



“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

PLANEJAMENTO, FUNDO PÚBLICO E ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

RAYSSA KÉSSIA EUGÊNIA RODRIGUES ¹

RESUMO: No Brasil, a ofensiva neoliberal resultou na criação de mecanismos que garantem a apropriação privada do fundo público. Diante disso, o presente artigo, objetiva analisar o planejamento do fundo público, nos marcos do governo Bolsonaro, e sua relação com o orçamento direcionado ao enfrentamento da pandemia de COVID-19. Para tal, recorreremos ao método crítico dialético, com subsídio da pesquisa bibliográfica e documental. Diante do Novo Regime Fiscal que resultou no desfinanciamento das políticas sociais, foi necessária a aprovação de regime extraordinário para despesas relacionadas ao enfrentamento da covid-19, que ficaram concentradas no âmbito da saúde e da assistência social.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Planejamento; Fundo Público; Pandemia de COVID-19.

ABSTRACT: In Brazil, the neoliberal offensive resulted in the creation of mechanisms that guarantee the private appropriation of the public fund. Therefore, this article aims to analyze the planning of the public fund, in the frameworks of the Bolsonaro government, and its relationship with the budget directed to the confrontation of the COVID-19 pandemic. For this, we used the dialectical critical method, with support of bibliographic and documentary research. In view of the New Tax Regime that resulted in the defunding of social policies, it was necessary to approve an extraordinary regime for expenses related to coping with covid-19, which were

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade De Brasília (unb)

concentrated in the health and social assistance spheres.
Keywords: Neoliberalism; Planning; Public Fund; COVID-19 pandemic; Defunding.

I. INTRODUÇÃO:

Nos últimos decênios é possível observar o aprofundamento da ofensiva neoliberal, almejando apropriar-se de parte do fundo público tornando-o uma via de escape para a valorização dos capitais fictícios em circulação na economia mundial. O acirramento das disputas em torno da apropriação do fundo público, formado majoritariamente com recursos advindos da tributação sobre a classe trabalhadora, evidencia as contradições do capitalismo, quanto a sua dependência da exploração dos trabalhadores para efetivação da valorização do valor.

Considerando esses elementos o presente artigo objetiva analisar o orçamento utilizado para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil considerando o debate teórico e político relacionado ao fundo público. Para tal, recorreremos ao aporte teórico da crítica da economia política, tendo como fundamento o método crítico dialético; diante da historicidade e totalidade que envolve o objeto estudado, buscamos reconstruir a fundamentação teórica mediante a pesquisa bibliográfica e documental. Os dados orçamentários em exposição foram coletados na plataforma Siga-Brasil e no Sistema Integrado do Planejamento e Orçamento (Siof).

Em um primeiro momento, recuperamos o debate teórico sobre a fundo público e sua relação com o planejamento ao longo do desenvolvimento sócio-histórico brasileiro. Posteriormente, tecemos um debate sobre a particularidade brasileira em relação a conjuntura que resultou no golpe e na eleição de Bolsonaro e, por fim, investigamos como foi direcionado os recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19 no Brasil, num contexto de contrarreformas e desfinanciamento das políticas sociais.

II. PLANEJAMENTO E FUNDO PÚBLICO NO BRASIL

II.i. Fundamentos teóricos e políticos para apreender o fundo público

O debate em torno do fundo público não pode ser circunscrito a análise técnica, em relação a análise dessa categoria social encontramos em Oliveira um aporte teórico para apreensão crítica do fundo público, para o autor:

Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e de outro do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (1998, p.19-20)

Conforme esse pressuposto identifica-se que a formação e destinação do fundo público possuem, estruturalmente, um componente político. Assim, as duas pontas de configuração do fundo público podem ser utilizadas para beneficiar ou onerar determinada classe ou grupo social, evidenciando os tensionamentos no âmbito da luta de classes. Por isso, a análise puramente técnica é restrita, pois limita a apreensão de elementos dialéticos e contraditórios que concorrem na configuração do fundo público - tais quais os componentes políticos, econômicos e sociais em disputa.

Corroborando com esse pressuposto Salvador (2020, p. 326) afirma que o fundo público engloba a “capacidade de mobilização dos recursos do estado para realizar suas intervenções”, e tem sua origem relacionada diretamente à intervenção do Estado na economia. No âmbito do direcionamento dado aos recursos do fundo público, Oliveira (1998) observa que o fundo público desempenha funções no âmbito da reprodução do capital e da força de trabalho. Conforme o autor, nos anos de ouro da economia capitalista, o fundo público alçou papel central em duas pontas: na garantia de direitos sociais e no investimento subsidiário para a acumulação capitalista. No tocante à garantia dos direitos sociais destaca-se a ampliação dos serviços de saúde, educação, dos direitos do trabalho, incluindo-se o acesso aos direitos previdenciários etc. Quanto às formas de financiamento do capital, a lista inclui a concessão de subsídios para a produção, investimento em tecnologia, entre outros. Em relação a esse debate, o autor acrescenta que as medidas que são voltadas à reprodução da classe trabalhadora beneficiam, direta e indiretamente, a

acumulação capitalista. Concordamos com a síntese apresentada por Oliveira (1998, p.21), segundo a qual “a formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível”.

Esses elementos denotam que historicamente o Estado atuou em prol do desenvolvimento capitalista, assim quanto a sua relação com o capital, o fundo público mantém um padrão *in-flux* –que marcou a gênese² e desenvolvimento do capitalismo, se constituindo um sustentáculo para a garantia das condições de produção e reprodução das relações capitalistas. De tal modo, recorreremos a Behring (2021) quanto a avaliação de que esse padrão *in-flux* do fundo público tende a se consolidar no período posterior a crise de 1929-1932, e ganha novos contornos com as respostas dadas a crise econômica desencadeada nos fins dos anos 1960 – nesse contexto qual a apropriação privada do fundo público evidencia as contradições do crescimento exorbitante do volume de capitais fictícios³ em busca de valorização.

A configuração histórica na qual o acirramento das lutas de classes leva a derrocada da ditadura militar no Brasil e se expressa nas conquistas inscritas na Constituição Federal de 1988 (CF-88) é marcada por avanços advindos da luta coletivas dos trabalhadores brasileiros. Contudo, não se deve negligenciar a influência da mudança de estratégia do imperialismo norte-americano, que passa a

²Conforme Marx (2017), o Estado favoreceu e legitimou as violentas expropriações que marcaram a chamada acumulação primitiva, de forma que “a própria lei se torna, agora, o veículo do roubo das terras do povo” (p.796). Para o autor, a forma parlamentar do roubo “foram as *Bills for Inclosures of Commons* (leis para o cercamento da terra comunal), decretos de expropriação do povo, isto é, decretos mediante os quais os proprietários fundiários presenteiam a si mesmos, como propriedade privada, com as terras do povo” (MARX, 2017, p.796). Além disso, o Estado atuou no estabelecimento de regulações da jornada de trabalho e dos salários, como forma de “legitimar” a exploração da classe trabalhadora nas indústrias capitalistas nascentes. Marx prossegue destacando alguns mecanismos que atuaram como alavancas da “acumulação primitiva” e que contaram com atuação do Estado, foram eles as guerras, o sistema colonial, a dívida pública, o moderno sistema tributário e o sistema protecionista; esses métodos, baseados na violência, segundo o autor “lançaram mão do poder do Estado, da violência concentrada e organizada da sociedade, para impulsionar artificialmente o processo de transformação do modo de produção feudal em capitalista e abreviar a transição de um para o outro” (MARX, 2017, p. 821).

³Para Chesnais (2000), o capital financeiro, nas décadas de 1980-1990, recorreu a duas estratégias para garantir sua hegemonia, foram elas o sistema da dívida pública, titularizada e inflada por mecanismos questionáveis, e a consolidação dos mercados acionários (fundos mútuos, de pensão, seguradoras, operações com derivativos e etc.). Esses mecanismos, impulsionaram as transferências de valor dos países latino-americanos e o crescimento, exorbitante, de capitais fictícios circulando na economia mundial conforme será discutido no item seguinte.

utilizar sua hegemonia nos espaços de decisões internacionais, tais quais BM e FMI, para manter sua posição imperialista. Esses organismos internacionais citados serão o baluarte da ofensiva neoliberal, impondo medidas desmonte de direitos sociais na contramão da CF-88. De tal modo, a particularidade da dependência brasileira e a configuração dos mecanismos de transferência de valor, condicionaram a apropriação de uma parcela crescente do fundo público pela capital internacional, especialmente pelos detentores dos títulos e papéis da dívida pública. Feitas essas considerações sobre o papel do fundo público na economia capitalista, no próximo item recuperamos o debate sobre planejamento e fundo público.

II. ii. Planejamento e fundo público:

A utilização do planejamento enquanto instrumento de política econômica, aparece no primeiro plano quinquenal, em 1929, da União das repúblicas socialistas soviéticas (URSS). O planejamento nas economias socialistas se apresentava como ferramenta necessária para a tomada de decisões centralizadas voltadas para ampliar as possibilidades de desenvolvimento econômico⁴. De acordo com Mindlin (2010), nas economias capitalistas, até o terceiro decênio do século XX, se propalava a tese segundo a qual o planejamento econômico orientado pela ação estatal era desnecessário; sob a crença segundo a qual por meio da competição, a mão invisível do mercado recuperando os termos de Adam Smith, chegariam a um ótimo paretiano⁵.

Diante da insuficiência das respostas do liberalismo clássico e dos novos elementos que se apresentam no século XX, inclusive diante da crescente

4 Segundo Lowy (2009), o caso da URSS é permeado por tensões, pois “a tese da socialização das forças produtivas existentes predominou desde o começo, mas com o processo de burocratização stalinista a aplicação de métodos produtivistas na agricultura e na indústria foi imposta por meio dos totalitários”. O autor tece críticas a fórmula de “progresso” que esteve na base do planejamento nas economias da URSS, tanto ao seu caráter arbitrário, bem como aos seus limites do planejamento econômico associado à exploração da natureza; conclamando que o planejamento democrático da economia deve considerar como essencial a preservação dos equilíbrios ecológicos (LOWY, 2009).

5 Conforme Mindlin (2010) no ótimo paretiano se combinariam a eficiência da produção e a máxima satisfação dos consumidores.

instabilidade econômica e política⁶. No período pós-crise de 1929 são colocados em xeque os pressupostos que orientavam o liberalismo. Nessa tônica, alinhado com os princípios keynesianos, o planejamento passa a ser uma peça chave na atuação do Estado, segundo Mindlin (2010, p.12):

Nos países capitalistas a ideia de planejamento surgiu diante da necessidade puramente de atingir certos objetivos econômicos e sociais tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado com pequena intervenção do Estado era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade

Conforme apresentado no item anterior, as políticas keynesianas legitimavam a intervenção do Estado, qualificando o planejamento do fundo público. No Brasil, segundo Skidmore (2009), com um colapso da República velha, e com a posterior implantação do Estado Novo, sob o comando de Vargas, se inicia um processo de Industrialização substitutiva de importações. Apoiada no investimento do estado, especialmente na infraestrutura por meio das empresas estatais. O autor afirma que, no Estado Novo, os objetivos do bem-estar social e nacionalismo econômico passaram a ser perseguidos sob uma tutela autoritária (SKIDMORE. 2009). O saldo ao final do Estado Novo, em 1945, foi de um executivo federal forte, com intensa centralização das decisões. Para Skidmore (2009) esse processo se deu com (1) a transferência de funções municipais e estaduais para o âmbito federal, por exemplo por meio da criação do Ministério do trabalho, indústria e comércio e do Ministério da educação e saúde; (2) O segundo método que privilegiou essa dinâmica, de fortalecimento do poder federal, foi o investimento em atividades econômicas por meio das empresas estatais nas áreas de infraestrutura.

De acordo com o Santos (1987, p.74), essa nova elite governamental “orientou se pelo caminho da acumulação e diferenciação da estrutura econômica do país ao lado da tradicional política de proteção ao setor cafeeiro”. O autor afirma que nesse período o acesso da classe trabalhadora aos direitos, principalmente aos nascentes direitos previdenciários, ocorria via “cidadania regulada” (1987, p.68), ou seja, o acesso à cidadania condicionado a ocupação formal no mercado de trabalho. Criticamos essa tese apresentada por Santos (1987), quanto ao debate sobre a cidadania regulada, pois, o acesso aos benefícios previdenciários conforme a

6 Diante das ameaças das revoluções que apresentavam outras possibilidades além do universo capitalista

legislação desse período, ainda parcos, residuais e condicionados à prévia contribuição, não correspondiam ao efetivo acesso à cidadania. Inclusive, recordemos, nesse período estavam suprimidos os direitos políticos, e mesmo a sindicalização era exercida sob a tutela do Estado.

Nesse interim, os recursos do fundo público foram crescentemente utilizados no financiamento da urbanização e industrialização brasileira, com a participação ativa das empresas estatais favorecendo a operação dos capitais nacionais e internacionais.

Ianni (2019) afirma que o Estado atuou na dinamização das forças produtivas, isso se evidencia em meados do século XX, por meio do Plano de Metas, 1956 a 1960, de Juscelino Kubitschek e dos planos e programas que compuseram o projeto “Brasil Potência” entre os anos 1967 a 1973. Ambos os projetos citados, têm em comum uma proposta de desenvolvimento nacional com recurso ao capital externo como forma de financiamento, ampliando a dívida pública. Na ditadura militar se recorre ao planejamento, sob um falso argumento da neutralidade dessa ferramenta, buscando suprimir sua dimensão política. Ianni (2019, p.27) observa que a ditadura militar “adotou o planejamento como técnica e retórica de governo, tratava-se de fortalecer o aparelho estatal – basicamente o poder executivo – de modo a favorecer, orientar e dinamizar a acumulação privada do capital”.

No período da ditadura militar, os setores do capital nacional e estrangeiro estiveram na base dos planos de “desenvolvimento” econômico apresentados, entre eles o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (Brasil potência, 1970-1971), os I, II e III Planos Nacionais de desenvolvimento (PND, respectivamente, 1972, 1975 e 1980), entre outros. A ditadura passou a privilegiar o desenvolvimento de uma industrialização pesada financiada via endividamento público. Cruz (1984) identifica que a entrada massiva de capitais externos significou o crescimento exorbitante da dívida pública⁷, inclusive esses empréstimos tomados pelo Estado para financiar a industrialização possuíam

⁷ O sistema da dívida pública é um dos pilares da economia mundial, sendo sustentado por meio das transferências de valor dos países dependentes para o centro da economia mundial. Sobre a dívida pública e a apropriação do fundo público ver: SALVADOR, E.et al. (Orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

como condicionalidade a compra de maquinário no exterior; maquinário obsoleto diante do avanço advindo da revolução tecnológica.

De modo geral, analisando a formação sócio histórica do Brasil, Fernandes (2008, p. 149) afirma que nos países latino-americanos “o regime de classes objetiva-se historicamente, nessas nações, de modo insuficiente e incompleto, o que impede ou bloqueia a formação e o desenvolvimento de controles sociais democráticos”; e acrescenta que “a riqueza, o prestígio, e o poder ficam concentrados em alguns círculos sociais que usam suas posições estratégicas nas estruturas políticas para solapar ou neutralizar as demais forças sociais” (2008, p.149).

Segundo Fernandes (2009), dadas as particularidades da formação sócio-histórica dos países latino-americanos, o desenvolvimento capitalista resultou na formação de uma burguesia compósita, associada às burguesias externas e conformada com o lugar, estruturalmente, estabelecido. Assim, a burguesia e as classes médias dos países latino-americanos, limitadas “pelo padrão dual de acumulação originária do capital e pela conseqüente modalidade de apropriação repartida do excedente econômico” (FERNANDES, 2009, p. 69), são burguesias com “horizontes intelectuais muito estreitos, que delimitam seus papéis aos níveis da estrutura da sociedade e da história, para serem os baluartes de uma ordem social que consagra a dependência” (FERNANDES, 2009, p. 99).

Além desses elementos, Wood (2006) aponta para os limites da democracia formal estruturada no capitalismo, segundo a autora a igualdade civil, formal, não afeta significativamente a desigualdade de classes, antes se baseia na atomização dos indivíduos como critério de cidadania. Segundo a autora na democracia representativa, inovação norte-americana, se nega a *isegoria*, tempo de fala para emitir juízo político. Para Wood (2006, p 187), “trata se do não exercício do poder político, a renúncia este poder, sua transferência a outros, sua alienação”, esvaziando seu conteúdo social.

A recuperação desses elementos permite apreender que o planejamento foi, e é, utilizado com a finalidade de resguardar a reprodução do capitalismo no Brasil. Partindo desse entendimento da configuração do fundo público, e de como o

planejamento privilegiou o direcionamento de recursos para a reprodução capitalista – como resultado das lutas de classe, no item seguinte analisaremos a particularidade do orçamento destinado ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil.

III. FUNDO PÚBLICO E ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

A guinada que teve como marco o golpe institucional que depôs a presidenta Dilma Rousseff (presidenta eleita pelo Partido dos Trabalhadores, 2011-2016), compôs um quadro de ascensão da extrema direita em nível mundial. Como parte do processo mais amplo de *ajuste fiscal permanente* iniciado nos anos 1980-1990 (BEHRING, 2021), as primeiras medidas que demarcam a intensificação do ajuste fiscal foram colocadas ainda no governo Dilma, a principal delas a proposta de ampliação do percentual de Desvinculação de Receitas da União (DRU), de 20% para 30%, como forma de garantir a formação de superavit primário para pagamento dos juros e encargos da dívida.

Contudo, diante da instabilidade política, a presidenta não conseguiu a aprovação dessa medida, essa só veio a ser aprovada no período posterior ao golpe tendo como adicional sua extensão para estados e municípios. Com o golpe institucional, o governo Temer desvinculou-se integralmente dos interesses da classe trabalhadora, e aprovou uma série de medidas voltadas a apropriação do orçamento público, dentre elas, a aprovação da DRU, em novo formato; a aprovação do Novo Regime Fiscal (NRF), que congela os recursos destinados as despesas primárias, afetando as políticas de saúde, educação, assistência social etc.; e a aprovação da reforma trabalhista.

Com a insatisfação do capital estrangeiro e da burguesia associada brasileira ante as alternativas que se apresentavam, no cenário político em 2018, parte da burguesia – convencida da necessidade de ampliar as contrarreformas – apoiou a Jair M. Bolsonaro (eleito pelo Partido Social Liberal – PSL, mas atualmente sem partido), para levar a cabo sua requisição quanto a aceleração e aprofundamento de

reformas neoliberais mais profundas, na passagem para o ultraliberalismo” (BEHRING, 2021). O pleito eleitoral de 2018, mesmo após as manifestações dos trabalhadores nas ruas, expressas no “Ele Não!” e nas campanhas em prol da virada de votos, resultou na vitória de Bolsonaro; o governo Bolsonaro articulou três núcleos, distintos, mas com fortes convergências, são eles: a forte núcleo militar, outro dito de ideólogos (com influência de Olavo de Carvalho) e o núcleo dos economistas ultraliberais articulado em torno de Paulo Guedes⁸ (MATTOS, 2020).

Para Mattos (2020), no Brasil atual, em relação ao governo Bolsonaro, temos a circulação de uma ideologia, notadamente, neofascista, que sustenta um movimento de base neofascista e um governo no qual neofascistas logram por uma posição dominante; o que não temos, até o presente momento, é um regime político propriamente neofascista, mas sim um projeto. Recuperando Mattos (2020), existem diferenças basilares entre o fascismo histórico e o neofascismo, a mais pertinente para a presente análise é que enquanto os fascismos históricos guardavam, principalmente na retórica, os interesses de suas burguesias nacionais, o atual governo protofascista privilegia os interesses do grande capital internacional, principalmente do estadunidense. Recorrendo a uma visão distorcida da realidade, no âmbito ideológico, o bolsonarismo galga espaços reforçando o racismo, a homofobia, o sexismo e a xenofobia. E para garantir a legitimidade, por meio do Estado, recorre à repressão e a violência exacerbada contra as manifestações de cunho populares.

A crise sanitária desencadeada pela pandemia do COVID-19 teve desdobramentos ampliados com a morte de mais de 683.914 mil brasileiros⁹, sem contar as subnotificações, diante da condução dada pela governo Bolsonaro que

8 No que pese o ajuste fiscal permanente (termo cunhado por BEHRING, 2021), a primeira medida aprovada foi a contrarreforma da previdência social (EC nº 06, transformada na EC nº 103/2019) – ampliando a idade mínima para as aposentadorias e adicionando critérios para a concessão dos benefícios, num duplo movimento: inviabilizando o acesso a previdência social e ampliando a abertura aos sistemas de acesso a previdência via fundos de pensão. E, além dessa, foi encaminhada uma proposta de reforma tributária ainda em tramitação. As privatizações também foram parte constitutiva da política econômica adotada, com as propostas privatização dos Correios (PL 591/21) e da Eletrobras (MP 1.031/21). Além dessas, a Petrobrás vem sendo desfinanciadas e avançam os rumores de inclusão da proposta de privatização total na pauta do governo Bolsonaro. Como parte dessa rodada de privatizações, também foram incluídas as empresas de tecnologias de informações (TI) ligadas aos órgãos federais: a Dataprev que processa os dados dos beneficiários das políticas sociais no Brasil, e a Serpro que atua no desenvolvimento de tecnologias que viabilizam ações estratégicas do governo. Isso privatização também avançou no âmbito da educação, por meio do projeto Future-se que trata da participação das organizações sociais (OSs) na gestão das universidades públicas.

privilegiou a política econômica desconsiderando as principais orientações dos órgãos de Saúde, nacionais e internacionais; e segundo Behring (2021), revelando o tom do atual ajuste *ultraneoliberal* e a face desnuda do capitalismo, que coloca a economia acima da vida, privilegiando, de forma absoluta e irracional, os imperativos da valorização do capital.

Em relação a política de saúde, é necessário evidenciar que as contrarreformas na política de saúde historicamente significaram o desmonte do financiamento¹⁰, comprometendo a qualidade dos serviços ofertados e o princípio da universalização. Neste sentido, um dos marcos para do desfinanciamento da política de saúde foi a aprovação da EC. 95/2016 que trata do estabelecimento do teto dos gastos. Aprovada durante o governo Temer, a EC. 95/2016 estabeleceu um teto de gastos máximos para as despesas estabelece o prazo de 20 anos nos quais as despesas primárias, básicas, passaram a ser vinculadas ao ano anterior, sendo reajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A partir deste dispositivo é criado um teto máximo para os gastos primários, diferentemente da CF/88, que propõe a ampliação orçamentária a partir da fixação de percentuais de base, como, por exemplo, para a política de educação e saúde. O Novo Regime Fiscal foi aprovado com a finalidade de redução dos gastos totais com as despesas primárias e priorização das despesas financeiras. Assim, a sua adoção implicou

9 Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>> Acesso em 31 de ago. de 2022.

10 Em relação a trajetória histórica da política de saúde, mesmo sem incorporar integralmente as propostas do Movimento de Reforma Sanitária Brasileira (MRSB), a **política de saúde** aprovada na CF/88 se constituiu como pública, gratuita, universal e de qualidade, coroada com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir dos tensionamentos propiciados pelas discussões do MRSB, com destaque para os setores mais críticos, a proposta de integração das ações dos diversos âmbitos de atuação em saúde passa a ser efetivada por meio do SUS. A discussão quanto ao financiamento da política de saúde pós CF/88 foi objeto de entraves, indefinições, ataques e desmontes, e somente com a aprovação da EC nº 29/2000, foram estabelecidos percentuais mínimos de recursos a serem investidos por estados e municípios, respectivamente, 12% e 15% do orçamento. Conforme previsto o financiamento tripartite do SUS, a EC 29/2000 estabeleceu que os gastos do Governo Federal com a política de saúde deveriam corresponder ao gasto do ano anterior corrigido pela variação de crescimento do PIB. Contudo, de acordo com Mendes (2012), durante o governo Lula a regulamentação da EC/29 encontrou entraves resultantes na perda de recursos dos recursos da saúde. Esses entraves quanto à participação da União no financiamento da política de saúde só foram deliberados a partir da EC 86/2015, durante o governo Dilma Rousseff, que estabeleceu a progressão nos gastos com saúde a partir da utilização da Receita Corrente Líquida (RCL). A EC86/2015 estabeleceu como meta para 2020 o percentual mínimo de 15% da RCL a ser investido em saúde. Ainda no que se refere à política de saúde, lembramos que, em 2011, a Lei nº 12.550 autorizou a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), legislação que interferiu na rede de hospitais universitários federais (HUFs). A partir da EBSERH, os HUFs foram transformados em empresas públicas de direito privado. A inserção da EBSERH no âmbito do SUS nos remete à discussão quanto aos projetos de saúde pública. Destaca-se que a saúde enquanto direito universal havia conquistado hegemonia na CF/88, mas com a política neoliberal o projeto privatizante tende a ganhar espaço, em um processo de privatização não-clássica, no qual a oferta dos serviços de saúde vem sendo cedida ao setor privado.

numa diminuição no investimento público direcionado para as políticas sociais que atendem de modo universal a população, dentre elas as políticas de saúde, assistência social e educação foram expressivamente afetadas, sendo esvaziadas de recursos financeiros e passando a operacionalizar sob bases orçamentárias insuficientes para atender as demandas amplas, estruturantes na reprodução social.

Ainda no primeiro ano de governo, Bolsonaro sinalizou para a importância do setor privado na oferta dos serviços de saúde, quando o primeiro ministro da saúde Luiz Henrique Mandetta em 2019, apontou para a necessidade de criação de um voucher para o atendimento da população usuária do SUS no setor privado¹¹. Dentre as principais medidas aprovadas no âmbito da saúde se destaca o fim do Programa Mais Médicos (PMM), como um cunho fortemente ideológico, no qual Bolsonaro buscava expressar uma crítica ao socialismo de Cuba, essa medida fragilizou os serviços da atenção básica ofertados em regiões carentes do país – dentre outras medidas¹².

Durante a pandemia de Sars-Cov-19, estiveram na gestão do ministério da saúde: o médico ortopedista – Luiz Henrique Mandetta; o médico oncologista – Nelson Teich; o general da ativa do Exército – Eduardo Pazuello e o médico cardiologista – Marcelo Queiroga; de forma entre 2020-2021, estiveram a frente do ministério da saúde quatro ministros diferentes, que deliberaram sobre as ações de Saúde no âmbito nacional. De forma oposta à sua proposta de governo, apresentada durante o pleito eleitoral de 2018, na qual Bolsonaro apresentava como plano de ação para a saúde a “eficiência, gestão e respeito com a vida das pessoas”¹³ – as promessas vagas e sem fundamentação teórica expressas no plano de governo vieram a se transformar em gestões ministeriais com decisões dispersas e difusas, e mesmo no negacionismo diante da pandemia de Covid-19.

Os recursos utilizados no financiamento da intervenção estatal durante a

11 Disponível em: <Os meandros da trama para privatizar o SUS - Outras Palavras> Acesso em 30 de agosto de 2022.

12 Além das medidas citadas é importante destacar o impacto da aprovação da Política Nacional sobre Drogas, em 2019, que legitimou a oferta de serviços em comunidades terapêuticas – nas quais se verifica um forte cunho moralista e religioso – com práticas de atendimento que rememoram as práticas manicomiais.

13 Plano do governo Bolsonaro, disponível em: <Projeto Fênix (abril.com.br)> Acesso em 31 de agosto de 2022.

pandemia de Covid-19 foram provenientes do “orçamento de guerra” aprovado na EC 106/2020. Por meio da EC nº 106/2020 foi decretado o estado de calamidade pública em razão da pandemia, permitindo a adoção de um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações. A EC 106 estabeleceu que “a regra de ouro” não incidisse sobre o orçamento Covid-19, o que permitiu que o Estado recorresse a contratações de empréstimos (a “regra de ouro”, inscrita no art. 167, inciso III, da CF/88, vinculado ao controle dos gastos públicos e que impõe que as operações de contratação de dívida não excedam o montante das despesas de capital).

A maior parcela dos recursos direcionados ao orçamento da Covid-19 foram utilizados na política de assistência social (62,82%), dos quais a maior fatia foi utilizada no ano de 2020, dada a aprovação do Auxílio Emergencial, que diante de negociações e pressões exercidas pelas bancadas partidárias da esquerda, fixou-se entre R\$ 600,00 – 1.200,00. Nesse interim, foram feitos pronunciamentos de Bolsonaro e sua equipe econômica¹⁴ afirmando a impossibilidade dos valores requisitados para o pagamento do Auxílio Emergencial¹⁵, medida que atendeu a população em situação de pobreza e extrema pobreza¹⁶. O governo defendeu arduamente o mercado¹⁷, inclusive estimulando a exposição dos trabalhadores ao risco e minimizando a gravidade da pandemia de Covid-19. Essa política de negacionismo, mesmo diante de um número incontestado de mortes, incentivou a exposição da população ao risco, e levou ao prolongamento da pandemia no Brasil – influenciando diretamente no número de mortes¹⁸.

Desse modo em relação as despesas do Orçamento destinado ao

14 Bolsonaro e sua equipe econômica defenderam arduamente que o auxílio emergencial fosse fixado entre R\$ 150,00 a R\$ 300,00

15 Disponível em <Bolsonaro fala em auxílio emergencial de R\$ 150 a R\$ 300 (poder360.com.br)>.

16 Ainda cumpre ressaltar o elevado índice de desemprego no Brasil que em 2020 estava no patamar dos 13,5%, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <Desemprego bate recorde no Brasil em 2020 e atinge 13,4 milhões de pessoas - 26/02/2021 - UOL Economia>

17 Disponível em <Na saúde e na economia, Bolsonaro e Paulo Guedes são faces da mesma tragédia (redebrasilatual.com.br)>. Acesso em 29 de agosto de 2022.

18 Ver: < OMS: Covid-19 está em queda no mundo, mas Brasil tem maiores números na América | CNN Brasil>. Acesso em 30 de agosto de 2022.

enfrentamento da covid-19 se concentraram na assistência social (62,82%), nos encargos especiais (24,6%) e na saúde (11,73%). A tabela seguinte apresenta os dados do orçamento Covid-19:

Tabela 1 - Orçamento Covid (2020-2021, valores atualizados pelo IPCA¹, em milhões/R\$

Função	2020	2021	Total	%
Administração	57,679	3,864	61,544	0,01
Defesa Nacional	502,005	65,229	567,234	0,08
Segurança Pública	224,363	10,163	234,526	0,03
Relações Exteriores	104,115	0,008	104,124	0,01
Assistência Social	380.087,616	72.194,371	452.281,987	62,82
Previdência Social	12,503	21,779	34,282	0,00
Saúde	45.829,157	38.590,549	84.419,706	11,73
Educação	197,663	113,726	311,389	0,04
Direitos da Cidadania	251,210	7,740	258,951	0,04
Ciência e Tecnologia	487,344	13,495	500,839	0,07
Comércio e Serviços	3.548,473	551,733	4.100,206	0,57
Comunicações	2,564	0,090	2,654	0,00
Encargos Especiais	171.867,028	5.238,487	177.105,515	24,60
TOTAL	603.171,721	116.811,234	719.982,955	100,00

Fonte: Siop, 2022 (elaboração própria)

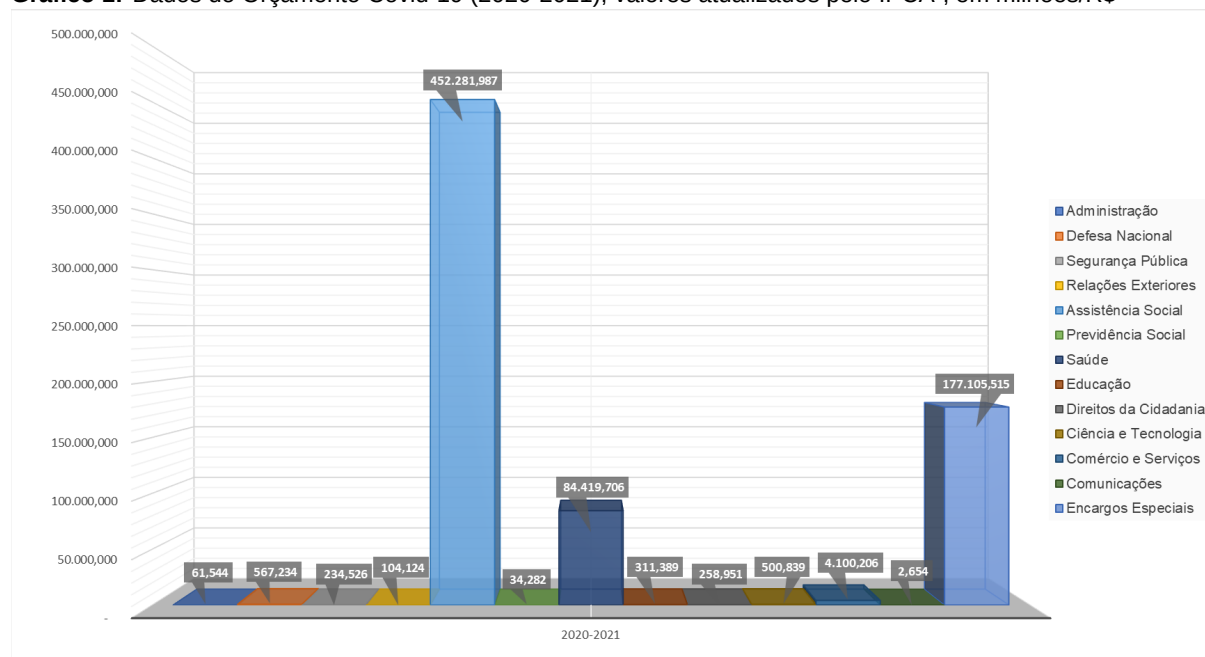
¹ Valores atualizados tendo como referência os dados do IPCA em 07/2022.

Os dados apresentados no gráfico demonstram que no âmbito das políticas sociais a saúde e a assistência social foram as políticas sociais que mais mobilizaram recursos no âmbito do Orçamento Covid-19. De forma que os recursos

da assistência social foram direcionados a garantia de mínimas condições de sobrevivência dos trabalhadores mais pauperizados, pois o Auxílio Emergencial tinha como condicionalidade o corte de renda¹⁹. Em relação ao orçamento da saúde, os dados evidenciam a concentração de recursos no âmbito da atenção especializada que respondeu por 87,30% do orçamento da saúde, seguida pelas ações vigilância em saúde e da atenção primária para as quais foram destinados, respectivamente, 8,31% e 3,94%. Esses dados apontam para a falta de recursos para ações no âmbito da atenção básica, conforme assinalado pela Fiocruz²⁰.

O gráfico seguinte apresenta dados referentes ao orçamento da Covid-19 nos exercícios financeiros 2020-2021:

Gráfico 1: Dados do Orçamento Covid-19 (2020-2021), valores atualizados pelo IPCA¹, em milhões/R\$



Fonte: Siop, 2022 (elaboração própria)

¹ Valores atualizados tendo como referência os dados do IPCA em 07/2022.

Feitas essas considerações, notamos que diante das disputas em torno da

19 Direcionado aos Microempreendedores individuais (MEI), aos contribuintes individuais da previdência social, aos trabalhadores Informais - pertencentes à família cuja renda mensal per-capita não ultrapasse meio salário mínimo (R\$ 522,50), ou cuja renda familiar total seja de até 3 (três) salários mínimos (R\$ 3.135,00).

20 Ver: < Estudo da Fiocruz mostra falta de investimento na saúde básica na pandemia | CNN Brasil> Acesso em 29 de agosto de 2022.

apropriação do fundo público, a EC. 95/2016 tem consolidado o desfinanciamento das políticas sociais – que passaram a ser operacionalizadas com recursos condicionados aos de anos anteriores. O desfinanciamento é parte constitutiva do projeto de contrarreformas e desmonte orçamentário orientados pela focalização e ao incentivo a busca dos serviços via mercado. De tal modo que, na situação de calamidade pública deflagrada com a pandemia de COVID-19 foi necessária a aprovação de medida extraordinária como forma de financiar as ações de enfrentamento. Esse processo perpassa a luta de classes, no qual o projeto burguês tem ocupado espaço privilegiado na apropriação do fundo público. A aprovação do orçamento covid-19 reproduziu tendências que tem se consolidado no âmbito das políticas sociais, das quais destacamos a ausência de recursos para a atenção primária na área da saúde e para a área da educação (que recebeu 0,04% dos recursos do orçamento covid-19)

IV. CONCLUSÕES

Diante dos elementos apresentados no presente artigo, observamos que a dependência é um traço estrutural que marca a apropriação privada do fundo público em prol da acumulação capitalista. Assim, por meio do conjunto de contrarreformas adotadas o investimento em política social pública, universal e de qualidade passa a ser substituído pelo incentivo à busca desses serviços via mercado. Com a deflagração da pandemia, o desfinanciamento levou a necessidade de aprovação de medida excepcional voltada a instituir o Orçamento Covid-19, conforme analisado tal orçamento manteve algumas tendências consolidadas no âmbito das políticas sociais – dado o baixo nível de recursos de recursos destinados a atenção básica, a educação, aos direitos da cidadania e a ciência e tecnologia. De modo geral, também evidenciamos a particularidade da burguesia brasileira associada ao capital internacional, que é condicionada estruturalmente e opta pela continuidade das relações de dependência, inclusive boicotando qualquer perspectiva progressista por parte da classe trabalhadora, tal como ficou evidente no golpe e na eleição de Jair

Bolsonaro. De modo que, ante a voracidade da acumulação capitalista cabe aos trabalhadores cumprir sua tarefa histórica ao propor e lutar por outra forma de organização social.

V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

CHESNAIS, F. Mundialização: o capital no comando. Publicado em **Les Temps Modernes**, 607, 2000 e reproduzido em português com a permissão do autor e da revista. Trad. Ruy Braga.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4 ed. São Paulo: Global editora, 2009.

IANNI, Octávio. **A ditadura do grande capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

LÖWY, Michael. Ecosocialismo e planejamento democrático. *Crítica Marxista*, no 28, 1ª edição 2009, p. 35-50.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. 2ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017.

MATTOS, M. B. **Governo Bolsonaro: Neofascismo e autocracia burguesa no Brasil**. São Paulo: Usina Editorial, 2020

MINDLIN, Betty. O conceito de planejamento. In: MINDLIN, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil**. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2010, p. 9 -28.

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

SALVADOR, E. Fundo público. In: IVO, A. (Org.). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2020 (p. 326-232)

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1982.

SANTOS, Wanderley. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

WOOD, Éllen. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2006.