



## **“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”**

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social  
**Sub-eixo:** Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais

### **O LUGAR ESTRUTURAL DO FUNDO PÚBLICO NO CAPITALISMO FINANCEIRO E A POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL**

DARANA CARVALHO DE AZEVEDO <sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo tem como objeto de análise o papel do fundo público e a Política Social no Brasil. Para tanto, realiza uma introdução sobre capitalismo financeiro, apontando os efeitos da mundialização financeira na sociedade capitalista, seguindo uma análise para o contexto brasileiro a fim de corroborar com a elaboração analítica a respeito do papel estrutural do fundo público mediante essa conflitiva luta pela sua repartição no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Capitalismo financeiro; Mundialização; Fundo Público; Política Social.

**ABSTRACT:** The article analyzes the role of public funds and Social Policy in Brazil. In order to do so, it introduces financial capitalism, pointing out the effects of financial globalization on capitalist society, following an analysis of the Brazilian context in order to corroborate the analytical elaboration regarding the structural role of the public fund in this conflictive struggle for its distribution in Brazil.

**KEYWORDS:** Financial capitalism; Globalization; Public Fund; Social Policy

#### **1. INTRODUÇÃO**

A mundialização financeira tem sido objeto de estudo de muitos intelectuais, o entendimento dos seus meandros, assim como as consequências dessa forma de acumulação capitalista são alvos de análises, principalmente, dos incansáveis sujeitos que ainda se preocupam com uma sociedade mais justa.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Fluminense

O motivo desse trabalho não é diferente do suposto acima, acreditando na importância do desvelamento da realidade como instrumento fomentador de resistência à grande barbarização que assola a maioria da população, é que desenvolvemos esse ensaio.

Nesse sentido, nosso objetivo é versar sobre a mundialização financeira, acompanhada das medidas neoliberais, abordando o papel do fundo público no Brasil e a Política Social brasileira neste contexto.

Para tanto, partimos do pressuposto que no capitalismo financeiro se acentua, exponencialmente, a predominância da economia sobre as outras esferas da vida social, entendendo que tal fato é corroborado pelas diretrizes neoliberais, que “obrigam” os países a se adaptarem aos novos ditames, estando entre eles, as medidas de redução dos gastos sociais em benefício dos interesses do capital.

Nesse intuito, há uma ampliação da atuação do Estado no que diz respeito à canalização dos recursos públicos visando a garantia desse processo de acumulação. Sendo assim, se assiste uma verdadeira disputa, perversamente desigual, pelo fundo público, estando de um lado os interesses da classe trabalhadora, que são viabilizadas por meio de políticas públicas e, por outro lado, os interesses da classe dominante ou frações dessa, no intuito de garantir políticas que favoreçam sua alocação do orçamento público, o que se dá por meio de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a dívida pública.

Isto posto, iniciamos este ensaio buscando introduzir uma apreensão sobre capitalismo financeiro, trazendo em seguida uma análise dos efeitos da mundialização financeira na sociedade capitalista, a fim de corroborar com a elaboração analítica a respeito do papel estrutural fundo público nesse contexto e os impactos na política social brasileira mediante essa conflitiva luta pela repartição do fundo público.

## **2. O CAPITALISMO SOB A PREDOMINÂNCIA FINANCEIRA**

O início da acumulação financeira se deu com os planos de previdência privados e a poupança salarial, funcionando inicialmente como um subproduto da acumulação industrial. Já, nos anos 1980, no Estados Unidos, e os anos 1990, em alguns países da Europa, ele ressurge, porém, já como forma de acumulação predominante do capitalismo.

A partir de então, é acompanhado pela expansão de mercados especializados de títulos e de novos produtos financeiros, permitindo aos investidores a possibilidade de adquirir e desfazer de seus ativos a qualquer momento, podendo ser estes: bônus do

tesouro e outras formas de títulos da dívida pública, obrigações da empresa e ações.

Dissemina-se, assim, os proprietários patrimoniais, isto é, o proprietário acionista que possui títulos das empresas, ao mesmo tempo que detém os serviços da dívida pública. No caso, eles são agentes externos à produção, porém com poder de influir na repartição da renda, podendo ser: para a distribuição da riqueza produzida entre salários, lucro e renda financeira e; para a repartição entre a parte atribuída a investimento e àquela destinada a dividendos e juros (CHESNAIS, 2005). Além, do papel relevante dos chamados atores institucionais, como fundos de investimentos, fundos mútuos e fundos de pensão, conforme destaca Chesnais (2015).

Assim, a propriedade patrimonial implica em direitos a rendas sob forma de aluguéis, de rendas do solo e de fluxo de rendas relacionadas as aplicações na bolsa, cuja finalidade não é nem o consumo e nem a criação de riquezas, mas sim, o rendimento.

Conforme explica Nakatani (2021), como base no Livro 3 do Capital de Marx, com o desenvolvimento do capital portador de juros, o dinheiro adquire um novo valor de uso, servindo ou funcionando como capital, se antes o proprietário (aquele que produz) era portador do capital inicial D, agora ele toma emprestado (de um agente externo da produção, como mencionado acima) antes de começar o ciclo, tendo que devolver, ao fechar o ciclo, o capital que tomou emprestado acrescido de excedente, ou parte da mais-valia, como juros. Há, nesse caso, uma valoração que é distinta do lucro, é o juro que impulsiona o dinheiro, criando a falsa impressão que existe um processo de D - D' escamoteando todo o processo de produção anteriormente originário<sup>2</sup>.

Com o crescimento das finanças, Chesnais (2005) aponta que podem se destacar, ao menos, três dimensões: autonomia relativa da esfera financeira em relação à produção; fetiche dos “valores” criados pelo mercado financeiro e; por fim, o poder dos operadores em delimitarem a mundialização financeira, decidindo quais agentes econômicos participarão e como participarão, resguarda a posição privilegiada dos Estados Unidos na mundialização financeira.

Dessa forma, a mundialização financeira possui como elementos constitutivos desses processos: a desregulamentação monetária e financeira; a descompartimentalização dos mercados financeiros nacionais e a desintermediação dos bancos, isto é a abertura das operações de empréstimos para todo tipo de investidor institucional, permitindo as instituições financeiras não bancárias ter acesso ao mercado como emprestadoras

---

2 Para maior compreensão sobre a dinâmica de valorização do capital ler Behring (2021); Dutra (2021); Nakatani (2021)

(CHESNAIS, 2005).

Esses elementos se interagem e se encadeiam de forma que a descompartmentalização externa dos mercados financeiros e monetários nacionais ao mercado mundializado se apoia na liberalização dos mercados de câmbio, na abertura do mercado de títulos públicos aos operadores estrangeiros e na abertura da Bolsa às empresas estrangeiras. Há, também uma descompartmentalização interna entre diferentes funções financeiras e tipos de mercado (de câmbio, de crédito, de ações e obrigações) que propicia a desintermediação.

Esse movimento se inicia com as medidas de liberalização e de desregulamentação de 1979-81, que abriram os sistemas financeiros nacionais para o exterior, propiciando que os países industrializados financiassem seus déficits orçamentários por meio de aplicação de bônus do Tesouro e outros compromissos da dívida sobre o mercado financeiro, conhecido como “titularização” dos compromissos da dívida.

Porém, anterior a esse processo, algumas iniciativas foram precursoras, tais como: o mercado de eurodólares e o regime de taxa de câmbios flexíveis, ocorrido após o colapso do sistema de Bretton Woods no início da década de 1970.

Para maior compreensão, retornemos a esse ponto: o colapso do sistema de Bretton Woods ocorreu em razão da incapacidade de assegurar a conversibilidade do dólar em ouro, abalando o sistema de câmbio fixo estabelecido pelo Sistema. A partir de então, a imensa dívida dos Estados Unidos com o restante do mundo ficou relegada a anotações contábeis referidas exclusivamente em “dólares-papel”, em dinheiro fiduciário.

Suspensa a conversibilidade dólar-ouro e esgotado o intervencionismo em favor do dólar, optou-se por “flexibilizar” o câmbio e “desregulamentar” a atividade financeira. Após a liberalização e desregulamentação houve uma rápida expansão dos mercados de obrigações públicas interconectados internacionalmente e uma verdadeira disseminação internacional do financiamento dos déficits pela emissão de títulos negociáveis.

No entanto, esse processo adentra a década de 1970 sob um cenário de instabilidade das taxas flutuantes de câmbio e de incidentes de subida das taxas de inflação, até mesmo, porque as negociações em moeda fiduciária, requerem dos governos o papel em manter a fé pública, não conseguindo, a consequência primária é a inflação, isto é, a moeda perde valor em relação ao conjunto de preços totais da economia.

Tal situação é enfrentada em 1979, com o “choque de juros” promovidos pelo Federal Reserve (FED). A partir de então a influência do Estados Unidos é decisiva, pois fez com que o dinheiro circulando nos mercados financeiros fosse canalizado para os EUA,

umentando sua influência e servindo, em certo sentido de lastro para o dólar. Conseqüentemente alguns países periféricos, estando entre eles o Brasil, que tinham se tornado dependentes da atração de tal massa de capital-dinheiro circulante (agora canalizados nos EUA) se viram em crise, aprisionados na chamada “crise da dívida”, sendo, portanto, obrigados a recorrerem a empréstimos do FMI.

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

Segundo Chesnais (2005), nos países da OCDE, como nos países periféricos, a acumulação financeira é continuamente alimentada pela dívida pública, visto que, a desoneração do capital e as rendas elevadas<sup>3</sup> (facilitada pela mundialização financeira, pela impunidade da evasão e pela multiplicação dos paraísos fiscais) fazem com que esses países recorram ao financiamento por meio de empréstimos.

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

Sendo assim, a administração financeira molda-se de acordo com as tendências da Bolsa e explora a liberdade permitida pela “virtualidade” do mundo financeiro, sempre em busca de maior atratividade para o mercado. Com efeito, provoca fortes impactos no mundo do trabalho: a liberalização do comércio e os investimentos diretos, propicia a deslocalização da produção, implicando na criação de subcontratações internacionais que permitem explorar o trabalho conforme os preços de mercado de compra da força de trabalho e das taxas de rendimento permitidas pela ausência de regulamentação do trabalho (sindicalização e proteção social). Conseqüentemente, essa nova forma de rentabilidade gera pressão sobre os salários, tanto no que diz respeito a produtividade e flexibilidade do trabalho, como nas formas de determinação dos salários.

Combinado ao disciplinamento da força de trabalho às novas condições, o Estado responde aos excluídos com violência e assistencialismo, como pode ser encontrado em

---

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

Wacquant (2007). Ainda sobre isso, Antunes (2004) relata que a alienação é mais extensa (brutalizada) nos extratos precarizados da força de trabalho, por haver uma perda de unidade: trabalho e lazer, vida pública e vida privada. É mais desumanizado. Para os desempregados, a alienação varia da rejeição da vida social (isolamento, apatia) até a agressão direta (violência).

Concernente a isso, Mészáros (2011) esclarece que o sistema sociometabólico do capital estabelece um modo de vida que é sem sentido, à medida que se trabalha para a geração de lucro e não para as suas necessidades. Para tanto, imputa aos seres humanos uma forma de pensar e agir favorável à sustentação dessa ideologia. Da mesma forma, determina um sistema de relações entre sociedade/ Estado/ Capital que reforça o controle social no cotidiano de vida dos indivíduos, ratificando seus interesses, obtendo assim o consentimento dos dominados.

No que diz respeito ao Brasil, é importante, ainda salientar suas características que contribuem para uma desregulamentação mais perversa e acrítica. Como diz Florestan Fernandes, a sociedade brasileira é uma sociedade dependente, característica que vem desde a colonização, como próprio autor diz: somos uma sociedade “especializada no consumo das invenções culturais das sociedades que nos subordinam” (FERNANDES, 2008, p. 156).

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

### **3. FINANCEIRIZAÇÃO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL**

O processo de financeirização no Brasil origina-se nos anos 1970<sup>4</sup>, tendo em vista o surgimento do mecanismo de correção monetária, datada deste período, que se desenrola na “moeda indexada” no setor bancário-financeiro, o que permitirá que este setor se desenvolva a partir da acumulação rentista com base nos ganhos inflacionários derivados da rolagem da dívida pública, o que ficou conhecido como “ciranda financeira”.

Porém, são com as transformações ocorridas anos 1990 – estabilização e

---

4 Para alguns autores como Bruno e Caffé (2017) esse processo remonta período de 1964-1989.

liberalização - que se consolida a nova inserção do Brasil na economia internacional em convergência aos interesses da alta finança, visto o crescimento do valor dos ativos financeiros em face da economia real nesse período. Com o Plano Real, em 1994, os ganhos inflacionários cedem lugar aos ganhos por elevados juros, o que proporcionará o aprofundamento do caráter financeiro da dívida pública brasileira e a progressão rentista-patrimonial para os serviços públicos e para a seguridade social (LAVINAS; ARAÚJO; BRUNO, 2017).

De forma que, nas décadas 1990 e 2000 a lógica rentista-patrimonial é estendida ao âmbito das empresas não financeiras e das famílias de alta renda, consolidando a financeirização pela renda de juros no Brasil, gerando, conseqüentemente, um endividamento das famílias e empresas não financeiras (LAVINAS; ARAÚJO; BRUNO, 2017).

Assim sendo, de acordo com Bruno et al. (2011), a dívida pública interna é o principal eixo de acumulação rentista-patrimonial no período de 1991-2008, embora, também, tenha sido relevante no processo de financeirização dos anos 1980.

Ao tempo que, a possibilidade de enriquecimento privado via alocações financeiras desestimula o investimento produtivo em capital fixo, ocasionando a baixa taxa de crescimento econômico e o aumento do desemprego estrutural, como vimos ser tendencial nos países periféricos.

Contudo, para Bruno et al. (2011) há uma “financeirização forçada”, visto a incapacidade de manter uma taxa sustentada de investimento produtivo na economia brasileira, pois a rentabilidade real é definida por critérios de curto prazo.

Para Bruno e Caffé (2017), recentemente, certas estruturas do Estado passam a ser diretamente controladas pelos interesses da alta finança,

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

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

Bruno e Caffé (2017), explicam ainda que, no Brasil o padrão de financeirização de caráter usuário e patrimonial (isto é, endividamento público e, recentemente, privado

assume um caráter endógeno, visto que as autoridades monetárias tem controle somente sobre taxas básicas de juros – variável exógena - representada pela Selic) torna a dívida pública um instrumento essencial para o processo de acumulação financeira, com efeito faz da política fiscal mero instrumento de transferência de recursos por meio do Estado.

Assim sendo, o Estado se converte num operador do capital financeiro em prejuízo das demandas sociais, visto que opera sob as bases de uma drenagem sistemática de recursos da sociedade.

Tais ações são materializadas pelo fundo público. De acordo com Behring (2016) o fundo público: serve de fonte para realização do investimento capitalista, por meio de subsídios, redução ou até mesmo desonerações tributárias e, por incentivos fiscais; é fonte de reprodução da força de trabalho, por meio de salários indireto, diminuindo os custos ao capitalista; exerce investimento em áreas estratégicas para o desenvolvimento capitalista, tais como infraestrutura, transporte, investigação e pesquisa com recursos do orçamento; transfere recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, especialmente para os rentistas.

Para isso,

O Estado se apropria pela tributação de parte muito significativa do trabalho excedente, da mais-valia socialmente produzida, que se transformou em juros, lucros e renda da terra, e de parte do trabalho necessário, na forma dos salários, para sua particular intervenção no momento presente. (BEHRING, 2021 p. 118)

Sendo assim, de acordo com Oliveira (1998, p. 21) no capitalismo contemporâneo “a formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível”.

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

Concernentemente, o capitalismo sob predominância financeira à medida que gera mais desempregos, exploração da força de trabalho e insegurança trabalhista, imputa maior necessidade as políticas sociais, de forma que, no Brasil, a funcionalidade compensatória nesse momento é alarmante, os mínimos sociais são exigidos cada vez por segmentos que não conseguem mais ter acesso às condições básicas para sua sobrevivência.

Porém, contraditoriamente, as medidas do Estado, em prol da maior lucratividade, são de



transferência dos serviços sociais para o mercado, utilizando como ideologia a liberdade para a escolha desses serviços, ele, com efeito, focaliza suas ações aos que não conseguem usufruir dessas ações via mercado, focalizando os direitos, outrora atribuídos sob princípios universais, e usando de critérios avaliativos para suas restritas concessões.

Diante do exposto o orçamento da seguridade social apresenta-se crescentemente destinado a benefícios de transferência monetária com critérios vinculados a questões de renda designado às famílias em situação de extrema pobreza e pobreza em detrimento dos demais serviços de proteção social.

De forma que, podemos concluir que fundo público é, também, central para os trabalhadores no que pese sua reprodução social imediata, porém isso se dá, à medida que se apropriam do que deles foi extraído, o que ocorre mediante a luta de classes, influenciando na dinâmica do fundo público, seja na sua distribuição, como relatado acima, ou seja na sua formação (isto é, incidência dos tributos).

Sobre a incidência dos tributos, no Brasil existe uma maior representatividade dos tributos indiretos, como os que incidem sobre o consumo, de forma que, como aponta Salvador (2020) são os próprios trabalhadores que financiam as políticas sociais voltadas para eles mesmos, não havendo dessa forma, uma redistribuição. Tal fato, aliado a gestão desses gastos, causam impactos significativos na área social, com o recrudescimento da desigualdade social.

Para esclarecer melhor, o tributo é uma das formas de apropriação de mais-valia,

decorre daí que capitalistas não pagam tributos; eles tão só recolhem aos cofres estatais, sob o nome de tributo, a parte da riqueza produzida pelo trabalho que, resultante das lutas entre trabalhadores, capitalistas e Estado, não mais cabe, por ora, aos dois primeiros. Dessa forma, será sempre o trabalhador a suportar a tributação (BIN, 2010, p. 138)

Nesse sentido, o orçamento público não é somente um instrumento de planejamento como se fosse exclusivamente uma peça técnica, mas como aponta Oliveira (2009) é em sua essência um instrumento político, onde se reflete a correlação de forças sociais e políticas, delimitando em que classe ou fração de classe recai maior ou menor ônus da tributação, assim como as que mais se beneficiam dos seus gastos.

Outro ponto relevante, da predominância financeira, nos parâmetros neoliberais, diz respeito a política fiscal adotada, assistimos desde 1993 constantes golpes às políticas sociais, a princípio através de instrumentos de desvinculações para retirar recursos das fontes tributárias, antes exclusivas da Seguridade Social, inicialmente com a criação do Fundo Social de Emergência, que foi alterado, em 1996, para Fundo de Estabilização Fiscal,

sendo estabelecido, no ano 2000, como Desvinculação da Receita da União (DRU). Desde então estes ajustes vem recebendo sucessivas prorrogações, em destaque encontra-se a Emenda Constitucional n. 93 aprovada em setembro de 2016, que além de prorrogar a vigência da DRU até 2023, também ampliou de 20% para 30% o percentual das receitas dos tributos que podem ser desvinculados da Seguridade Social, mais recente, deparamos com a EC n. 95 aprovada em dezembro 2016, conhecida como do teto dos gastos primários, instituiu o “Novo Regime Fiscal” estabelecendo um limite para as despesas primárias para os próximos 20 anos, sendo o montante do orçamento correspondente ao orçamento do ano anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor, ao mesmo tempo, que garantiu a canalização de recursos para o pagamento de juros e encargos da dívida pública sem limites.

Além dessas medidas, houve a abolição da regra constitucional de vinculação orçamentária de aplicações mínimas da saúde e educação. Segundo Salvador (2020, p. 377):

[esse ajuste fiscal] inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação.

O que ocorre, é que grande parte do fundo público é “obliterado” pelo capital portador de juros na sua forma fictícia por meio dívida dos Estados, entes subnacionais e empresas estatais. Para se ter uma ideia, a participação dos gastos públicos se concentra em quase a metade nos encargos especiais (Tabela 1). Desses encargos especiais, 53% correspondem a juros, encargos da dívida e amortização (Tabela 2).

Tabela 1 Percentual de Participação na execução do Orçamento Público, por função, de 2015 a 2021 (1) e (2)

FUNÇÃO	Ano						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
01 - LEGISLATIVA	0,39%	0,36%	0,34%	0,32%	0,32%	0,31%	0,30%
02 - JUDICIÁRIA	1,68%	1,63%	1,62%	1,60%	1,59%	1,53%	1,49%
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	0,35%	0,34%	0,35%	0,32%	0,32%	0,33%	0,33%
04 - ADMINISTRAÇÃO	1,25%	1,18%	1,27%	1,28%	1,17%	1,10%	1,07%
05 - DEFESA NACIONAL	2,18%	3,22%	3,24%	3,22%	3,60%	3,39%	3,36%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	0,49%	0,48%	0,49%	0,45%	0,49%	0,52%	0,52%
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	0,17%	0,14%	0,14%	0,14%	0,14%	0,16%	0,16%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	3,96%	4,02%	4,08%	3,88%	4,07%	3,45%	3,80%
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	29,56%	29,95%	31,18%	29,34%	30,84%	31,63%	32,28%
10 - SAÚDE	5,31%	5,37%	5,22%	5,35%	5,34%	5,05%	5,52%
11 - TRABALHO	3,68%	3,56%	3,41%	3,21%	3,17%	3,21%	2,76%
12 - EDUCAÇÃO	5,39%	5,39%	5,32%	4,59%	4,46%	4,19%	4,46%
13 - CULTURA	0,10%	0,10%	0,09%	0,08%	0,06%	0,06%	0,05%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	0,06%	0,12%	0,10%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%
15 - URBANISMO	0,20%	0,22%	0,18%	0,18%	0,19%	0,24%	0,21%
16 - HABITAÇÃO	0,08%	0,07%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%
17 - SANEAMENTO	0,07%	0,09%	0,07%	0,04%	0,05%	0,06%	0,03%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	0,20%	0,26%	0,21%	0,20%	0,18%	0,19%	0,15%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,46%	0,42%	0,35%	0,32%	0,31%	0,27%	0,22%
20 - AGRICULTURA	1,67%	1,16%	0,98%	0,92%	0,83%	0,72%	0,85%
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,15%	0,16%	0,12%	0,11%	0,10%	0,07%	0,06%
22 - INDÚSTRIA	0,12%	0,11%	0,11%	0,09%	0,08%	0,07%	0,07%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,15%	0,16%	0,13%	0,14%	0,10%	0,13%	0,09%
24 - COMUNICAÇÕES	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,07%	0,09%
25 - ENERGIA	0,10%	0,10%	0,09%	0,09%	0,11%	0,07%	0,07%
26 - TRANSPORTE	0,92%	0,89%	0,72%	0,70%	0,52%	0,46%	0,41%
27 - DESPORTO E LAZER	0,11%	0,09%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,02%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	40,89%	40,39%	40,10%	43,25%	41,80%	42,59%	41,69%
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

FONTE: Siga Brasil. Elaboração própria.

1. Exclui o refinanciamento dos títulos da dívida pública
2. Nos anos 2020 e 2021 foram excluídos os valores pagos e restos a pagar pagos referentes ao orçamento extraordinário da Covid-19

Tabela 2 Valores da execução orçamentária da função encargos especiais, por GND, de 2015 e 2021

Valores constantes em preço de dez/2021 deflacionado pelo IPCA/IBGE (1), (2)

FUNÇÃO	GND	ANO	
		2015	2021
Encargos Especiais	1-PES	R\$ 16.678.251.995,97	R\$ 18.356.248.050,19

Encargos Especiais	2-JUR	R\$ 314.096.529.080,13	R\$ 345.697.726.649,79
Encargos Especiais	3-ODC	R\$ 478.355.306.777,38	R\$ 526.482.551.615,89
Encargos Especiais	4-INV	R\$ 58.322.674,45	R\$ 64.190.508,66
Encargos Especiais	5-IFI	R\$ 36.731.217.805,81	R\$ 40.426.739.288,50
Encargos Especiais	6-AMO	R\$ 274.315.302.643,39	R\$ 301.914.117.888,51

FONTE: Siga Brasil. Elaboração própria.

1. Execução compreendendo valor pago e restos a pagar pago
2. Exclui o refinanciamento dos títulos da dívida pública

Como relatado sobre a austeridade fiscal, confirmamos ainda, uma redução em quase todos os gastos públicos com exceção destacada nos gastos com defesa nacional e comunicação que apresentam variação positiva de 54,03% e 27,33% respectivamente, demonstrando quais são as prioridades de utilização do fundo público (Tabela 3) entre os anos 2015 a 2021.

Em contraponto, se analisarmos em separado a variação dos juros, encargos da dívida e amortização, encontramos uma variação positiva de 10%, entre os anos 2015 a 2021.

Tabela 3 Valores execução orçamentária, por função, de 2015 a 2021, com percentual de variação 2015-2021

Valores constantes em R\$ bilhões, em preço de dez/2021 deflacionado pelo IPCA/IBGE (1), (2) e (3)

FUNÇÃO	ANO							VARIACÃO
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
01 - LEGISLATIVA	10,69	9,93	9,22	9,09	8,96	8,49	8,33	-22,14%
02 - JUDICIÁRIA	46,00	44,98	43,55	44,81	44,71	42,39	40,77	-11,39%
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	9,48	9,29	9,34	9,09	9,15	9,22	8,95	-5,58%
04 - ADMINISTRAÇÃO	34,52	32,43	34,10	35,97	32,96	30,56	29,23	-14,81%
05 - DEFESA NACIONAL	59,78	88,73	86,85	90,39	101,36	93,83	92,08	54,03%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	13,40	13,21	13,01	12,72	13,92	14,35	14,13	5,45%
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	4,76	3,86	3,85	4,01	4,00	4,41	4,29	-9,79%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	108,42	110,93	109,34	108,83	114,64	95,53	104,07	-4,02%
09 - PROVIDÊNCIA SOCIAL	809,77	825,75	836,27	822,97	869,15	875,66	884,31	9,20%
10 - SAÚDE	151,07	148,09	139,89	150,15	150,54	139,94	151,16	0,06%
11 - TRABALHO	100,85	98,03	91,58	89,96	89,36	88,74	73,89	-26,73%
12 - EDUCAÇÃO	147,79	148,60	142,59	128,85	125,57	116,10	120,43	-18,51%
13 - CULTURA	2,67	2,82	2,44	2,37	1,82	1,79	1,35	-49,30%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	1,76	3,30	2,62	1,64	1,63	1,67	1,31	-25,73%
15 - URBANISMO	5,45	6,19	4,82	5,02	5,27	6,70	5,84	7,17%
16 - HABITAÇÃO	0,12	0,15	0,06	0,07	0,08	0,06	0,03	-78,57%
17 - SANEAMENTO	1,83	2,42	1,81	1,22	1,39	1,63	0,73	-59,87%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	8,06	7,23	5,71	5,54	5,15	5,36	4,10	-49,19%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	12,48	11,62	9,26	9,08	8,85	7,59	6,16	-50,64%
20 - AGRICULTURA	45,75	31,99	26,38	25,95	23,89	19,97	23,33	-48,92%
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	4,12	4,46	3,11	2,99	2,78	2,02	1,70	-58,89%
22 - INDÚSTRIA	3,23	3,11	2,89	2,65	2,33	2,05	1,92	-40,62%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	4,24	4,33	3,39	3,95	2,85	3,09	2,49	-41,21%
24 - COMUNICAÇÕES	2,03	2,04	1,60	1,59	1,68	2,00	2,59	27,33%
25 - ENERGIA	2,82	2,62	2,52	2,42	2,98	1,96	2,04	-27,71%
26 - TRANSPORTE	25,28	24,48	19,32	19,61	14,67	12,73	11,36	-55,06%
27 - ESPORTE E LAZER	3,03	2,59	1,07	1,14	1,06	1,03	0,68	-77,68%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	1.120,23	1.113,50	1.075,41	1.213,29	1.178,24	1.179,05	1.141,80	-1,92%
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
TOTAL	2.739,43	2.756,68	2.682,00	2.805,38	2.818,52	2.768,53	2.739,09	0,01%

FONTE: Siga Brasil. Elaboração própria.

3. Execução compreendendo valor pago e restos a pagar pago
4. Exclui o refinanciamento dos títulos da dívida pública
5. Nos anos 2020 e 2021 foram excluídos os valores pagos e restos a pagar pagos referentes ao orçamento extraordinário da Covid-19

Enfim, como bem aponta Oliveira (1998) o fundo público ocupa um espaço estrutural no capitalismo financeiro, diante de tal quadro assistimos a constante luta por sua repartição, porém pressionado por tensões desiguais nesse conflito de interesses. Não é por outro motivo, que no Brasil, nos deparamos com uma repartição perversa do fundo público que privilegia a diminuição dos gastos sociais, assim como a focalização desses aos mais pobres, em detrimento do princípio de universalidade, ao mesmo tempo em que favorece o crescimento da desigualdade econômica e social, e o aumento do número de pobreza, não somente, absoluta como relativa.

#### 4. CONCLUSÃO

No capitalismo financeiro a dívida pública torna-se um instrumento essencial para o processo de acumulação financeira, requerendo, para seu cumprimento, medidas que são operacionalizadas no fundo público.

No Brasil, como podemos verificar, essa operacionalização ocorre em prejuízo das

demandas sociais, que têm seus recursos sistematicamente drenados em prol da dívida pública.

Em particular, apontamos a transferência de recursos para os encargos especiais, composto, entre outros, por encargos, juros e a amortização da dívida, em detrimento das políticas sociais.

Por outro lado o fundo público, também cumpre o papel na manutenção da coesão social, financiando políticas anticíclicas, necessárias a reprodução do capital, seja como estratégia de expansão do mercado de consumo, ou seja, como necessidade, realmente, precíua à vida, visto que, como relatado, a necessidade de funcionalidades compensatórias através de transferências monetárias se faz vital diante a superexploração e o crescente desemprego que se fazem presentes.

De forma que, a superexploração aliada ao ajuste fiscal que reverbera sobre a contínua minimização das políticas sociais (tão importantes para a reprodução social), traz impactos direto aos direitos sociais outrora conquistados.

#### **REFERÊNCIAS:**

ANTUNES, R. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago 2004

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

BEHRING, Elaine. Fundo Público: um debate estratégico e necessário. In: **XV Encontro Nacional De Pesquisadores Em Serviço Social (ENPESS)**, 2016, Anais. Ribeirão Preto, ABEPSS, 2016.

BIN, Daniel. **A superestrutura da dívida: financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal**. São Paulo: Alameda, 2010.

BRASIL. [Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993]. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 05 de fev. 2022

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 de fev. 2022

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017. Disponível em:

<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3583/08MiguelBruno.pdf> Acesso em: 06 de ago. 2022.

BRUNO, M. et al. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/JTNMBQRxKFkklLbpDRzmcvG/?lang=pt> Acesso em: 06 de ago. 2022.

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

DUTRA, Thiago. **Valor e fundo público: análise do sistema tributário brasileiro**. 2021. 373 p. Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social), Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília, 2021.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008.

LAVINAS, L.; ARAÚJO, E; BRUNO, M. **Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes?**: uma análise exploratória. Rio de Janeiro, 2017. (Texto para discussão IE/UFRJ, n. 032). Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/index.php/listar-td/textos-para-discussao-2017/brasil-vanguarda-da-financeirizacao-entre-os-emergentes-uma-analise-exploratoria>. Acesso em: 06 de ago. 2022.

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

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

NAKATANI, Paulo. As formas concretas e derivadas do capital portador de juros, In: MELLO, Gustavo; NAKATANI, Paulo. **Introdução à crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito**. São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 105-125.

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

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

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

\_\_\_\_\_. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: POCHMANN, M. CASTRO, J. Brasil (Orgs.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 367-388.

WACQUANT, L. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de

Janeiro: Revan, 2007