e RMV (código 00IN); Avaliação e operacionalização do BPC (código 125) e Processamento de dados do BPC (código 126).

Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

### **O lugar do fundo público em tempos de ultraneoliberalismo**

A categoria pública tem sido indispensável na compressão da disputa dos recursos públicos, especialmente no contexto do capitalismo contemporâneo, em que o predomínio das “finanças” tem sido determinante para as relações sociais e econômicas. Segundo Nakatami e Marques (2020), a expressão mais cruel desse “mundo financeirizado” é o capital fictício, sendo este o responsável por desencadear as recentes crises financeiras, como a de 2008. Por isso, há uma relação intrínseca entre o papel do fundo público para a reprodução do capital, principalmente em ciclos de crise, pois o Estado, ao priorizar a valorização do capital, reduz significativamente os investimentos para a reprodução

da força de trabalho, sendo os cortes de recursos nas políticas sociais o exemplo mais emblemático desse processo.

Segundo Oliveira (1998), o capitalismo sempre necessitou dos recursos públicos para a sua reprodução, o que significa dizer que a reprodução do capital é impensável sem o fundo público. O referido autor destaca que, se no capitalismo concorrencial o fundo público era solicitado de forma pontual, ou seja, dependia da atuação de grupos específicos, no contexto do Welfare State, ele perpassa por toda “a formação da taxa de lucro [...] o que o torna um componente estrutural insubstituível” (Oliveira, 1998, p. 21). Nesse sentido, “o fundo público passou a ser pressuposto do financiamento da acumulação do capital, [...] e de outro, do financiamento da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (Oliveira, 1998, p.1 9-20)”, sem esquecer a luta de classes em torno do fundo público.

Para Behring (2021), esse período é a expressão da maturidade do capitalismo e o fundo público passa atuar não somente com *ex ante* ou *ex post*, como afirma Oliveira (1998), mas, sim, como *in flux*, participando, portanto, de todo o processo de formação de valor.

Oliveira (1998) ressalta, ainda, que a crise desse padrão de financiamento do fundo público é ideológica, uma vez que se trata de “uma verdadeira regressão, pois o que é tentado é a manutenção do fundo público como pressuposto apenas para o capital, não se trata, como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo “mal infinito do capital” (Oliveira, 1998, p. 44). Quer dizer, enquanto os investimentos em reprodução do trabalho são considerados dispensáveis, aqueles destinados ao capital são mantidos inalterados, demonstrando, assim, a prioridade dada ao capital sobre o trabalho.

De acordo com Behring (2018), o fundo público é formado a partir dos recursos provenientes do trabalho excedente e do trabalho necessário. A parte constituída pelo trabalho excedente origina-se da mais-valia socialmente produzida, que “se reparte em juros, lucro e renda da terra” (Behring, 2018, p. 195), ou seja, é repartida aos que fizeram parte do processo de exploração do trabalho: capitalistas industriais, rentistas e arrendadores de terras. Essa parcela oriunda do trabalho excedente é

convertida em tributos para que o Estado execute suas atribuições. Já a parcela proveniente do trabalho necessário realiza-se por meio de uma fração dos salários dos trabalhadores, que é direcionada, por meio da carga tributária, ao pagamento de impostos diretos e indiretos.

Para Salvador (2012), o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado possui, seja para a implementação de políticas sociais ou para a reprodução econômica. Os recursos que compõem o fundo público derivam de impostos, contribuições sociais e econômicas, bem como de taxas e outras receitas públicas. O autor, destaca, ainda, que essa mobilização de recursos se manifesta a partir da parte mais evidente do fundo público, isto é, o orçamento público.

No Brasil, o orçamento público é composto por três peças orçamentárias: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; e Lei Orçamentária Anual. Para Fabrício de Oliveira (2012), o orçamento público não se restringe a uma peça técnica de planejamento, isso porque ele contém principalmente interesses políticos e econômicos, tanto na formação quanto na destinação dos recursos. Por essa razão, o debate acerca dos gastos públicos do Estado deve ser inserido no âmbito da luta de classes.

Salvador (2012) destaca que a correlação de forças é um elemento fundamental para apreender a formação do fundo público, uma vez que impacta o caráter tributário. Conforme o autor, o caráter regressivo da carga tributária<sup>27</sup> brasileira, predominantemente indireta, afeta de forma intensa a classe trabalhadora, enquanto as classes mais ricas não sofrem os mesmos impactos. A tributação indireta tem sido, portanto, um dos aspectos de promoção das desigualdades sociais no Brasil.

Nessa mesma perspectiva, Behring (2021) ressalta que o fundo público é sustentado especialmente pelos salários dos trabalhadores, isso porque é composto não somente pelo trabalho excedente, mas também pelo trabalho necessário – por meio do pagamento de impostos, de forma direta ou indireta. Essa relação demonstra a centralidade do trabalho na manutenção do fundo público e provoca questionamentos sobre a distribuição dos seus recursos.

Conforme Salvador e Ribeiro (2023), em 2021, a tributação sobre

---

27 É um indicador que expressa a relação entre o que o Estado extrai da sociedade (tributos) e o Produto Interno Bruto (PIB).

a renda totalizou o montante de R\$ 883,19 bilhões, sendo R\$ 447,10 bilhões pagos pelos rendimentos dos trabalhadores. A tributação direta advém do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), pelas contribuições sociais previdenciárias dos trabalhadores dos regimes geral e próprio da Previdência Social e do Imposto de Renda Retido na Fonte – sendo o principal tributo que incide sobre os trabalhadores, tanto do setor privado quanto dos servidores públicos.

Em contrapartida, a tributação do capital (Pessoa Jurídica) representou apenas 11,54% da carga tributária, no ano de 2021. Segundo os autores, a origem dessa tributação vem do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), sendo, este último o único tributo do capital que financia a Seguridade Social brasileira. Salvador e Ribeiro (2023) destacam, ainda, que os detentores do capital não são tributados na forma de Pessoa Física no Brasil, desde 1996, sendo isentos do imposto de renda sobre lucros e dividendos.

Em relação à tributação sobre bens e serviços, isto é, sobre o consumo, ela correspondeu a 59,2% da arrecadação tributária brasileira, o que evidencia, portanto, a regressividade da carga tributária do país, visto que compromete o fundo de consumo da classe trabalhadora.

Para os autores, o fato de o Brasil ser um país de capitalismo dependente, ou seja, subordinado aos países imperialistas, também afeta a formação da carga tributária brasileira. Isso porque a “superexploração da força de trabalho reduz a margem de recursos disponíveis para o fundo público no Brasil, agrava a situação da classe trabalhadora no país com forte tributação sobre a renda e compromete o fundo de consumo em razão da elevada tributação indireta” (Salvador; Ribeiro, 2023, p. 18). Sendo assim, a tributação regressiva resulta numa maior cobrança de impostos sobre os pobres deste país, o que significa dizer, também, que, em períodos de crise, ao passo que o capital busca manter sua reprodução, a tendência é que a classe trabalhadora seja a mais atingida pelas consequências da “crise fiscal”, uma vez que é responsabilizada pelos “gastos onerosos” do Estado.

De acordo com Behring (2021), o ajuste fiscal permanente sempre submeteu as políticas sociais a cortes orçamentários, sendo responsabilizadas pelo “excesso de gastos”. Esse ajuste fiscal permanente é

compreendido pela autora a partir da adesão do Brasil ao neoliberalismo, na década de 1990, que, segundo Dardot e Laval (2016, p. 7), “é um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”. Por isso, não pode ser reduzido apenas a uma doutrina econômica ou ideológica, devendo ser interpretado como uma “nova razão do mundo”.

O ajuste fiscal permanente, iniciado no Brasil na década de 1990, ganhou novos contornos a partir de 2016, com o golpe jurídico-parlamentar-midiático executado contra a presidenta eleita Dilma Rousseff. Esse golpe inaugura “uma nova fase de contrarrevolução preventiva, agora de tipo ultraneoliberal e em fase ainda mais agressiva” (Antunes, 2018, p. 18). Ou seja, impulsionou a implementação de medidas de austeridade fiscal ainda mais drásticas, sobretudo aos direitos sociais e trabalhistas.

De acordo com Mattei (2023, p. 19), “a austeridade é a protetora do capitalismo, consagrada entre os Estados por sua eficácia e anunciada como um meio de “consertar” economias intensificando sua eficácia”. Ou seja, em momentos de crise, a austeridade é frequentemente adotada, caracterizada, sobretudo pelos cortes orçamentários que afetam sobremaneira a classe trabalhadora. Entre as consequências, estão a exponenciação das expressões da “questão social” e reduções em investimentos nas áreas sociais.

No caso brasileiro, a intensificação das medidas de austeridade fiscal se expressa no congelamento dos gastos primários (saúde, educação, assistência social, cultura e tecnologia) por vinte anos, enquanto os gastos financeiros (dívida pública) permaneceram intocáveis, sem propostas de redução. Houve também o aumento para 30% da Desvinculação das Receitas União (DRU), o que afetou principalmente o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Além disso, tivemos a aprovação da Lei nº 13.467/2017, também conhecida como Reforma Trabalhista, sob a justificativa de gerar empregos.

O estudo de Davi e Almeida (2023) revela que o aumento do percentual da DRU para 30%, entre 2016 a 2019, gerou uma perda de R\$ 449 bilhões no OSS. Esse montante foi superior aos valores investidos em benefícios assistenciais (R\$ 214 bilhões) e no Programa Bolsa

Família (R\$ 117 bilhões) no mesmo período. As autoras mostram, portanto, que a DRU impediu o aumento de investimento nas políticas que compõem a Seguridade Social, prejudicando a garantia dos direitos nelas previstos.

Segundo Demier (2019), com a chegada de Bolsonaro ao poder, sustentado, sobretudo por frações da pequena burguesia conservadora brasileira, surge um novo tipo de *semibonapartismo ultraneoliberal*, fortemente reacionário. Seu governo foi marcado por investidas contra os direitos sociais, cerceamento das liberdades democráticas, perseguição à imprensa, aumento da violência e destruição dos povos originários, especialmente de indígenas – como foi o caso dos ianomâmis.

Além disso, o governo Bolsonaro teve como marca, sobretudo, os inúmeros ataques aos direitos sociais, conduzidos pelo *Chicago boy*, Paulo Guedes. No primeiro ano de mandato, a equipe econômica apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 6/2019), que tinha como “espinha dorsal” a capitalização obrigatória da previdência social para União, Estados, Municípios e Distrito Federal e a desconstitucionalização da Previdência Social Pública. A PEC nº 6 foi aprovada em outubro de 2019, e transformada em EC nº 103/2019, após oito meses de tramitação. Na EC aprovada, o tempo de contribuição passou a ser de 40 anos – no caso de recebimento do valor integral das aposentadorias; para aposentadoria por idade, ficaram determinadas as idades de 62 anos para mulheres e de 65 anos para homens, sendo necessários pelo menos 15 anos de contribuição para mulheres e 20 anos para homens.

Os ataques às políticas sociais não se limitaram à previdência social, pois a assistência social também foi alvo de diversas ofensivas. Em 2019, a suspensão da Conferência Nacional de Assistência Social, um espaço importante para a participação social, revelou um traço característico de um governo arbitrário que não respeita as liberdades democráticas. Programas como o Pátria Voluntária, marcado por uma ideologia conservadora e pela presença da ex-primeira-dama Michelle Bolsonaro, e o desfinanciamento do SUAS demonstraram a intenção de dismantelar, ainda mais, a rede de serviços ofertados pela política de assistência social, como veremos no item a seguir.

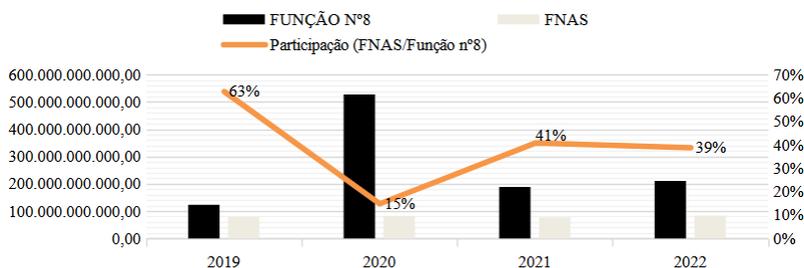
## **A execução financeira do FNAS no contexto do governo ultraneoliberal de Bolsonaro**

O FNAS é um fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil e tem como finalidade destinar recursos para o cofinanciamento da gestão, serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito do SUAS. Para Boschetti (2021), o ajuste fiscal brasileiro sempre comprometeu o financiamento da assistência social, especialmente a unidade orçamentária relativa ao FNAS, tendência que passa a ter contornos mais expressivos com a chegada dos governos ultraneoliberais de Temer e Bolsonaro. Nesses dois governos, a política de assistência social, de forma geral, foi submetida ao retorno de primeiras-damas na coordenação de programas de natureza focalista e higienista, como os Programas Criança Feliz e Pátria Voluntária.

Até o ano de 2016, portanto, o SUAS passava por um subfinanciamento, mas é com a aprovação da EC nº 95 e de outros mecanismos de ajuste fiscal que o SUAS passa a enfrentar impactos significativos em seu custeio, sobretudo dos serviços socioassistenciais, configurando o que os estudiosos do orçamento e financiamento das políticas sociais vêm designando de desfinanciamento (Mendes; Carnut, 2020; Salvador, 2024).

Nesse sentido, a Função nº 8 (assistência social) já apresentava uma tendência de diminuição no seu orçamento por consequência da aprovação do Novo Regime Fiscal. Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Pesquisa Aplicada (Ipea), registrados na Nota Técnica nº 27/2016, o congelamento de gastos durante vinte anos implicaria na perda de R\$ 868 bilhões na Função 8. Isso significa dizer que o custeio necessário para manter o modelo de proteção da política de assistência social seria reduzido pela metade. No Gráfico 1, a seguir, observamos a execução financeira da Função nº 8, como também do FNAS, além da participação do Fundo Nacional da Assistência Social na referida função.

Gráfico 1 – Valores pagos em bilhões de reais para custeio da Função nº 8, FNAS; participação em valores percentuais (%)



**Fonte:** elaboração própria com base em dados coletados no Siga Brasil (c2024).

Entre 2019 e 2022, a Função nº 8 apresentou pouca evolução em seus recursos, com exceção do ano de 2020, no qual houve um volume três vezes maior em relação ao ano de 2019, devido à criação dos auxílios emergenciais (auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência da Covid-19, auxílio emergencial de proteção social), como resposta à pandemia do novo coronavírus.

Os dados também revelam um acréscimo de 4,09% do FNAS em 2020, em relação ao ano de 2019, em função do incremento de recursos no BPC; e também, com a inclusão de recursos para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (código 21Co), em 2020, equivalente a R\$ 3.218 bilhões.<sup>28</sup> Esse recurso adicional foi destinado exclusivamente ao atendimento das demandas emergenciais decorrentes da Covid-19 no âmbito do SUAS, como a aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI) para os trabalhadores da rede, suprimentos para os serviços de acolhimento e de pessoas em situação de rua, entre outros.

Mesmo com esse recurso adicional, se examinarmos em termos reais o percentual de crescimento da execução do FNAS no ano de 2020, perceberemos que praticamente não houve destaque, devido ao contexto de alta inflação e de pandemia, ou seja, a execução se mostrou insuficiente para abarcar as necessidades sociais da população brasileira, principalmente, em relação aos serviços socioassistenciais ofertados

<sup>28</sup> Com base nos dados coletados no Siga Brasil (c2024), painel especialista.

pelo SUAS. Em 2021, o FNAS sofre uma queda de 5,16%, em relação a 2020, por consequência da redução nos recursos de enfrentamento da Emergência de Saúde Pública, que totalizaram, no referido ano, o montante de R\$ 25,976 milhões, ou seja, uma perda de 120% em relação ao ano de 2020. Identifica-se, ainda, uma perda de 2% nos recursos pagos ao BPC. Além disso, o total das demais ações orçamentárias<sup>29</sup> que compõem o FNAS teve uma redução de 2% em 2021, em relação a 2020.

Entre 2019 e 2022, o FNAS representou em média 40% dos recursos alocados na Função nº 8. Esse dado revela que a concentração dos recursos da função assistência social está nos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e em programas como o Criança Feliz.

Para Almeida (2022), essa tendência representa o lugar em que a assistência social está inserida na proteção social brasileira, uma vez que os governos priorizam programas de cunho focalista e seletivo, em vez de financiar ações que ampliem a rede de serviços e benefícios ofertados pelo SUAS.

Além disso, no exercício analisado (2019 a 2022), os valores executados do FNAS foram inferiores aos valores autorizados, como mostram os dados da Tabela 1.

Tabela 1 – Recursos autorizados e pagos ao FNAS, em valores financeiros e percentual de execução e perda (em bilhões de reais)

Ano	Autorizado (IPCA)	Pago (IPCA)	Percentual do executado	Percentual de perda (Pago - autorizado)
2019	82.413.894.868,97	78.321.460.893,97	95,03%	4,96%
2020	85.506.594.012,64	81.530.162.210,33	95,34%	4,65%
2021	85.412.440.793,93	77.320.665.892,39	90,52%	9,47%
2022	90.371.747.192,85	83.016.354.793,34	91,86%	8,13%

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil (c2024).

Em 2019 e 2020, o valor pago correspondeu, em média, a 95% dos

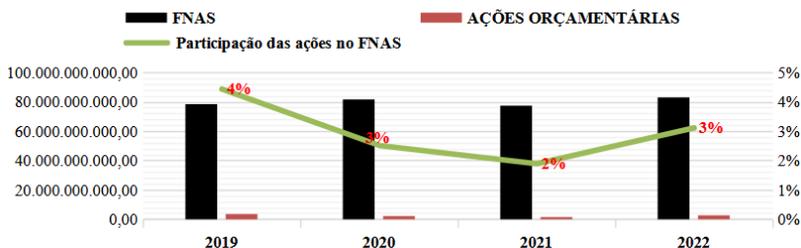
29 Ações de proteção básica e especial, estruturação da rede de serviços do SUAS, apoio à organização, gestão e vigilância social no território, no âmbito do SUAS, processamento de dados do BPC, avaliação e operacionalização do BPC.

recursos autorizados. Já entre 2021 e 2022, o percentual chegou a 90%, impactando, especialmente, os serviços socioassistenciais, já que são despesas discricionárias, ou seja, que não possuem exigência de investimento mínimo. Por isso, são os que mais sofrem os impactos das reduções. Decorre daí a necessidade de lutarmos pela aprovação da PEC nº 383/2017, que prevê o repasse de, no mínimo, 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal para o financiamento dos serviços socioassistenciais do SUAS. Para se ter uma ideia da relevância dessa PEC, a RCL da União alcançou, em 2020, o montante de R\$ 651.943.266 bilhões, ou seja, 1% da RCL do referido ano, correspondendo a aproximadamente R\$ 6,5 bilhões (Frente em Defesa do Suas, 2022).

Em 2020, o valor pago aos serviços socioassistenciais totalizou R\$ 1,8 bilhão. Caso essa PEC estivesse sido aprovada, o SUAS atingiria o montante de R\$ 8,3 bilhões, ou seja, cinco vezes maior do que realmente foi pago no ano. Portanto, a luta deve permanecer para que haja a aprovação dessa proposta, uma vez que ampliará os recursos do SUAS, promovendo o aprimoramento da rede de serviços.

Cerca de 95% dos recursos do FNAS são executados em favor do custeio do BPC, demonstrando uma concentração de recursos no referido benefício. Em contrapartida, a execução orçamentária das demais ações do FNAS apresentou uma redução expressiva ao longo do período estudado, representando apenas 4% em 2019, 3% em 2020 e 2021, e 3% em 2022, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Participação (%) das ações de proteção básica e especial: estruturação da rede de serviços do SUAS, apoio à organização, gestão e vigilância social no território, no âmbito do SUAS, processamento de dados do BPC, avaliação e operacionalização do BPC, no FNAS



**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil (c2024).

Com a intensificação dos mecanismos de ajuste fiscal, a partir de 2015-2016, o financiamento do SUAS tem passado por constantes desafios na garantia dos direitos socioassistenciais. Segundo Paiva *et al.* (2022), os recursos que seriam destinados aos serviços socioassistenciais foram os mais comprometidos pela intensificação do ajuste fiscal, não alcançando mais os níveis de 2013, quando foram gastos R\$ 2,58 bilhões para o cofinanciamento dos serviços de proteção social básica e especial.

De acordo com Paiva *et al.* (2022), a partir de 2015, os atendimentos nas unidades de referência sofreram um período de estagnação como consequência da crise econômica e das políticas de ajuste fiscal implementadas. Essa tendência foi interrompida em 2020, quando se observou um aumento nos atendimentos individuais, motivados, sobretudo, pela busca por benefícios sociais, devido ao contexto pandêmico. No entanto, os autores apontam que, mesmo com os recursos extraordinários no ano de 2020, esse período foi marcado pela dificuldade em garantir a continuidade dos serviços socioassistenciais, especialmente nos indicadores de atendimento.

Desde então, temos observado cortes progressivos no que diz respeito ao financiamento dos serviços socioassistenciais. Registra-se uma queda de 73% entre 2019 a 2022 nos recursos destinados às ações de

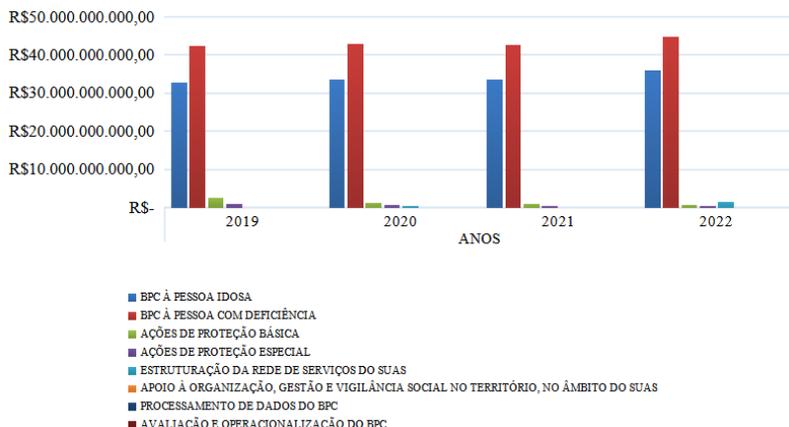
proteção básica, passando de R\$ 2,37 bilhões, em 2019, para R\$ 629 milhões, em 2022. Em relação às ações de proteção especial, observa-se uma queda de 58% dos recursos executados, passando de R\$ 835 milhões, em 2019, para R\$ 350 milhões, em 2022. Essa realidade reflete não somente a questão do desfinanciamento, mas também a ausência de prioridade que é dada ao SUAS, comprometendo significativamente os serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (Paefi), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e os centros destinados à população em situação de rua.

No Gráfico 3, observamos os valores executados nas ações orçamentárias que compõem o FNAS, no período de 2019 a 2022. A ação orçamentária com maior montante de participação é o BPC (código 00H5 idoso e código 00IN PCD). Em valores financeiros, foram executados com essa ação R\$ 307 bilhões, no período analisado, correspondendo, em média, a 95% dos recursos executados no FNAS, indicando uma concentração de recursos no referido benefício.

No período analisado, nota-se que os valores pagos ao BPC não tiveram expressivas variações, revelando, assim, um crescimento vegetativo no número de beneficiários. Algumas das razões para essa baixa evolução se deu pela aprovação da Lei nº 13.846/2019, que instituiu o Programa de Análise de Benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com o objetivo de controlar as despesas previdenciárias. Mesmo o BPC não sendo um benefício previdenciário, entrou no rol das revisões e cortes, como também houve morosidade para o deferimento do benefício, ultrapassando os quarenta e cinco dias estimados pela LOAS (Almeida, 2022).

Segundo Boschetti (2021), mesmo o BPC sendo um benefício vinculado ao salário-mínimo, não deixou de sofrer as consequências da EC nº 95. Ou seja, quando a inflação está alta, os benefícios perdem seu poder de compra, uma vez que o valor do benefício não é suficiente para custear os gastos com alimentação, medicação e moradia, impactando, portanto, a qualidade de vida dos beneficiários. Por isso, há uma contradição: se por um lado o BPC proporciona renda, por outro, a não valorização real do salário-mínimo e o caráter regressivo da carga tributária brasileira limitam seus efeitos mais amplos.

Gráfico 3 – Participação das ações orçamentárias no FNAS entre 2019 a 2022



**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil (c2024).

O Gráfico 3 mostra também quedas sucessivas na estruturação da rede de serviços do SUAS, exceto em 2022, quando houve crescimento de mais de 100% em relação a 2019, passando de R\$ 116 milhões, em 2019, para R\$ 1,5 bilhão, em 2022. Os recursos dessa ação são direcionados, principalmente, para a aquisição de equipamentos, materiais e veículos para a rede do SUAS.

As quedas mais expressivas se deram nas ações de proteção básica e especial, que juntas perderam, em média, 65%; no apoio à organização, gestão e vigilância social no território, no âmbito do SUAS, que perdeu 33,50%; e na avaliação e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, que perdeu 68% dos recursos no exercício analisado.

Nesse cenário de perdas, em 2019, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria nº 2.362, que versava sobre o monitoramento da execução financeira e orçamentária efetuada pelo FNAS para promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). A portaria, ao autorizar a redução dos repasses do FNAS para os municípios, comprometeu a manutenção dos serviços socioassistenciais, especialmente

nos municípios de porte I, uma vez que dependem majoritariamente do cofinanciamento federal, acentuando, portanto, as desigualdades regionais.

A perda de recursos ocorreu justamente em um período de crescente demanda pelo SUAS, ao passo que a fome e o desemprego no Brasil também cresceram. Segundo dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN), em 2022, a cada dez famílias, somente quatro tiveram acesso à alimentação, o que implicava dizer que mais de 33 milhões de pessoas não tinham o que comer. Com base nas análises feitas pela PENSSAN (2022), indica-se que esse cenário foi agudizado não somente pela crise econômica somada à pandemia da Covid-19, mas, sobretudo, pelo desfinanciamento das políticas sociais. Ainda que sejam contraditórias aos que estão desprotegidos de qualquer forma de reprodução no capitalismo, as políticas sociais asseguram a reprodução da força de trabalho num patamar civilizatório, o que significa dizer que muitos brasileiros dependem dos benefícios sociais para garantir sua subsistência.

### **Considerações finais**

Neste capítulo, refletimos que os recursos do fundo público são imprescindíveis para o financiamento tanto do trabalho – com as políticas sociais, que permitem aos que não estão inseridos no mercado de trabalho participarem do mercado de consumo – quanto ao capital, por meio dos investimentos em infraestrutura, tecnologia, renúncias tributárias e favorecimento ao capital fictício, por meio do sistema da dívida pública.

Destacamos, ainda, que existem, em torno do fundo público, disputas de interesses econômicos, políticos e sociais, sobretudo, em tempos de crise do capital, já que este necessita ainda mais de “socorro” do Estado. Assim, o ente estatal vem promovendo vários mecanismos de ajuste fiscal para resguardar a valorização do capital, em contrapartida reduz consideravelmente os investimentos para a reprodução da força de trabalho.

Analizamos, também, que a partir de 2016, os recursos destinados ao financiamento do SUAS por meio da unidade orçamentária do FNAS, que tem como finalidade destinar recursos para o

cofinanciamento da gestão, serviços, programas, projetos e benefícios do Sistema Único de Assistência Social, vêm sofrendo um desfinanciamento. Com a chegada do governo ultraneoliberal, em 2019, as perdas passaram a ser muito mais expressivas, especialmente no financiamento dos serviços socioassistenciais, que teve uma queda de 65% nas ações de proteção básica e especial, colocando em risco a existência desses serviços, que são necessários para garantir algum tipo de proteção social para aqueles que estão desprotegidos pelas contradições do sistema capitalista.

É importante reforçar que o desfinanciamento desses serviços não é um “desajuste” nas contas ou a falta de recursos. Na verdade, ele faz parte de uma decisão econômica, política e social que corresponde aos interesses da lógica capitalista.

## Referências

ALMEIDA, Ana Paula Viveiros Falcão. **A execução financeira do Fundo Nacional de Assistência Social no governo Bolsonaro: esvaziamento dos serviços socioassistenciais.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2022.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BEHRING, Elaine. Fundo Público, exploração e expropriação no capitalismo em crise. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (org.). **Expropriação e Direitos no Capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2018. cap. 6, p. 187-209.

BEHRING, Elaine. **Fundo público, valor e política social.** 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. Lutar contra o desfinanciamento da Assistência Social é condição para garantir seus direitos. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Assistentes sociais no esquentado da conferência: reflexões para a 12ª Conferência Nacional de**

Assistência Social. Brasília, DF: CFESS, 2021. cap. 2.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019**. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019**. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-2-362-de-20-de-dezembro-de-2019/>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2024**. Altera o inciso X do § 22 e insere o § 21-A no art. 40 da Constituição, altera o art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 e revoga os §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição e o § 8º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2419252&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 383/2017**. Altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162116>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Siga Brasil. **Painel Especialista**. c2024. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>. Acesso em: 4 jun. 2024.

CISLAGHI, Juliana F. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. **Esquerda Online**, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao-ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/>. Acesso em: 22 nov. 2024.

DAVI, Jordeana; ALMEIDA, Ana Paula Viveiros Falcão. Os efeitos da

Desvinculação de Receitas da União (DRU) e das renúncias tributárias no Orçamento da Seguridade Social (OSS). *In*: JÚNIOR, Francisco Jaime Bezerra Mendonça *et al.* (org.). **Rede de Saberes V**. Campina Grande: EdUEPB, 2023. p. 269-295.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMIER, Felipe. Democracia e bonapartismo no Brasil pós-golpe. *In*: CISLAGHI, Juliana Fiuza; DEMIER, Felipe (org.). **O neofacismo no poder (ano I)**: análises críticas sobre o governo Bolsonaro. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. cap. 5, p. 117-134.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

FRENTE EM DEFESA DO SUAS. PEC 383/17 poderá ser votada pela Câmara Federal em abril. **Frente em Defesa do SUAS e da Seguridade Social**, [s. l.], 5 abr. 2022. Disponível em: <https://www.frentenacionalsuas.org/post/pec-383-17-poder%C3%A1-ser-votada-pela-c%C3%A2mara-federal-em-abril>. Acesso em: 4 ago. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota técnica nº 27**: o novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2016.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MATTEI, Clara. **A ordem do capital**: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2023.

MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Capital, Estado, crise e a saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **Ser Social**, Brasília (DF), v. 22, n. 46, p. 9-32, 2020. DOI: 10.26512/ser\_social.v22i46.25260.

Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/25260](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/25260). Acesso em: 22 nov. 2024.

MOTA, Ana Elizabete. A cultura da crise e as ideologias do consenso ultraneoliberalismo brasileiro. *In*: CISLAGHI, J. F.; DEMIER, F. (org.). **O neofascismo no poder (ano I)**: análises críticas sobre o governo Bolsonaro. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 135-148.

NAKATANI, Paulo; MARQUES, Rosa Maria. **O capitalismo em crise**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2020.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2012.

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

PAIVA, Andrea Barreto de *et al.* Assistência Social. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, DF: Ipea, 2022. n. 29, cap. 2.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PENSSAN). **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**, Brasília, DF: Rede Penssan, 2022.

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

SALVADOR, Evilasio. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Revista Argumentum**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 6-19, 2024. DOI: <http://10.47456/argumentum.v16i1.44218>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9535819.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

SALVADOR, Evilásio; RIBEIRO, Isabela. Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 146, n. 3, e-6628339, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/YM4nFBvNCDRZFbKSxM9n6pr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2024.

# CAPÍTULO 7

## REGULAÇÃO DO TERCEIRO SETOR E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DO CASO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES

*Mayara Santos Brito*  
*Sheyla Suelly de Souza Silva*  
*Ana Cristina de Souza Vieira*

### **Introdução**

No Brasil, entre 2016 e 2022, assistimos à ascensão de governos ultraneoliberais e conservadores que conduziram o país sob o discurso aberto de uma priorização da economia, em detrimento das gritantes demandas sociais, inclusive as pandêmicas, o que implicou no recrudescimento dos ataques às políticas sociais, entre as quais, especialmente, a Política de Assistência Social (PAS), na sua prerrogativa de enfrentamento da desigualdade social que é inerente ao modo de produção capitalista e se amplifica na particularidade brasileira, permeada pelos resquícios da escravização colonial, do latifúndio, da superexploração da força de trabalho e das recorrentes estratégias de reprodução desses traços, tais como a contrarrevolução permanente, as modernizações conservadoras, o bonapartismo etc.

À luz dessa conjuntura, a centralidade da Assistência Social nesta produção leva em consideração seu potencial de enfrentamento das expressões mais severas da questão social, contrapondo-se ao movimento de resistência à sua devida implantação, desde a ascensão do ideário neoliberal no país, já no início dos anos de 1990, fato que implicou no descumprimento das prerrogativas legais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o que se intensifica na atual fase

ultraneoliberal do capital.

Acerca dessa política social setorial pública que integra a Seguridade Social brasileira, debruçamo-nos, especialmente, sobre as (in)compatibilidades entre os editais de chamamento público para a área da Assistência Social, orientados pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), e os preceitos dos marcos teórico-políticos e legais que instruem a oferta pública da PAS, tomando como referência um estudo de caso do município de Jaboatão dos Guararapes (PE).<sup>30</sup>

Organizamos este capítulo em quatro itens: o primeiro discute o histórico antagonismo entre o capitalismo e a Assistência Social; o segundo resgata uma breve historiografia do neoliberalismo e analisa suas inflexões nas políticas sociais; o terceiro item analisa a ofensiva neoliberal na particularidade brasileira e suas implicações, passando pela discussão do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE) e do MROSC como instrumentos de contrarreforma do aparelho do Estado e das Políticas Sociais; o quarto item analisa as implicações do MROSC para a Política de Assistência Social, tomando como referência o estudo de caso do município de Jaboatão dos Guararapes.

### **A intrínseca e antagonica relação entre capitalismo e Assistência Social**

A lógica capitalista trouxe consigo uma nova forma de conceber os processos de produção e as relações sociais, haja vista que esses processos deixaram de ter o objetivo central de suprir necessidades humanas e passaram a ser regidos pela premência da acumulação de capital nas mãos dos detentores dos meios de produção, que, por sua vez, alcançam tal acumulação através da exploração da força de trabalho do proletariado, classe que, por determinações histórico-sociais, submete-se a uma relação de dependência para alcançar o básico à sua subsistência.<sup>31</sup>

30 O estudo em questão está sistematizado na dissertação de mestrado de Brito (2023).

31 Na análise da produção material, da reprodução ampliada do capital e da organização social que se erige dessa relação, Marx (2017, p. 692) evidencia que “o próprio mecanismo do processo de acumulação aumenta, juntamente com o capital, a massa dos ‘pobres laboriosos’, isto é, dos assalariados, que convertem sua força de trabalho em crescente força de valorização do capital crescente e, justamente por isso, têm de perpetuar sua relação de dependência para com seu próprio produto,

Analisando o Modo de Produção Capitalista (MPC), Marx apreendeu uma Lei Geral da Acumulação Capitalista que determina a exploração dos trabalhadores, com vistas à apropriação de uma parcela de trabalho que não lhes é paga; que os põe e repõe em condições constantes de dependência, e que reproduz, permanentemente, uma força de trabalho excedente, que nem dispõe de meios de produção nem consegue acessá-los nos mercados de trabalho e de consumo, e, por isso, fica à margem da produção e compõe uma superpopulação relativa estagnada<sup>32</sup>, na qual se encontram as principais vítimas do fenômeno do pauperismo: uma parcela da força viva de trabalho que, sem qualquer prognóstico de inserção no mercado de trabalho do capital, corresponde ao “asilo para inválidos do exército trabalhador ativo e o peso morto do exército industrial de reserva” (Marx, 2017, p. 719).

As extremas desigualdades geradas entre os inseridos no processo de produção e aqueles que ficam às suas margens são evidentes, já que este segundo grupo sequer dispõe de meios para acessar os insumos básicos à sua sobrevivência e depende do compartilhamento dos escassos rendimentos dos trabalhadores ou de iniciativas de caridade e benevolência. No entanto, não se pode afirmar que os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho disponham de condições muito melhores, haja vista os expressivos efeitos da exploração, que são exemplificados por Iamamoto e Carvalho (2009), ao discorrerem sobre a forma como a acumulação do capital atinge a globalidade da vida da classe trabalhadora:

A exploração se expressa tanto nas condições de saúde, de habitação, como na degradação moral e intelectual do trabalhador; o tempo livre do trabalhador é cada

---

personificado no capitalista”.

32 Marx (2017) distingue que essa superpopulação estagnada coexiste com a superpopulação flutuante, compreendida como o contingente de trabalhadores que são ora absorvidos, ora repelidos dos centros da indústria moderna, e com a superpopulação latente, composta por trabalhadores que, embora estejam originalmente vinculados à produção rural, estão sempre na iminência de se verem forçados a emigrar para a zona urbana, com vistas a atender à demanda de força de trabalho dos centros industriais.

vez menor, sendo absorvido pelo capital nas horas extras de trabalho, no trabalho noturno que desorganiza a vida familiar. O período da infância se reduz pelo ingresso precoce de menores na atividade produtiva. As mulheres tornam-se trabalhadoras produtivas. Crescem, junto com a expansão dos equipamentos e máquinas modernas, os acidentes de trabalho, as vítimas da indústria. O processo de industrialização, ao atingir todo o cotidiano do operário, transforma-o num cotidiano de sofrimento, de luta pela sobrevivência (Iamamoto; Carvalho, 2009, p. 66).

O vasto leque de desdobramentos do capitalismo que levam à precariedade nas condições de vida da classe trabalhadora consolida as múltiplas expressões da questão social, mas também é o combustível utilizado pela classe explorada e oprimida para empreender a *luta de classes* e, a partir desta, realizar o enfrentamento das formas de exploração capitalista. As greves e manifestações dos trabalhadores, especialmente as que se protagonizaram na Europa do século XIX, foram o pontapé inicial para o deslocamento do problema da desigualdade e de seus efeitos da esfera individual para o âmbito social e, por consequência, também para o âmbito estatal e do direito formal (Behring; Boschetti, 2011).

A partir das reivindicações por melhores condições de vida e de trabalho, o proletariado trouxe à cena os mecanismos de operação do capital: embora os trabalhadores sejam dependentes dos meios de produção detidos pelos capitalistas, também representam o eixo de sustentação desse sistema. Assim, a burguesia pôs em ação sua resposta à necessidade de criar estratégias para a manutenção dos padrões de acumulação, incluindo as condições de subordinação do proletariado. Então, as históricas medidas de coerção foram conciliadas com medidas de proteção e, assim, a dominação burguesa, embora ainda recorra à coerção, também forja consensos – passivos e/ou ativos – que viabilizam relações aparentemente amistosas entre as classes antagônicas e garantem a coesão social.

Entre as medidas de proteção, temos o reconhecimento dos direitos: civis, correspondentes às liberdades individuais; políticos, permitindo

a participação das classes no poder político; e, de forma mais tímida, a promoção de direitos sociais, sendo estes direcionados a um mínimo de bem-estar, conforme a organização prevalecente dentro de cada sociedade (Pereira, p. 2020). Nessa perspectiva, formataram-se diferentes níveis e padrões de proteção social, que, segundo Behring e Boschetti (2011), correspondem a formas de enfrentamento das expressões multifacetadas da questão social. Essas singularidades dos diversos formatos adotados pelas políticas sociais decorrem dos variados níveis de organização da classe trabalhadora, bem como do grau de desenvolvimento das forças produtivas e da organização do Estado, nas economias aonde foram/são implementadas.

No Brasil, entre as iniciativas de enfrentamento das expressões da questão social, temos a Política de Assistência Social, que, desde a Constituição Federal de 1988, é concebida como uma “política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, 1993). Essa concepção legal representa um produto da capacidade de organização da classe trabalhadora brasileira de pressionar o Estado e a burguesia, haja vista que, desde as primeiras páginas da história deste país, a proteção social esteve relegada às esferas individual e religiosa, num viés caritativo.

A trajetória da assistência social no Brasil é marcada pela particularidade da formação social brasileira, enquanto economia dependente e periférica, alicerçada em movimentos de imposição de hierarquias e opressões que colocam a desigualdade social e a superexploração da força de trabalho como suas marcas perenes. Tais traços foram forjados por processos muito específicos dessa formação social, a exemplo do colonialismo; da escravização; do latifúndio; da contrarrevolução permanente; das modernizações conservadoras; do fordismo à brasileira; da resistência a direitos universais e da consequente cidadania regulada, entre outros elementos<sup>33</sup>.

A desigualdade social é um fenômeno inerente ao MPC e são

33 Para compreender e/ou aprofundar as aproximações com esses traços da formação social brasileira, são imprescindíveis as contribuições de Fernandes (1975); Mazzeo (1988); Santos (1987) e Santos (2012), entre outros.

históricas as iniciativas tomadas no sentido de enfrentá-la, que são compreendidas como medidas de proteção social e também estão suscetíveis aos movimentos particulares da formação social do Brasil e suas funcionalidades aos interesses capitalistas, tendo em vista que, embora os direitos sociais tenham sido fomentados no Brasil como resultado da luta de classes e da correlação de forças, representando conquistas sociais reivindicadas pelos movimentos da classe trabalhadora, mas, também, como em qualquer formação social, são mecanismos que buscam a legitimidade do MPC e das classes dominantes (Behring; Boschetti, 2011).

Em termos de uma breve historiografia desse processo de luta, conquista e oferta das medidas de proteção social no Brasil, podemos destacar, como principais marcos históricos, a criação das Santas Casas de Misericórdia, entre os séculos XVI e XIX (Franco, 2014); a Lei Eloy Chaves, de 1923, já expressando o fenômeno da “cidadania regulada” (Santos, 1987)<sup>34</sup>; e a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, que foi presidida por Darcy Vargas, inaugurando a tendência ao primeiro-damismo (Carvalho, 2021). Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (Maps), que, para além do trato com as demandas trabalhistas e previdenciárias, também incorporava a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (Funabem), a Central de Medicamentos (Ceme) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). O Maps materializava uma estratégia popular do Governo Militar, reunindo as três políticas mais demandadas pela classe trabalhadora: previdência social, saúde e assistência social.

Foi na conjuntura da redemocratização brasileira e de um amplo protagonismo da Sociedade Civil, na década de 1980, que foi promulgada a Constituição Federal de 1988. Em que pesem as suas contradições, resultantes do embate das classes sociais no processo constituinte, a CF/1988 foi reconhecida como uma “Constituição Cidadã”, por trazer avanços imprescindíveis para a proteção social brasileira, cabendo

---

34 Para Santos (1987), a cidadania regulada se expressava num recorte de acesso às ações e políticas sociais pautado na inserção formal no mercado de trabalho e numa lógica corporativa de acesso diferenciado e hierarquizado, conforme as contribuições de cada corporação ao MPC no país.

aqui o destaque para a inédita perspectiva de universalização de alguns direitos sociais; a proposição de um Sistema de Seguridade Social<sup>35</sup> e a ascensão da Assistência Social ao *status* de política social pública.

A expectativa gerada com a CF/1988 e seu respaldo legal para a área social era de que o país passasse por uma inovação histórica, efetivando uma política pública viabilizadora de seguranças sociais e ofertando proteção social, bem como também pudesse estimular as potencialidades e a condição de cidadania de grupos historicamente marginalizados do processo de produção. No entanto, a chegada dos anos 1990 trouxe consigo diversos fatores atrelados à séria instabilidade econômica, inflação e desemprego, que tornaram o Brasil um campo fértil para uma série de tendências de “ajustes” e “contrarreformas” que persistem até hoje.

Essas tendências encontram-se diretamente alinhadas à lógica neoliberal, na condução dos processos de produção e das relações sociais em geral, com interferências, principalmente, na forma de o Estado se posicionar frente às expressões da questão social. Os desdobramentos neoliberais impactam diretamente na organização da sociedade brasileira e se complexificaram, tornando-se um expressivo desafio aos executores de políticas sociais, na efetivação das prerrogativas constitucionais. Para compreender tais desafios, aproximemo-nos das determinações, emergência e trajetória do fenômeno do neoliberalismo.

### **O neoliberalismo: emergência e implicações sobre o Estado e as políticas sociais**

Com base na compreensão da existência de crises cíclicas que marcam o capitalismo<sup>36</sup>, é preciso evidenciar os eventos ocorridos a partir dos anos

35 Em que pese o reconhecimento desses avanços, é preciso evidenciar que houve críticas consistentes e legítimas à proposta de Seguridade Social da CF/1988, constituída pelo tripé da previdência social, saúde e assistência social, haja vista que, sozinho, esse conjunto de políticas não tem a potencialidade de garantir sequer os direitos básicos constitucionais, regulados no artigo 6º da Carta Magna: educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados; o que deve nos mobilizar à luta permanente pela ampliação dessa proposta.

36 A teoria marxista, desde o próprio Marx (2017) e encontrando forte referência

de 1970, quando se inicia uma crise estrutural do capital, que reverbera até a contemporaneidade. Segundo Pereira (2020, p. 104), a emergência da referida crise decorreu da “coexistência da tendência decrescente da taxa de lucros com a tendência crescente das taxas de inflação, a qual, somada a uma forte recessão, engendrou o fenômeno designado *estagflação* (inflação com recessão)”. No entanto, a justificativa apresentada pelos teóricos neoliberais foi de que tal crise se deu em decorrência dos excessos de gastos públicos, já que, entre 1945 e 1975, algumas economias europeias vivenciaram o período de ouro do Welfare State, com a oferta de políticas de proteção social (Salgado, 2023).

Dardot e Laval (2016) trazem amplos subsídios teóricos, bibliográficos e historiográficos que nos permitem perceber que o neoliberalismo havia emergido, desde o final da década de 1930, no Colóquio de Lippmann e – ao contrário do que tem sido recorrentemente apropriado, na área do Serviço Social – tratou-se de uma tentativa de concertação do liberalismo, a partir de uma dura crítica à proposição dos “segundos liberais” (do final do século XIX e início do século XX) de uma não intervenção do Estado na economia e na sociedade e, portanto, uma crítica ao chamado *laissez-faire*. Reunidos no Colóquio, em 1938, embora com algumas divergências pontuais, as correntes novo-liberal e neoliberal clamavam pela intervenção do Estado, para garantir a perpetuação do mercado; recuperar o caráter revolucionário do liberalismo, que, no seu nascedouro, empreendeu a revolução burguesa a partir da atuação do Estado, e, por fim, perenizar o capitalismo como relação social humana.

Ainda segundo os autores supracitados, o neoliberalismo, no seu verdadeiro nascedouro, no Colóquio de Lippmann – e, portanto, não no “caminho da servidão” (Hayek, 1944), nem em Mont-Pèlerin (1947) – não pôs em xeque o **tamanho** ou a **intervenção** do Estado, mas a funcionalidade dessa intervenção. Havia uma divergência entre as correntes presentes no colóquio quanto às áreas em que o Estado

---

também em Mandel (1982) e Mészáros (2000; 2011), evidencia que, devido às suas contradições fundamentais, o capital é inerentemente cíclico, deparando-se com crises periódicas de sobreacumulação, que podem ser conjunturais ou estruturais, sendo as primeiras mais superficiais e passageiras e as últimas mais aprofundadas e generalizadas para as economias nacionais, tanto periféricas quanto centrais.

deveria intervir para garantir a reprodução do MPC, pois uma delas reivindicava como uma mão visível e forte, capaz de legislar e atuar em função da garantia das mais generalizadas relações de concorrência e competitividade entre os homens e de abster-se – se necessário, ativa e coercitivamente – de qualquer intervenção na área social, em benefício de coletividades, posto que a lógica coletiva ou universal confrontaria a lógica da livre concorrência e competitividade entre os homens.

Na outra corrente, também novo-liberal, presente no colóquio, tinha assento John Maynard Keynes, defensor da intervenção forte do Estado na economia e, também, nas relações coletivas/sociais. No imediato pós-guerra, as ideias de Keynes foram adotadas e fundamentaram o pacto social-democrata, para fazer frente à ameaça socialista. A intervenção keynesiana do Estado nas relações econômicas e sociais garantiu a reprodução de uma força viva do trabalho, disponível e habilitada para a produção em massa do fordismo.<sup>37</sup>

Foi na conjuntura da crise estrutural de 1970, da iminência da derrocada do Leste Europeu, da revolução toyotista no âmbito da produção e de uma revolução técnico-científica capaz de garantir a instantânea mobilidade do capital monetário que o fordismo-keynesiano se tornou rígido demais, frente à crise, mas, também, frente às novas potencialidades de o capital submeter o planeta às suas prerrogativas de exploração, espoliação, expropriação e, especialmente, generalização da livre concorrência, contando com a liberdade de ir e vir que as novas tecnologias lhe asseguravam. A corrente neoliberal representada por Hayek, desde o colóquio, foi, então, empreendida para superar o keynesianismo e generalizar a concorrência ou a “nova razão do mundo” (Dardot; Laval, 2016).

O neoliberalismo ascendeu como ideário político-econômico de

---

37 Cabe aqui o registro explícito de que, na conjuntura do pós-guerra, ainda no contexto da Guerra Fria, sob as ameaças do Leste Europeu, o receituário keynesiano – que ganhou visibilidade e se tornou hegemônico para a reprodução do capital e garantiu a sua onda longa expansiva e, em contrapartida, os trinta gloriosos anos de bem-estar para os trabalhadores de algumas economias avançadas da Europa, entre meados dos anos de 1940 e meados dos anos de 1970 – não foi menos herdeiro do Colóquio de Lippmann do que o receituário neoliberal que ganharia visibilidade e hegemonia trinta anos depois, com a ascensão das proposições de F. V. Hayek.

restauração do capital, por um lado, através de um receituário macroeconômico que visa assegurar as condições da livre concorrência do mercado, com centralidade na estabilidade monetária; por outro lado, na esfera político-cultural e ideológica, busca reverter todas as formas de propriedade, ações, políticas e ideários que não estejam pautadas na lógica do indivíduo, da esfera privada, da concorrência e da mercantilização. O tripé de privatização, liberalização e desregulamentação (Chesnais, 1996) foi empreendido pelo Estado Nacional, que, cumprindo a funcionalidade requerida pelos neoliberais, empenha-se na garantia das condições de generalização da concorrência e, portanto, da derruição das conquistas coletivas/universais dos trabalhadores, em cada economia nacional, através de contrarreformas nas políticas; nos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários e no aparelho do Estado.

Salgado (2023) evidencia o neoliberalismo, para além de um programa econômico, afirmando tratar-se, também, de um programa político que, através do Estado, busca a elaboração de políticas públicas voltadas à operacionalização do funcionamento da sociedade e dos indivíduos com vistas à manutenção de um padrão concorrencial e competitivo, simplificando e despolitizando as contradições sociais, já que ações públicas estatais universais ou em atenção às pressões de grupos específicos inviabilizariam o livre mercado e, assim, seriam elas as responsáveis pela miséria, desemprego e piora das condições de vida dos indivíduos.

Esse tem sido o pressuposto político-ideológico para a refuncionalização neoliberal do Estado, esvaziando-o de propósitos de bem-estar social e transferindo as suas responsabilidades coletivas para a esfera privada, seja ela mercantil, filantrópica ou, especialmente no caso do Brasil, de interesse público não estatal, o que nos remete às discussões da reforma do aparelho do Estado; do PDRE e do MROSC.

### **O neoliberalismo no Brasil e suas implicações para o Estado e as políticas sociais**

A conjuntura política brasileira dos anos 1980 abriu espaço para a incorporação de pautas da classe trabalhadora aos dispositivos de gerenciamento social, considerando aqui as legislações como recursos fundamentais à assimilação, administração e controle dos interesses ideológicos que permeiam a sociedade. As conquistas constitucionais,

impressas pelo protagonismo das lutas sociais da classe trabalhadora, ameaçaram a supremacia burguesa e suscitaram a demanda pela contrarreforma<sup>38</sup> do aparelho estatal enquanto mecanismo de recuperação burguesa e de sustentação para a expansão neoliberal.

A fim de atender a essa demanda, o governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995 a 2002) propôs, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>39</sup>, sob a justificativa de que seria “necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais” (Brasil, 1995, p. 55-56), o que se revela contraditório, haja vista que o Programa de Publicização do PDRE traçou uma nova arquitetura de execução das políticas sociais, que fortaleceu as tendências neoliberais de privatização, focalização, descentralização e financeirização.

Essa arquitetura tensionou a viabilização dos direitos sociais recém-conquistados na CF/1988 e configurando a base para o que Montaño e Duriguetto (2011) chamam de desestatização da ação social, que passaria a ser desenvolvida pelas organizações do setor público não estatal ou Terceiro Setor.

A composição do Terceiro Setor vai se dar, basicamente, por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a maioria delas criadas nos anos 1990, não tendo vinculação com movimentos militantes e surgindo pela iniciativa de empresários, grupos econômicos ou personalidades do mundo artístico e esportivo (Gohn, 2004). Assim, corroborando a perspectiva da desestatização da ação social, a execução dos serviços de interesse público, especialmente daqueles relacionados à viabilização dos direitos sociais constitucionais, passa a ser realizada fora da

38 A contrarreforma é compreendida no processo de o Estado ocupar uma posição mais distante do mediador civilizador, de modo que torne a cuidar, prioritária e quase exclusivamente, das condições gerais de reprodução do capital (Behring, 2008).

39 Ao realizar uma análise crítica do documento, Behring (2008, p. 228) o aponta como sendo “um conjunto de medidas fundamentais para o projeto da contrarreforma justificadas em nome de uma inserção global competitiva da diminuição da dívida pública e da mobilização de recursos para a intervenção na área social”.

estrutura da administração pública<sup>40</sup>, através das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Para a constituição dessas parcerias, foi se elaborando um arcabouço legal que, além de legitimar as OSCs, passou a instrumentalizar os repasses de recursos oriundos do fundo público, o que culmina no mais recente Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, compreendido a partir da Lei Federal nº 13.019/2014 e atualizado pela Lei Federal nº 13.204/2015. O MROSC corresponde a um regime jurídico para as parcerias entre a administração pública e as OSCs<sup>41</sup>, que prevê mútua cooperação e desencadeia PPPs em todos os níveis da administração pública do país.

Entre as estratégias lançadas por meio do MROSC, para aperfeiçoamento das PPPs, estão a definição de instrumentos legítimos de relacionamento entre o poder público e as OSCs, tais como os editais de chamamento público, que regulamentam e dão publicidade à convocação da administração pública para que OSCs executem serviços sociais, expondo a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria; o objeto da parceria e suas condições de execução; bem como os elementos de competitividade e seleção das OSCs candidatas à

40 Importante registrar que a “ação social” do Governo FHC se desestatizou, também, através de um modelo de assistencialização da Seguridade Social que ignorou os avanços normativos e as instâncias de controle, participação e deliberação da PAS, ao criar o Programa Comunidade Solidária, transferindo para ele as responsabilidades e os recursos que, constitucionalmente, deveriam caber à Política de Assistência Social. Interessante observar, também, que, no período social-liberal, representado no país pelos governos Lula e Dilma, houve continuidade do modelo de assistencialização da Seguridade Social, mas recorrendo-se a estratégias diversas, que se respaldaram na regulamentação e ampliação da PAS, especialmente através da institucionalização do SUAS, e, assim, fazendo o caminho inverso de FHC – que boicotou o estatuto constitucional da PAS como direito social – os governos Lula e Dilma criaram e ampliaram as legislações e instituições que legitimaram a assistencialização da proteção social brasileira, dando centralidade e hipertrofia à PAS, dentro do tripé da Seguridade Social.

41 São consideradas como OSCs, segundo o artigo 2º da Lei Federal nº 13.019/2014, as entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas e as organizações religiosas.

prestação dos serviços. Essa candidatura é condicionada à apresentação de um plano de trabalho, no qual a OSC descreve suas estratégias de execução, que, obrigatoriamente, devem estar condizentes com o conteúdo do respectivo edital. Como frutos dos editais, há os termos de colaboração, que vão reger as parcerias pelo tempo que durarem, tanto no que diz respeito às atividades a serem executadas quanto aos recursos a serem repassados.

A aproximação com o MROSC expõe sua funcionalidade para a ofensiva neoliberal, já que atribui respaldo legal à transferência de responsabilidades estatais para segmentos privados, constituídos no âmbito da sociedade civil; dá abertura para que segmentos de capitais individuais se apropriem de recursos públicos; e, por fim, promove o afastamento dos serviços sociais das conquistas coletivas/universais da classe trabalhadora.

Os desdobramentos do MROSC apontam para o desmonte das políticas sociais, posto que, ao constituir um marco legal das organizações sociais, estabelece uma esfera em que as ações do Estado estão mescladas com as ações de instituições privadas (Silva, 2010), enfraquecendo os princípios constitucionais da Seguridade Social: universalidade, equivalência, distributividade, irredutibilidade e diversidade, pois, à medida que a responsabilidade de execução é repassada para o âmbito privado, são reduzidos os investimentos públicos destinados às políticas sociais e, conseqüentemente, restringem-se as suas capacidades de atendimento e impacto social, e elas são despolitizadas, tanto no que tange à militância do proletariado pela socialização da riqueza, quanto no que tange ao controle, à transparência e à participação popular na *res publica*.

A fim de identificar como tais desdobramentos se materializam é que, a seguir, serão apontadas as incompatibilidades entre o MROSC e os preceitos teórico-políticos e legais que deveriam instruir a oferta pública, especificamente, da Política de Assistência Social. Essas incompatibilidades se agudizam na fase ultraneoliberal e serão aqui analisadas a partir de um estudo de caso do município de Jabotão dos Guararapes.

## **O MROSC e a Assistência Social: o caso de Jaboatão dos Guararapes**

O debate acerca da política social torna necessária a caracterização do contexto de sua execução, no caso em questão, o município do Jaboatão dos Guararapes, que fica situado na Região Metropolitana do Recife, comportando a segunda maior população do estado, 644.037 pessoas (IBGE, 2022), com um perfil demográfico heterogêneo, sendo possível observar a existência de três principais padrões de atividades econômicas: agropecuário; industrial; comercial e de serviços.

No que se refere à Política de Assistência Social, esse município traz o legado das marcas da benemerência e do seu uso como moeda de troca, bem como o histórico de ser relegada ao segundo plano, como evidenciado na Lei Municipal nº 84/2000, que, ao regulamentar a Política Municipal de Assistência Social (PMAS), coloca-a como complementar às demais políticas, suprimindo a centralidade de sua execução e propondo-a como um meio de distribuição gratuita de elementos básicos que possam suprir as necessidades das comunidades em estado de carência (Jaboatão dos Guararapes, 2000). É preciso evidenciar que a formulação e promulgação dessa lei se deu na conjuntura da expansão neoliberal, refletindo-se diretamente na organização dos serviços socioassistenciais que, no processo de implantação, já foram sendo compartilhados com as OSCs, alcançando, em 2013, uma distribuição quase paritária com o governo, ou seja, com prejuízo da primazia do setor público, como se abstrai do Plano Municipal de Assistência Social (2014-2017), onde consta que vinte e quatro serviços socioassistenciais<sup>42</sup> ofertados no município eram executados pela administração pública, enquanto as OSCs eram responsáveis pela execução de vinte e cinco serviços.

A tendência em questão se agudiza com a ascensão do ultraneoliberalismo na administração municipal, materializada na gestão de

---

42 O leque de serviços analisados contempla o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida, Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Pessoas Idosas e o Serviço de Habilitação e Reabilitação para Pessoa com Deficiência.

Anderson Ferreira, do Partido Liberal (PL)<sup>43</sup> (2017-2022), que, ao longo de sua carreira política, defendeu pautas conservadoras e de cunho religioso<sup>44</sup>, o que influenciou na condução da PMAS desde o primeiro ano de seu mandato, quando nomeou um pastor como gestor da pasta. A gestão de Anderson Ferreira foi também contemporânea à obrigatoriedade de efetivação do MROSC, pois a Lei Federal Nº 13.204/2015<sup>45</sup> determinou que o marco passasse a vigor para os municípios a partir de 2017.

A conjuntura de uma gestão que pactua com os princípios ultraliberais e conta com uma legislação que respalda a *desresponsabilização estatal* surte impactos expressivos na oferta da Assistência Social, fato que se exemplifica pela ampliação no número de serviços executados por OSCs, chegando a trinta e três, no ano de 2021, enquanto a administração pública executou apenas doze. Essa ampliação de serviços executados por OSCs não expressa que a adesão ao MROSC pela gestão municipal e pelas organizações em questão foi realizada de forma adequada, pois, em que pese o número de OSCs prestadoras de serviços de assistência social indicados – 24 serviços, entre 2014 e 2017, e 33 serviços em execução por OSCs, no ano de 2021 – ao analisar os editais publicados no âmbito da Assistência Social do Jaboaão dos Guararapes, entre os anos de 2016 e 2021, totalizando seis editais, observamos que apenas dois desses editais geraram termos de colaboração, ou seja, em apenas dois chamamentos realizados no período analisado, houve OSCs que atenderam aos requisitos legais.

Os motivos que levaram as demais a não lograrem êxito foram justificados pela própria não adesão das OSCs; e pelo cancelamento dos

43 Na época da eleição, em 2016, era nomeado como Partido da República, tendo a alteração de denominação para Partido Liberal aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral em 7 de maio de 2019.

44 Entre as tais pautas, destaca-se o Estatuto da Família, Projeto de Lei nº 6583/2013 proposto na Câmara pelo então deputado Anderson Ferreira, que, dentre vários outros aspectos conservadores, só reconhece as famílias pautadas em um modelo nuclear, patriarcal e heteronormativo.

45 Essa legislação altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, bem como define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil.

editais, a partir de discussões no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social e outros. No entanto, em muitos casos, as prestações de serviço foram mantidas, devido à alegada necessidade de priorizar o interesse público. Tais justificativas foram extraídas das publicações realizadas no Diário Oficial do município, nas quais foram, então, detalhadas as possibilidades de dispensas de chamamento público e de Termo de Colaboração, previstas no artigo 30 da Lei nº 13.019/2014, com prazo máximo de duração de 180 dias; mas, na realidade de Jabotão dos Guararapes, tais dispensas foram sendo consecutivamente renovadas, sob a justificativa da necessidade de continuidade do atendimento ao interesse público, sem que houvesse novo chamamento e/ou cumprimento das exigências do Termo de Colaboração.

Outros elementos observados nos editais de chamamento público configuram “pontos cegos” para a efetivação dos serviços socioassistenciais, tais como: a falta de argumentos que justificassem as parcerias propostas; a manutenção da capacidade total de atendimentos ao longo dos anos (ou seja, embora tenha se ampliado o número de parcerias formalizadas, não houve ampliação no atendimento das demandas da população); a incipiente exigência de contrapartida, que, embora não seja explicitamente requerida, está implícita nas obrigações quanto à estrutura física e à disposição de recursos humanos da OSC; e a ausência de definições/previsões de monitoramento das parcerias, não se garantindo a fiscalização dos serviços das OSCs pela esfera pública.

As análises realizadas permitiram observar que a gestão de Anderson Ferreira, no que se refere à oferta da PAS, recorreu a estratégias de transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil, contando com o respaldo legal do MROSC, cuja materialização favoreceu o sucateamento e a fragilização da Assistência Social enquanto política pública estatal e, ao menos no caso do Jabotão dos Guararapes, podemos afirmar que o MROSC, no contexto de uma gestão pública ultraneoliberal, compõe o leque de estratégias que dão materialidade às iniciativas de assolamento das políticas sociais, desde a emergência do neoliberalismo.

### **Considerações finais**

As ponderações acerca do neoliberalismo/ultraneoliberalismo

evidenciam o seu alto potencial reacionário, haja vista que, para manter os padrões de acumulação em um contexto de crise, o capitalismo resgata traços originários da formação sócio-histórica brasileira e investe no desmonte das políticas sociais conquistadas pelos movimentos da classe trabalhadora, direcionadas à promoção de direitos e ao enfrentamento das históricas desigualdades sociais.

Entre as estratégias de desmonte, temos a retomada de padrões de enfrentamento da questão social praticados no Brasil colonial, pois setores privados voltam a empreender ações sociais pautadas na caridade e na filantropia e movidas por princípios morais, mas que, na conjuntura contemporânea, contam com respaldo legal e recursos públicos para financiá-las.

Soma-se ao movimento ultraneoliberal a despolitização dos movimentos populares, acarretando o declínio da busca por políticas sociais de qualidade e capazes de responder às demandas coletivas apresentadas pela população, como é o caso do que vem acontecendo com a Assistência Social, que, nem chegou a se materializar nos moldes constitucionais, já passou a ser afetada por estratégias de assolamento e desvios de suas prerrogativas legais.

Enfim, observa-se, no cenário contemporâneo, aqui exemplificado pelo município do Jaboatão dos Guararapes, uma tendência destrutiva para as políticas sociais, forjada pelo uso ultraneoliberal de ferramentas que compõem o aparelho do Estado, a fim de afastá-lo de responsabilidades para com as demandas sociais, como vem sendo feita a aplicação do MROSC, que se materializa distanciado das prerrogativas constitucionais e conceituais que regem as políticas sociais públicas, comprometendo o atendimento qualificado das demandas da população, além de manter e recrudescer os padrões de desigualdade que regem a particularidade do capitalismo no Brasil.

## Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**:

fundamentos e história. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível

em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei (PL) 6583/2013**. Dispõe sobre o Estatuto da Família e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1159761&filename=PL%206583/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1159761&filename=PL%206583/2013). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRITO, Mayara Santos. **A relação Estado e Sociedade Civil**: uma análise crítica a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no município do Jaboatão dos Guararapes. 2023. 150 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2023.

CARVALHO, Thyago Augusto de. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**: alterações na rede de serviços socioassistenciais da região do Butantã da cidade de São Paulo – SP. 2021. 315 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

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

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

FERNANDES, F. **A Revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. (Biblioteca de

Ciências Sociais).

FRANCO, Renato Júnio. O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 53, p. 5-25, jan./jun. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-21862014000100001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ch/a/djy5N8r6hf636cxq8d8y3Fc/?lang=pt>. Acesso em 30 jan. 2023.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Nômad**, Bogotá, n. 20, p. 140-150, 2004,. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105117734013>. Acesso em: 12 jan. 2023.

HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. São Paulo: LVM, 2017.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico metodológica. 29. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE; 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 14 jun. 2024.

JABOATÃO DOS GUARARAPES (PE). **Lei nº 84 de 29 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a organização e diretrizes das ações de assistência social do município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/j/jaboatao-dos-guararapes/lei-ordinaria/2000/9/84/lei-ordinaria-n-84-2000-dispoe-sobre-a-organizacao-e-diretrizes-das-acoes-de-assistencia-social-do-municipio-e-da-outras-providencias?q=Pol%C3%ADtica+Municipal+de+Assist%C3%A2ncia+Social+>. Acesso em: 14 jun. 2024.

MANDEL, Ernest. **Capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural,

1982.

MARX, Karl. **O Capital**. Tradução: Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. Livro I.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Burguesia e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Ática, 1988.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. Tradução: Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. Campinas; São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. A crise estrutural do capital. **Revista Outubro**, [s. l.], n. 4, p. 7-16, 2000.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Reestruturação perversa dos fundamentos éticos da política social: do *ethos* solidário à moral egoísta. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**. São Paulo: Cortez, 2020.

SALGADO, Tiago Santos. Um perfil do neoliberalismo: características e análise crítica. **Revista de Economia Política e História Econômica**, [s. l.], v. 18, p. 47, 2023.

SANTOS, Josiane S. “**Questão social**”: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 6).

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. (Série Campus Política).

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2010.



# **CAPÍTULO 8**

## **O DESFINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19**

*Mayla Stella do Nascimento Ferreira  
Jordeana Davi*

### **Introdução**

Este capítulo tem o objetivo de analisar a Educação Superior Pública impactada pelos desmontes provocados pela Emenda Constitucional nº 95/2016 e pela pandemia de Covid-19. A referida emenda, que redesenhou o Regime Fiscal Brasileiro, impondo o congelamento dos gastos primários por 20 anos, ou seja, até 2036, entre eles, os gastos com a Política de Educação, resultou em um verdadeiro desfinanciamento. O que se constatou foi o abrupto sucateamento dessa política e consequentemente da ciência e da pesquisa, ainda mais imprescindíveis no contexto de enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil.

Tal doença infecciosa, ocasionada pelo vírus SARS-CoV-2 (OMS, 2020), ao chegar ao Brasil, encontrou um cenário catastrófico, deparando-se com o Sistema Único de Saúde (SUS) altamente sucateado com a revogação da vinculação constitucional dos recursos para a saúde no âmbito do orçamento federal, que estava assegurada na EC nº 86/2015, com percentual mínimo de 15% da Receita Corrente Líquida, revogada pela EC nº 95/2016, promovendo o desfinanciamento dessa política. No que diz respeito à Política de Educação, ela tem sido objeto de vários ataques, que atingiram diretamente, por exemplo, o desenvolvimento de pesquisas para conhecer, detectar e aprimorar o enfrentamento da pandemia, o que trouxe impactos para as medidas

eficazes de combate à emergência sanitária. Atrelado a essa realidade, o governo de Jair Bolsonaro negligenciou as medidas sanitárias de contenção e segurança recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) relacionadas ao novo coronavírus, bem como naturalizou as mortes provocadas pela pandemia.

Para apreender essa problemática, utilizamos como recurso metodológico o método crítico-dialético, pois ele permitiu abordar o objeto na perspectiva da historicidade, compreendendo que a realidade não é neutra ou estática, mas processual. Para o conhecimento da realidade, algumas categorias são centrais no referido método e perpassam por toda a pesquisa, sendo elas totalidade, mediação e contradição.

Metodologicamente, recorreremos às pesquisas bibliográfica e documental. A metodologia definida nesta nossa abordagem foi pensada de forma a se alinhar com a possibilidade de alcançar os objetivos, tornando viável sua exposição.

Partindo-se da análise das transformações recentemente ocorridas na Política de Educação no Brasil, faz-se necessário defender a educação pública, universal, laica e socialmente referenciada. Nesse sentido, mostra-se de fundamental importância compreender os determinantes dos ataques efetivados no atual contexto de crise do capital, que têm promovido cortes severos de recursos para a educação, em especial os destinados às universidades, situação agravada pela pandemia de Covid-19.

### **Crise econômica acentuada pela crise sanitária**

A crise econômica capitalista, que perdura desde os anos 1970, consolidava-se num processo de ataques aos direitos sociais, uma das estratégias utilizadas para a saída dessa situação. Tal crise ameaça diretamente a classe trabalhadora. Na busca acentuada por mais lucro, o capitalismo potencializa a exploração da força de trabalho. Em um país em que a conquista dos direitos sociais não se deu nos moldes clássicos da Revolução Burguesa, ou seja, não se concretizou em suas bases, tornam-se mais ofensivos os ataques às conquistas da classe trabalhadora.

A partir de 2008, a crise financeira internacional chega ao Brasil de forma mais intensa no primeiro mandato do governo da presidenta Dilma Rousseff (Cassin, 2022), que acaba cedendo às investidas da burguesia para ampliar sua exploração. Para tentar manter-se no poder,

agradando à burguesia, o governo petista aprovou sucessivos cortes nos gastos sociais (Davi; Falcão, 2022).

Em junho de 2013 a classe trabalhadora foi às ruas lutar por melhores condições de vida, resultando no movimento conhecido como as “Jornadas de Junho”. Entretanto, nesse momento, a burguesia brasileira se apropriou de requisições legítimas da classe trabalhadora, preparando terreno para retornar ao poder, gerando consequências negativas até os dias atuais. Apesar do cenário político desfavorável, Dilma conseguiu a vitória nas eleições de 2014, ainda que de maneira acirrada.

Entretanto, o cenário não era favorável. Com o redirecionamento das mobilizações populares pela direita brasileira, expresso nos movimentos “Vem Pra Rua” e Movimento Brasil Livre (MBL), inicia-se um movimento para a retomada do controle político do Estado, que se concretiza em 2016, com o golpe jurídico-parlamentar e midiático (Duriguetto; Demier, 2017) contra a presidenta Dilma Rousseff, primeira mulher eleita para a Presidência da República, resultando na ascensão de Michel Temer (2016 a 2018).

Com a chegada ao poder, Temer pôs em prática uma agenda de intensificação das contrarreformas do Estado, recomendadas pelo Documento *Uma ponte para o futuro*, formulado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Entre as medidas de intensificação do ajuste fiscal adotadas nesse contexto, podemos destacar: a EC nº 93 e a EC nº 95, ambas de 2016. A EC nº 93 refere-se ao aumento do percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU) de 20% para 30% dos orçamentos fiscais e da Seguridade Social, tendo sido extinta sobre as contribuições sociais, com a contrarreforma da Previdência Social (EC nº 103/2019). Também estabeleceu a Desvinculação de Receitas dos Estados (DRE) e a Desvinculação das Receitas dos Municípios (DRM). A partir de 2020, a DRU passou a incidir apenas sobre as receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social. Essa medida consiste num aprofundamento da expropriação do fundo público em favor do capital financeiro, para formar superávit primário e destinar ao pagamento do serviço da dívida pública.

Para os defensores dessas medidas, por meio da DRU, transformam-se “os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para composição do superávit primário, e, em

consequência sua utilização para pagamento de juros da dívida” (Boschetti; Salvador, 2009, p. 66).

A Emenda Constitucional nº 95/2016<sup>46</sup>, conhecida como a Emenda do “Teto dos Gastos”, impôs o congelamento dos gastos primários por vinte anos. Com essa medida, a partir de 2017, “tornou-se constitucional a correção dos gastos primários pela inflação do ano anterior, por vinte anos” (Behring, 2021, p. 192). Tal medida teve como justificativa enfrentar a crise pela qual o país estava passando, na perspectiva de recuperar a economia. A partir desse Novo Regime Fiscal, mesmo havendo crescimento da receita, o aumento não será revertido para os gastos primários, prática que revela um aprofundamento da ofensiva contra as garantias constitucionais dos gastos com as políticas sociais. Outro dispositivo nesta EC foi a revogação da vinculação constitucional dos recursos da política da saúde e da educação no âmbito federal.

Se até esse contexto o SUS passava por um processo de subfinanciamento, a partir da vigência da EC nº 95/2016, passou-se a observar um desfinanciamento (Mendes; Carnut; Melo, 2023). Tal lógica também é observada nas demais políticas sociais, inclusive na Política de Educação, que tem sofrido cortes acentuados em seu orçamento. Assim, as políticas sociais, que enfrentavam um subfinanciamento histórico acentuado, sem os investimentos necessários para assegurar os direitos sociais constitucionalmente garantidos, passam a vivenciar um desfinanciamento. Desse modo, evidencia-se, a partir de 2016, com o governo Temer, uma intensificação das contrarreformas das políticas sociais e ataques à democracia, com a ascensão da extrema direita<sup>47</sup>. Na conjuntura de atuação da extrema direita, com o atendimento das exigências do grande capital, a ofensiva foi ainda mais dura.

Essa tragédia de imposição da direita no comando da política foi anunciada no início da década passada. Segundo Cislighi (2020), “a partir da década de 2010, a configuração hegemônica do neoliberalismo

46 Tal EC foi revogada em 2023, no governo Lula, sendo substituída por um novo arcabouço, denominada de Regime Fiscal Sustentável (RFS), que tem sido fortemente tensionado na atual conjuntura.

47 A ascensão da extrema direita configura-se enquanto um fenômeno global, podendo ser observada em diversos países, a exemplo dos Estados Unidos da América, com Donald Trump, em 2016 e 2024, e na Argentina com Javier Milei, em 2023.

passa a ter uma face reacionária, racista, misógina”, bases tão bem conhecidas, com ideias defendidas pelo presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). A consolidação do golpe de 2016 marca a virada dessa base na política brasileira, contexto no qual o neoliberalismo passa a assumir novas configurações, expressas no ultraneoliberalismo, sendo este “a fase mais bárbara e perversa do desmonte dos direitos, da precarização e privatização de empresas e serviços públicos vivida pelo país. É a forma de expressar o aprofundamento veloz e destrutivo do projeto neoliberal” (Silva, 2021, p. 7).

No contexto do ultraneoliberalismo, presenciamos a intensificação do rebaixamento do valor da força de trabalho, expressa na expropriação dos direitos tão duramente conquistados, evidenciando esse momento de maior dificuldade das políticas sociais brasileiras, numa conjuntura de intensificação da crise social, política e econômica.

A conjuntura brasileira em 2019, ano que precede o caos provocado pela pandemia de Covid-19, já apontava para um futuro incerto, com a intensificação de medidas de austeridade, conforme aponta Mota (2019), iniciativas estas destinadas à intensificação das contrarreformas das políticas sociais, em favor do assalto ao fundo público para o pagamento do serviço da dívida pública. Nesse contexto, marcado por desemprego e aumento da informalidade, a classe trabalhadora foi a mais afetada.

Foi nessa conjuntura de sucessivas contrarreformas adotadas pelos governos de extrema direita, limitadores de direitos e promotores de cortes cada vez mais severos nos gastos sociais, que se deu o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Essa enfermidade infecciosa chegou ao Brasil em fevereiro de 2020 e acentuou as desigualdades já tão demarcadas em nosso país.

Em março de 2020, a OMS constatou que o mundo estava diante de uma pandemia provocada pela Covid-19. Assim, os países necessitavam readequar suas rotinas na tentativa de preservar vidas diante do cenário catastrófico. Essa pandemia encontrou no Brasil solo fértil para se reproduzir, tendo em vista o desmonte das políticas sociais, ficando evidente que, diante dessa realidade, não estávamos preparados para lidar com a pandemia. Ainda em março, foi estabelecido no Brasil o Decreto nº 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública.

Para melhor compreensão da magnitude dessa doença, destacamos que o novo coronavírus, com alta capacidade de sofrer mutações, manifestou-se de formas diferentes nos sujeitos, provocando diferentes sintomas, indo de uma gripe comum até condições mais graves, como insuficiência respiratória, classificada assim na família da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS, do inglês *Severe Acute Respiratory Syndrome*), chegando a provocar óbitos.

Na tentativa de minimizar os seus efeitos, órgãos internacionais e nacionais orientavam quanto à necessidade de isolamento e distanciamento social, como formas de conter a disseminação do vírus, buscando evitar não só a contaminação dessa doença, como também a desassistência e o surgimento de agravos que pudessem ampliar a situação de fragilidade da população – no caso brasileiro, sendo necessário considerar que o SUS vinha sofrendo um processo de contrarreforma e sucateamento.

No que tange à Política de Educação, com a intensificação do trabalho precarizado, a imposição do trabalho remoto pela pandemia possibilitou o uso das tecnologias como um experimento, pois, devido à urgência com a qual as decisões foram tomadas, a execução imediata fez-se presente, não havendo tempo hábil para planejá-las. A expansão do trabalho remoto impactou sobremaneira a classe trabalhadora, que em grande parte arcou com os custos para desenvolver suas atividades. Tal conjuntura foi a oportunidade necessária para o capital colocar em prática mais um projeto de sucateamento. Segundo Lamosa (2020, p. 19-20):

No período da pandemia este transformismo se materializou nas propostas de Educação à Distância (EaD) e seus neologismos: ensino remoto emergencial, educação *online*, estudos continuados, ensino híbrido, dentre outros. Essa tendência segue um projeto que está colocado pelo menos desde os anos 1990, quando a modalidade cresceu enormemente e, embora tenha sido freada pelas lutas nas universidades públicas, encontrou nas universidades privadas um enorme terreno para sua expansão numa proposta de ensino

minimalista, aligeirado, barato e destinado aos setores mais pauperizados da classe trabalhadora.

Outro elemento que merece destaque refere-se à contradição que esse momento proporcionou, pois, os atendimentos sociais presenciais precisaram continuar em áreas como saúde e assistência social, mesmo diante da necessidade de isolamento. Na Política de Educação, os trabalhadores passaram a desempenhar suas atividades seguindo as recomendações de isolamento, mas com diversos entraves, sendo um deles a dificuldade de adaptação à nova realidade. Outro ponto relaciona-se à ampliação da jornada de trabalho, em que o ambiente laboral e o doméstico passaram a coexistir num mesmo espaço, sem a definição dos limites necessários, recaindo de forma mais intensa sobre as mulheres, devido à sobrecarga de trabalho, somada, muitas vezes, aos cuidados com as crianças e às tarefas domésticas. Nessa conjuntura de teletrabalho, os/as trabalhadores/as se submetem à seguinte situação:

A ausência de distinção entre os espaços de produção e reprodução da vida, as pressões por metas a serem atingidas e a falsa autonomia de gerir o tempo de trabalho são elementos desestabilizadores em comparação às sociabilidades construídas pelos coletivos de trabalho no mesmo espaço (Amaral, 2021, p. 65).

Considerando o impacto promovido pela pandemia, algumas medidas necessitaram ser tomadas pelo governo para combater a crise sanitária. Com a impossibilidade de mais investimentos por conta das limitações do teto de gastos, que não permitiam ações concretas de combate ao caos instalado, ao decretar o estado de calamidade pública, o Congresso Nacional instituiu, através da EC nº 106/2020, o Regime Extraordinário Fiscal Financeiro e de Contratações, tendo em vista a magnitude da pandemia de Covid-19, sendo um marco legal importantíssimo para seu enfrentamento, conhecido como Orçamento de Guerra<sup>48</sup>, com

48 No que tange, por exemplo, ao Orçamento da Seguridade Social, conforme o Relatório da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), “Análise da Seguridade Social 2021”, consta que em 2020 foram gastos R\$

garantia de recursos financeiros distantes do que a realidade exigia. Para enfrentar a crise sanitária, eram necessários investimentos em diversas políticas sociais, delimitando-se que os gastos previstos nessa Emenda não poderiam implicar em despesa permanente, ou seja, eram permitidos apenas enquanto durasse o estado de calamidade pública.

Essa emenda autorizou o governo a realizar gastos fora do teto com ações para enfrentar a pandemia. Entre as medidas nesse sentido, destaca-se a concessão do Auxílio Emergencial, criado pelo Decreto nº 10.316/2020. No início, a proposta do governo era a concessão do auxílio no valor de R\$ 200,00. Entretanto, após grande mobilização social, houve a ampliação pela oposição na Câmara dos Deputados do valor para R\$ 600,00, destinado às pessoas que se enquadravam em alguns critérios, como não possuir vínculo formal, ter renda *per capita* de até meio salário-mínimo e não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial. Microempreendedores Individuais (MEI) e sujeitos na informalidade também puderam acessar esse auxílio. A mulher provedora do lar, ou seja, chefe de família, teve direito a acessar duas cotas no valor de R\$ 1.200.

Área também imprescindível no combate à pandemia, a educação sofria diversos ataques, desde cortes contínuos de recursos até ofensivas contra a ciência, com medidas ultraconservadoras na educação, como o *homeschooling* (ensino doméstico) e a militarização das escolas públicas, prevalecendo, como verdades, crenças pessoais e de senso comum (olavismo).

A pandemia agudizou as desigualdades no mundo, de tal modo que os bilionários tiveram sua fortuna aumentada e a pobreza cresceu de forma acentuada e devastadora.<sup>49</sup> Os custos sociais e humanos provocados pela pandemia não devem ser comparados com as perdas econômicas, sendo aqueles de longe muito maiores. Alguns estudos na época apontaram que mortes poderiam ter sido evitadas se a problemática envolvendo esse vírus fosse tratada com seriedade.

---

385 bilhões e em 2021 R\$ 138 bilhões referentes ao Regime Extraordinário Fiscal.

49 Segundo a Oxfam Brasil (Um novo [...], 2022): “Os 10 homens mais ricos do mundo dobraram suas fortunas durante a pandemia enquanto a renda de 99% da humanidade cai”.

## **A contrarreforma da educação e os ataques à ciência**

Na conjuntura de atuação da extrema direita, as disputas em torno do fundo público se acirraram e favoreceram sobremaneira o capital financeiro. Essa apropriação tensiona e ataca os direitos constitucionais conquistados pela classe trabalhadora, consolidando a ofensiva ultraneoliberal no Brasil.

A Política de Educação brasileira tem sofrido fortes ataques, intensificados pela conjuntura ultraneoliberal, que vem promovendo a acentuação da sua contrarreforma, com uma agenda que vai de encontro aos direitos sociais conquistados constitucionalmente. Durante o governo Bolsonaro, vivenciamos uma verdadeira “guerra cultural” que ultrapassou o viés ideológico, materializando-se em medidas de destruição das instituições de educação, através de repressão e cortes no orçamento, em especial, das universidades públicas (Leher; Santos, 2023). Essa guerra almeja consolidar o desmonte das universidades, pelo sufocamento orçamentário dessas instituições, direcionando as universidades ao empreendedorismo, inovacionismo e ataque à livre docência (Silva *et al.*, 2023). Essa guerra acentuou a contrarreforma da educação, impactando em todos os níveis de ensino e, sobremaneira, a educação superior.

No que tange especificamente à Educação Superior Pública, nesse contexto, o anticientificismo presente no governo impactou diretamente o combate à Covid-19. É evidente que a prioridade era o desmonte da educação pública superior. Em uma conjuntura de enfrentamento ao coronavírus, houve uma maior necessidade de investimentos nas áreas de saúde e educação, tendo em vista seu potencial para salvar vidas, diretamente pelo SUS, e através de pesquisas para a busca da cura da doença ou desenvolvimento de vacinas para combatê-la. Contrariando essa lógica, assistimos ao governo da necropolítica<sup>50</sup> (compreendendo como política da morte mais direcionada às pessoas em situação de vulnerabilidade), com a submissão da vida à morte legitimada, em consequência dos cortes nos recursos destinados às políticas sociais.

A pandemia impactou a educação brasileira e afetou diretamente as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 a 2024, atingindo o Brasil de forma devastadora. Com a Portaria nº 343/2020, o

50 Termo utilizado pelo filósofo Mbembe (2016).

Ministério da Educação (MEC) normatizou o ensino remoto nas instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino, enquanto durasse a situação de pandemia do novo coronavírus. Com a suspensão das aulas presenciais devido ao risco provocado pela disseminação do vírus, garantir o ensino de qualidade em meio às aulas remotas tornou-se um desafio não previsto no referido plano. Em 28 de abril de 2020, o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu o Parecer CNE/CP nº 5/2020, que versou sobre algumas medidas direcionadas à educação, entre elas a reorganização do calendário acadêmico no ensino superior. Entre as suas definições, estabeleceu-se que as aulas remotas poderiam seguir até dezembro de 2021, tendo em vista o período de emergência apresentado. Entretanto, não definiu uma diretriz única para o enfrentamento daquele período, o que levou à fragmentação das ações.

A pandemia desencadeou uma avalanche de problemas na educação, acentuando o cenário de desigualdades. A quem muitas vezes falta o básico, como alimentação, não é possível requisitar que possua uma “simples” conectividade com a internet ou aparelhos digitais de qualidade para acompanhamento das atividades, seja no ensino básico, seja no superior.

No tocante ao PNE, no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento de Metas, realizado em 2022 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), constatou-se que:

O fechamento de escolas, a adoção urgente de novas formas de ensino, a interrupção de projetos em curso e a restrição do convívio comunitário e social são alguns dos aspectos trazidos pela pandemia ao campo educacional. Eles ocorreram em um cenário que já comportava inúmeras desigualdades no tocante ao acesso, à conclusão, ao aprendizado, ao nível socioeconômico, à infraestrutura e às oportunidades de ensino (Inep, 2022b, p. 12).

Para concretizar uma perspectiva integral da educação, é necessária uma maior alocação de recursos públicos nessa pasta. É notório o

desafio em concretizá-la numa perspectiva ampla e de qualidade, pois a tendência na alocação dos gastos na educação pública é de quedas constantes, expressas na contrarreforma dessa política. Tal perspectiva se intensificou com a ascensão de Michel Temer ao poder, acentuando sua contrarreforma. Com a aprovação da EC nº 95/2016, que redefiniu o Regime Fiscal do Brasil, a execução do Plano Nacional de Educação ficou inviabilizada. Essa realidade de retrocessos, continuada pelas imposições do governo de extrema direita de Bolsonaro, tensionou fortemente as metas do PNE, que tem obtido resultados aquém do esperado.

No tocante ao financiamento público em educação, destacaremos a seguir a meta que versa sobre essa realidade (meta 20), presente em Relatório do Inep (Brasil, 2022b). Essa meta versa sobre o investimento público em educação pública (Indicador A) e no gasto público em educação (Indicador B), almejando seu aumento para 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2019 e para 10% até 2024, conforme tabela a seguir.

Tabela 1 – Evolução dos Investimentos na Educação (Meta 20)

META		OBJETIVOS OU INDICADORES	2015	2019 (7% do PIB)	2020
20	Ampliar o investimento em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de <b>7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência</b> da lei do PNE e, no mínimo, o equivalente a <b>10% do PIB ao final do decênio.</b>	A. Gasto público em educação pública em proporção ao PIB	5,1%	5,0%	5,0%
		B. Gasto público em educação em proporção ao PIB	5,5%	5,3%	5,3%

**Fonte:** Painel de Monitoramento do PNE (Inep, 2022a).

Conforme pode ser observado na Tabela 1, a Meta 20 está longe

de concretizar-se. O financiamento da educação foi fortemente atingido pelos limites do teto de gastos, apresentando uma queda no seu orçamento, conforme aponta o Inep no referido Relatório, com redução tanto destinada aos gastos públicos com educação pública quanto aos gastos públicos com educação (para além da educação pública). A Emenda nº 95/2016 foi altamente nociva para a educação pública, pois revogou a vinculação de recursos constitucionalmente definida de 18% do orçamento do governo federal, estabelecendo apenas a correção da inflação do ano anterior.

Inicialmente, o parâmetro de gastos públicos com educação utilizado foi o “Indicador de Investimento Público Total em Educação”. Posteriormente, foram desenvolvidos indicadores específicos para seu monitoramento, sendo empregados os de gasto público em educação pública e de gasto público em educação. No que tange aos gastos públicos em educação de forma mais ampla (Indicador B), incluíram-se os recursos destinados ao setor privado, contendo “as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial” (Inep, 2022a, p. 412).

Conforme aponta Silva (2020), a presença do setor privado impactou sobremaneira essa meta, pois os cálculos iniciais dos investimentos referiam-se apenas à educação pública, destacando-se sua contradição. Tendo em vista a modificação pelo Inep, apresentamos os dados referentes a essa meta, com os novos indicadores, correspondendo ao período do início dessa nova metodologia (2015) e aos anos de 2019 (meta de alcance dos 7%) e 2020 (por ser o dado disponibilizado no momento da pesquisa e o primeiro ano de pandemia).

Analisando a diferença entre os recursos destinados à educação, de forma geral e ampla, e à educação pública, percebemos a destinação de parte do orçamento para o setor privado, impactando diretamente no investimento da educação pública, resultando em instituições públicas em processo de sucateamento, que sofrem com a falta de recursos humanos, materiais e em sua infraestrutura. Tal lógica precisa ser interrompida. Conforme aponta Leher *et al.*, (2023, p. 6):

É também imperioso debater e estabelecer normas

que assegurem efetiva regulação da educação privado-mercantil, especialmente do seu segmento organizado como sociedades anônimas, sob controle de fundos de investimentos e com ações na bolsa. Essa regulação somente será efetiva se contemplar obrigatoriamente a interrupção, ainda que planejada para assegurar os direitos dos atuais estudantes, de repasse de verbas do fundo público para o segmento mercantil.

Evidente que é imprescindível ampliar o orçamento da educação pública, fundamental para garantir sua oferta com qualidade, incidindo diretamente na permanência e conclusão nos cursos de graduação pelos/as discentes, bem como para atingir as demais metas desafiadoras contidas no PNE. Entretanto, destacamos que, durante o percurso, fomos surpreendidos e impactados pela EC nº 95/2016, deixando aquém o alcance do patamar de 7% do PIB em 2019, conforme almejado.

As contrarreformas na Política de Educação atingiram sobremaneira as pesquisas, o que interferiu diretamente nas medidas de enfrentamento da pandemia, pois os institutos de pesquisa sofreram cortes severos em seus orçamentos, devido às limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal, o que, com a indefinição do orçamento e dos cortes contínuos, dificultou-se o desenvolvimento de pesquisas para a produção de vacinas<sup>51</sup> e medidas de proteção e prevenção à Covid-19.

Quanto aos ataques sofridos nos últimos anos, ao consultar os dados sobre o orçamento efetivo destinado à Política de Educação, foi possível identificar os cortes cada vez mais severos, conforme podem ser observados na Tabela 2, a seguir.

---

51 A aquisição de insumos para a produção de vacinas no Brasil foi retardada e bastante polêmica, sendo negligenciada no governo Bolsonaro. Destacamos que a vacina contra a Covid-19 não impede que as pessoas se contaminem, mas reduz as chances de evolução da infecção, prevenindo seu agravamento, evidenciando, assim, a importância da imunização.

Tabela 2 – Orçamento planejado e executado para a Política de Educação no orçamento da União (em bilhões de reais)

ANO	FASE DA DESPESA		EXECUTADO (EM PERCENTUAL %)
	PLANEJADO (AUTORIZADO)	EXECUTADO (DESPESA EXECUTADA)	
2018	151,3	145,3	96,03%
2019	151,0	142,6	94,03%
2020	135,3	127,5	94,23%
2021	138,2	125,4	92,25%
2022	137,8	131,3	95,28%

**Fonte:** Siga Brasil – Painel Cidadão (Brasil, c2024).

Os dados divulgados no *site* Siga Brasil (Brasil, c2024) tratam dos recursos executados na Política de Educação, de forma geral, no orçamento da União, com valores em reais indexados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), atualizados em 2023 (fiscal e seguridade em março, e estatais em janeiro), tendo esse índice o objetivo de medir a inflação. Nosso estudo objetiva analisar a execução financeira do período de 2020 a 2021, que demarcou o início e a intensificação da pandemia no Brasil. Entretanto, foi incluído o exercício de 2018 por anteceder ao governo Bolsonaro. Intentou-se uma melhor análise do período anterior à pandemia, incluindo o ano de 2019, almejando, assim, uma compreensão da realidade estudada e o impacto da Covid-19. Também foi adicionado o ano de 2022 por ter sido o do último exercício financeiro do governo Bolsonaro.

Os dados da Tabela 2 revelam que, desde os recursos previstos, o orçamento da educação não foi prioridade nos governos de extrema direita. Ao acompanhar as perdas, constatamos que, no período de 2018 a 2022, houve uma queda de aproximadamente 8,9% do planejado e 9,6% do executado.

Na execução dos recursos, destacamos que de 2020 para 2021 a redução foi de 1,64%, comprometendo diretamente a qualidade do ensino, principalmente na realidade enfrentada no referido ano. Destacamos, ainda, que em 2021 o ensino público retomou paulatinamente a

modalidade presencial/híbrida, sendo necessário um investimento ainda maior para garantir a retomada segura. Por fim, de 2021 para 2022, houve um acréscimo de 4,70%, ainda assim, insuficiente para garantir o pleno funcionamento durante todo o período orçamentário.

Como se não bastasse o quadro geral de desfinanciamento, em novembro de 2022, o governo federal anunciou novos bloqueios orçamentários e financeiros, ainda não empenhados, atingindo todas as ações das instituições. Após manifestações e mobilizações por parte de instituições como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes) e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), entre outras, que vêm denunciando e lutando pela educação pública, gratuita e de qualidade, foram liberados pagamentos de bolsas e auxílios referentes ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), por contemplar prioritariamente estudantes em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade, e, posteriormente, das demais bolsas afetadas pelo bloqueio.

Durante toda a sua gestão ultraneoliberal, ultraconservadora e devastadora do meio ambiente, o governo Bolsonaro promoveu uma acentuação na polarização da sociedade, que se tornou mais nítida nas eleições de 2022, em que saiu vitorioso o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumindo seu terceiro mandato em 2023.

Evidenciamos que a pandemia de Covid-19 revelou a necessidade de mais Estado, ou seja, em sua ação mais interventora destinada à reprodução da classe trabalhadora, de modo a investir de forma efetiva nas políticas sociais, garantindo sistemas de proteção à população, na saúde, assistência social, educação, habitação e demais áreas imprescindíveis à efetivação da dignidade humana.

### **Considerações finais**

Ao nos debruçarmos sobre o desenvolvimento desta pesquisa, propusemos analisar os impactos do desfinanciamento da educação superior pública no contexto de intensificação das crises econômica e sanitária provocadas pela pandemia de Covid-19, que não atingiram todas as pessoas da mesma forma, conforme discutimos anteriormente.

A partir de 2016, com o governo golpista de Michel Temer,

vivenciamos uma ampliação das contrarreformas das políticas sociais, intensificados pela EC nº 95/2016, que se coaduna com uma agenda impositiva que acentuou um conjunto de contrarreformas, beneficiando a burguesia brasileira em detrimento da população.

Tal realidade foi agravada após as eleições de 2018, com a vitória da extrema direita, representada por Jair Messias Bolsonaro, promovendo a continuidade e a intensificação dos desmontes iniciados em 2016. Nesse contexto, presenciamos a intensificação da exploração da classe trabalhadora e a retirada de seus direitos, tão duramente conquistados. Doravante, assistimos a um pacote de medidas de desmonte das garantias constitucionais, com implicações nas políticas sociais, como saúde, previdência social, assistência social e educação, entre outras, promovendo acentuação das suas contrarreformas.

Foi nesse governo de extrema direita que nos deparamos com a Covid-19, que estabeleceu um cenário de guerra, sendo requisitado um conjunto de medidas para o seu enfrentamento, havendo a necessidade de decretar estado de calamidade pública.

No que concerne à política de educação, a desvalorização e o sucateamento do ensino público faziam parte da agenda de retrocessos, atendendo ao projeto da classe burguesa. Tal realidade dificultou o enfrentamento da pandemia de Covid-19, pois, naquele momento, deveriam ser primordiais os investimentos para desenvolver pesquisas, principalmente as atreladas à busca por encontrar a cura da doença e as vacinas para preveni-la.

Por fim, evidenciamos que realizar esta pesquisa no contexto histórico de crises econômica e sanitária foi bastante desafiador, pois o lapso temporal aqui demarcado, dos anos mais intensos da pandemia de Covid-19, escancarou a face da burguesia, com um presidente que lidou com a doença de forma negligente, negacionista, obscurantista e desvalorizadora da ciência.

Dessa forma, esperamos que as reflexões aqui realizadas contribuam para o adensamento dos estudos e das lutas sociais em torno da garantia da política de educação pública e de qualidade.

## Referências

AMARAL, Ângela Santana do. As sociabilidades necessárias ao capital: o trabalho em migalhas no contexto da pandemia da COVID-19. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 48, p. 57-69, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/rep.2021.60291>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/60291>. Acesso em: 3 out. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social 2021**. 22. ed. Brasília, DF: Anfip, 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2022/07/ANALISE-SEGURIDADE-SOCIAL-2021-1.pdf>. Acesso em: 2 de mar. 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, valor e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no período 1999 a 2004: Quem paga a conta? *In*: MOTA, Ana Elizabete *et al.* (org.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 49-72.

BRASIL. **Decreto Legislativo Nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto Nº 10.316, de 7 de abril de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm).

Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.** Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 8 fev. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.** Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005).

htm. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category\\_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 343, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **SIGA Brasil**. Sistema criado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen para permitir acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos de maneira integrada. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 8 fev. 2024.

CASSIN, Márcia Pereira da Silva. Dependência e ultraneoliberalismo: as políticas sociais no Brasil pós-golpe de 2016. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 22, n. 43, p. 17-33, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/37772/25300>. Acesso em: 18 mai. 2023.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Parte III: O ultraneoliberalismo e a política dos ressentidos. 2020. **Esquerda Online**, 25 jun. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/25/parte-iii-o-ultraneoliberalismo-e-a-politica-dos-ressentidos/>. Acesso em: 13 abr. 2022.

DAVI, Jordeana; FALCÃO, Ana Paula Viveiros. O ultraneoliberalismo e orçamento da seguridade social: impactos da Desvinculação de Receitas da União (DRU). *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL*, 16; 2022 **Anais** [...], 2022. Disponível em: <https://www.abepss.org.br/enpess-anais/public/arquivos/00159.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; DEMIER, Felipe. Democracia blindada, contrarreformas e luta de classes no Brasil contemporâneo. **Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 2, p. 8-19, maio./ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.18315/argum..v9i2.17066>. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/17066>. Acesso em: 28 nov. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Novo Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODM5ZGY2ZWItZTlkYy00MWNkLWEiYTYtOGY4YWEiNzkoNDE4IiwidCI6IjIzZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzcoMzRiZiJ9>. Acesso em: 8 out. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2022**. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

LAMOSA, Rodrigo. As frentes de ação da classe dominante na educação: entre o todos pela educação e a ideologia escola sem partido. *In: LAMOSA, Rodrigo (org.). Classe dominante e educação em tempos de pandemia: uma tragédia anunciada*. Parnaíba: Terra sem Amos, 2020.

LEHER, Roberto *et. al.* Novas possibilidades históricas para a democracia e para a educação pública. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 44, p. e271371, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Y9M-8GHCy7Jm3sJcCC4tcP6K>. Acesso em: 15 set. 2024.

LEHER, Roberto; DOS SANTOS, Maria Rosimary Soares. Governo Bolsonaro e autocracia burguesa: expressões neofascistas no capitalismo dependente. *In*: LEHER, Roberto (org). **Educação no governo Bolsonaro**: inventário da devastação. São Paulo: Expressão Popular, 2023.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Arte & Ensaios**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 122-151, dez. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>. Acesso em: 8 fev. 2024.

MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo; MELO, Mariana. *Continuum* de desmontes da saúde pública na crise do covid-19: o neofascismo de Bolsonaro. **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. e210307pt, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/4nFqGgL-Q5wL5wHGjtJfntNS/?lang=pt>. Acesso em: 5 out. 2024.

MOTA, Ana Elizabete. A cultura da crise e as ideologias do consenso no ultraneoliberalismo brasileiro. *In*: CISLAGHI, Juliana Fiuza; DEMIER, Felipe. **O neofascismo no poder (Ano I)**: Análises críticas sobre o governo Bolsonaro. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 135-148.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **INFOSAN Quarterly Summary, 2020 #1** [online], 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news/item/23-04-2020-infosan-quarterly-summary-2020-1>. Acesso em: 15 fev. 2024.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, DF: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

SILVA, Angela Maria Gomes. O sentido de qualidade da educação no PNE (2014 2024): uma abordagem discursiva. *In*: EDUCON 2020. 2020, São Cristóvão. **Anais** [...]. v. 14, n. 1, p. 1-20. Disponível

em: [https://web.archive.org/web/20201030060458id\\_/http://anais.educonse.com.br/2020/o\\_sentido\\_de\\_qualidade\\_da\\_educacao\\_no\\_pne\\_2014\\_2024\\_uma\\_ab.pdf](https://web.archive.org/web/20201030060458id_/http://anais.educonse.com.br/2020/o_sentido_de_qualidade_da_educacao_no_pne_2014_2024_uma_ab.pdf). Acesso em: 20 jun. 2024.

SILVA, Maria Lucia Lopes. Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. e41326-e41326, 2021. DOI: <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2021.1.41326>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/41326>. Acesso em: 3 out. 2023.

SILVA, Simone *et al.* Educação Superior pública federal no governo autocrático. In: LEHER, Roberto (org). **Educação no governo Bolsonaro**: inventário da devastação. São Paulo: Expressão Popular, 2023.

UM NOVO bilionário surgiu a cada 26 horas durante a pandemia, enquanto a desigualdade contribuiu para a morte de uma pessoa a cada quatro segundos. **Oxfam Brasil**, 16 jan. 2022. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/um-novo-bilionario-surgiu-a-cada-26-horas-durante-a-pandemia-enquanto-a-desigualdade-contribuiu-para-a-morte-de-uma-pessoa-a-cada-quatro-segundos/>. Acesso em: 10 out. 2024.

## SOBRE AS/OS ORGANIZADORAS/ES

**Fabrcio Rodrigues da Silva.** Doutor em Servio Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto, rea de Poltica Social, do Departamento de Servio Social da Universidade Federal da Paraiba (UFPB). Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas do Oramento Pblico e da Seguridade Social (GOPSS) do Centro de Estudos Octavio Ianne (CEOI), vinculado a Faculdade de Servio Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FSS/UERJ). Pesquisador colaborador do Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Polticas Sociais, vinculado ao Departamento de Servio Social da Universidade Estadual da Paraiba (GEAPS/DSS/UEPB) e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia Poltica e Trabalho, vinculado ao Departamento de Servio Social da Universidade Federal da Paraiba (GEPET/DSS/UFPB). E-mail: [fabrcio.rodrigues@academico.ufpb.br](mailto:fabrcio.rodrigues@academico.ufpb.br). Currculo lattes: <https://lattes.cnpq.br/0618530871792054>.

**Jordeana Davi.** Doutora em Servio Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Associada do Departamento de Servio Social e do Programa de Pps-Graduao em Servio Social (UEPB). Coordenadora do Grupo de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Poltica Social (GEAPS). E-mail: [jordeanadavipereira@gmail.com](mailto:jordeanadavipereira@gmail.com). Currculo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1013325575657505>.

**Nivalter Aires dos Santos.** Doutor pelo Programa de Pps-Graduao em Cincias Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pesquisador de Pps-Doutorado no Programa de Pps-Graduao em Servio Social da Universidade Estadual da Paraiba (UEPB). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenao

de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Código de Financiamento 001. E-mail: aires.nivalter@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2472758939523493>.

**Paloma Ráyyla de Miranda Lima.** Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ). Assistente Social no Departamento de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (DAE/IFPB). Pesquisadora colaboradora do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) do Centro de Estudos Octavio Ianne (CEOI), vinculado a Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FSS/UERJ). Integra o Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais, vinculado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (GEAPS/DSS/UEPB). E-mail: [paloma.miranda@ifpb.edu.br](mailto:paloma.miranda@ifpb.edu.br). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4634284163400597>.

**Sheyla Suely de Souza Silva.** Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco e Professora Associada do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba. E-mail [Sheyla.suely@servidor.uepb.edu.br](mailto:Sheyla.suely@servidor.uepb.edu.br). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/6412160757080731>.

## SOBRE AS/OS AUTORAS/ES

**Ana Cristina de Souza Vieira.** Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1992). É Professora Titular da Universidade Federal de Pernambuco, no Departamento e na Pós-graduação em Serviço Social, pesquisadora 1B do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Email: [anacvieira12@gmail.com](mailto:anacvieira12@gmail.com). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3664894923683999>.

**Ana Paula Viveiros Falcão Almeida.** Graduada em Serviço Social (UEPB). Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB). Pesquisadora do Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB). E-mail: [ana.falcao@aluno.uepb.edu.br](mailto:ana.falcao@aluno.uepb.edu.br). Currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/7105216719829099>.

**Andressa Kolody.** Assistente Social e Advogada. Professora no Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro-Oeste (DSS/UNICENTRO). Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ), com estágio de pesquisa em Coimbra, Portugal. Pesquisadora colaboradora do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) do Centro de Estudos Octavio Ianne (CEOI), vinculado a Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FSS/UERJ). E-mail: [andressakolody@unicentro.br](mailto:andressakolody@unicentro.br). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7780189137746512>.

**Elaine Rossetti Behring.** Doutora em Serviço Social pela Universidade

Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Professora titular do Departamento de Política Social da Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1D. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social – GOPSS. E-mail: elan.rosbeh@uol.com.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/4485025858173992>.

**Evilasio Salvador.** Economista. Mestre e doutor em política social. Pós-Doutor em Serviço Social. Professor no Departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB. Bolsista produtividade do CNPq. E-mail: evilasiosalvador@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9255679876512606>.

**Fabrcio Rodrigues da Silva.** Doutor em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Professor Adjunto, área de Política Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. E-mail: fabrcio.rodrigues@academico.ufpb.br. Currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/0618530871792054>.

**Henrique Wellen.** Pós-Doutor em Teoria Política pela University of Kent (Inglaterra) e Doutor em Serviço Social pela UFRJ. Professor do Departamento de Serviço Social da UFRN. E-mail: harw@uol.com.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/0608444866355465>.

**Jordeana Davi.** Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Associada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (UEPB). Coordenadora do Grupo de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Política Social (GEAPS). E-mail: jordeanadavipereira@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1013325575657505>.

**Mayara Santos Brito.** Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (2023); cursando atualmente o doutorado em Serviço Social, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade

Federal de Pernambuco. Assistente Social na Secretaria Executiva de Assistência Social da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. E-mail: mayarasb94@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2226052507818541>.

**Mayéwe Elyênia Alves dos Santos.** Mestrado em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela UFRN. Professora do curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). E-mail: mayewe.alves@ifce.edu.br. Currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/5755363155827631>.

**Mayla Stella do Nascimento Ferreira.** Mestra em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Assistente Social na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: maylanascimentosf@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/4323397667965640>.

**Nivalter Aires dos Santos.** Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pesquisador de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Código de Financiamento 001. E-mail: aires.nivalter@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2472758939523493>.

**Paloma Ráyvlla de Miranda Lima.** Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ). Assistente Social no Departamento de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (DAE/IFPB). Pesquisadora colaboradora do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) do Centro de Estudos Octavio Ianne (CEOI), vinculado a Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de

Janeiro (FSS/UERJ). Integra o Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais, vinculado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (GEAPS/DSS/UEPB). E-mail: paloma.miranda@ifpb.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4634284163400597>.

**Rayssa Késsia Eugênia Rodrigues.** Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB), participa do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política - FOHPS/UnB e do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB) . Atualmente, atua como Professora Substituta vinculada ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: raissakessia@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8175736673326312>.

**Sheyla Suely de Souza Silva.** Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco e Professora Associada do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba. Pesquisadora do Grupo de Estudos, Pesquisa e assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB). E-mail Sheyla.suely@servidor.uepb.edu.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/6412160757080731>.

## Sobre o livro

<b>Projeto gráfico</b>	Erick Ferreira Cabral
<b>Capa</b>	Nivalter Aires dos Santos
<b>Ilustração da capa</b>	Mansions of the Dead (1932) de Paul Nash
<b>Mancha Gráfica</b>	10,5 x 16,7 cm
<b>Tipologias utilizadas</b>	Adobe Garamond Pro 11/13,2 pt

A Coletânea: *Crise, ultraneoliberalismo e implicações para a Política Social* reúne resultados de pesquisas realizadas no âmbito da Pós-Graduação em Serviço Social, envolvendo programas de quatro instituições: Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Universidade de Brasília (UnB). Reúne docentes, discentes e egressos do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UEPB, e é organizada pelo Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), também da UEPB. Assim, com esta coletânea, esperamos somar aos esforços coletivos de desvelamento das atuais tendências da política social brasileira, especialmente as da Seguridade Social, cuja contribuição incide também na formação e no exercício profissional da/o Assistente Social, além de áreas afins.