

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL**  
**CAMPUS ERECHIM**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS**  
**HUMANAS**  
**CURSO DE MESTRADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS**

**LAUCIR GERSON BREITKREITZ**

**A INFLUÊNCIA DA AUSTERIDADE FISCAL NO PROCESSO DE PRODUÇÃO E  
AMPLIAÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO BRASIL**

**ERECHIM**

**2023**

**LAUCIR GERSON BREITKREITZ**

**A INFLUÊNCIA DA AUSTERIDADE FISCAL NO PROCESSO DE PRODUÇÃO E  
AMPLIAÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal da Fronteira Sul – *Campus* Erechim, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas.

Orientador: Prof. Dr. Luís Fernando Santos Corrêa da Silva

**ERECHIM**

**2023**

## **Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS**

Breitkreitz, Laucir Gerson

A influência da austeridade fiscal no processo de produção e ampliação das desigualdades sociais no Brasil / Laucir Gerson Breitkreitz. -- 2023.

137 f.

Orientador: Doutor Luís Fernando Santos Corrêa da Silva

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Erechim,RS, 2023.

1. Desigualdades. 2. Austeridade. 3. Políticas sociais. 4. Orçamento. I. Silva, Luís Fernando Santos Corrêa da, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

**LAUCIR GERSON BREITKREITZ**

**A INFLUÊNCIA DA AUSTERIDADE FISCAL NO PROCESSO DE PRODUÇÃO E  
AMPLIAÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal da Fronteira Sul – *Campus* Erechim, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas.

Este trabalho de conclusão foi defendido e aprovado pela banca em: 18/08/2023

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Luís Fernando Santos Corrêa da Silva  
Orientador

---

Prof. Dr. Danilo Enrico Martuscelli  
Avaliador

---

Prof. Dr. Ivann Carlos Lago  
Avaliador

---

Prof. Dr. Thiago Ingrassia Pereira  
Avaliador

## RESUMO

A presente dissertação discute a influência de medidas de austeridade fiscal no investimento público em políticas sociais e na produção das desigualdades sociais no Brasil na década de 2012 a 2021, o que caracteriza o problema da pesquisa. Adotaram-se como procedimentos metodológicos a forma de abordagem qualitativa e quantitativa, em termos estatísticos e também mediante análise de conteúdo. Em relação aos procedimentos técnicos, levantamento de dados, a investigação foi documental. Realizou-se a análise documental dos materiais qualitativos e análise estatística descritiva sobre dados levantados. Em relação à austeridade fiscal, constata-se que os posicionamentos de autores favoráveis se sustentam em argumentos frágeis, os apontamentos e dados indicam que essa política não é adequada em momentos de crise, não promove crescimento econômico, agrava a desigualdade e outros problemas sociais. A Emenda Constitucional 95/16 provocou significativa redução da despesa pública da União em políticas sociais. Os indicadores e informações sobre educação, alimentação, proteção à infância, assistência aos desamparados, saúde, trabalho e moradia, demonstram o impacto da restrição e insuficiência de investimentos para efetivação desses direitos previstos constitucionalmente. As políticas sociais, de Estado ou de governo, universais ou focalizadas, são importantes instrumentos para redução de pobreza e desigualdades sociais. A austeridade fiscal é um mecanismo do ideário neoliberal que restringe a capacidade do Estado de implementar essas políticas. Grupos econômicos e financeiros que influenciam no poder político são beneficiados com medidas de austeridade. O sistema capitalista neoliberal é estável porque se sustenta ideologicamente, há uma construção de valores e normas. Semelhantemente, as desigualdades sociais estão sujeitas a um processo de naturalização, reprodução e legitimação, que ocorre a partir de pressupostos ideológicos, e que têm como elemento importante a meritocracia. Entende-se que um processo de transformação social mais profundo depende de mudanças estruturais, com políticas de distribuição de renda e investimentos em infraestruturas sociais. O Estado é um dos principais agentes desse processo, visto que deve ter a capacidade para estabelecer as políticas e investir os recursos orçamentários para a redução das desigualdades sociais.

Palavras-chave: desigualdades; austeridade; políticas sociais; orçamento.

## ABSTRACT

This dissertation discusses the influence of fiscal austerity measures on public investment in social policies and the production of social inequalities in Brazil in the decade from 2012 to 2021, which characterizes the research problem. It was adopted as methodological procedures the form of qualitative and quantitative approach, in statistical terms and also through content analysis. Regarding the technical procedures, data collection, the research was documentary. Documental analysis of qualitative materials and descriptive statistical analysis of collected data were performed. Regarding fiscal austerity, it is found that the positions of favourable authors are based on weak arguments, the notes and data indicate that this policy is not adequate in times of crisis, does not promote economic growth, aggravates inequality and other social problems. The Constitutional Amendment 95/16 caused a significant reduction in the federal public spending on social policies. The indicators and information on education, food, child protection, assistance to the helpless, health, work and housing, demonstrate the impact of the restriction and insufficiency of investments for the realization of these constitutionally provided rights. Social policies, State or government, universal or focused, are important instruments for reducing poverty and social inequalities. Fiscal austerity is a mechanism of the neoliberal ideology that restricts the capacity of the State to implement these policies. Economic and financial groups that influence political power are benefited from austerity measures. The neoliberal capitalist system is stable because it sustains itself ideologically, there is a construction of values and norms. Similarly, social inequalities are subject to a process of naturalization, reproduction and legitimation, which occurs from ideological assumptions, and which have meritocracy as an important element. It is understood that a deeper social transformation process depends on structural changes, with income distribution policies and investments in social infrastructures. The State is one of the main agents of this process, since it must have the capacity to establish policies and invest budgetary resources to reduce social inequalities.

Keywords: inequalities; austerity; social policies; budget.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
1.1	OBJETIVOS .....	8
1.1.1	<b>Objetivo geral</b> .....	<b>9</b>
1.1.2	<b>Objetivos específicos</b> .....	<b>9</b>
1.2	JUSTIFICATIVA .....	9
1.2.1	<b>Importância social</b> .....	<b>10</b>
1.2.2	<b>Justificativa acadêmica</b> .....	<b>10</b>
1.2.3	<b>Interdisciplinaridade</b> .....	<b>11</b>
1.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	12
<b>2</b>	<b>DESIGUALDADES SOCIAIS E AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL...</b>	<b>15</b>
2.1	DESIGUALDADES SOCIAIS: CARACTERÍSTICAS E CONTEXTO BRASILEIRO .....	15
2.1.1	<b>Concepções teóricas sobre desigualdades sociais</b> .....	<b>15</b>
2.1.2	<b>Políticas sociais e a situação do Brasil em relação às desigualdades de renda e riqueza</b> .....	<b>21</b>
2.2	CONCEPÇÕES TEÓRICAS DE AUSTERIDADE FISCAL, ORÇAMENTO PÚBLICO E DÍVIDA PÚBLICA .....	27
2.2.1	<b>Caracterização de austeridade fiscal</b> .....	<b>27</b>
2.2.2	<b>Orçamento público, leis e ciclo orçamentário</b> .....	<b>38</b>
2.2.3	<b>Emenda Constitucional nº 95/2016 - Novo Regime Fiscal</b> .....	<b>44</b>
2.2.4	<b>Dívida pública e juros no Brasil</b> .....	<b>47</b>
<b>3</b>	<b>CONSEQUÊNCIAS E CONTRADIÇÕES DA AUSTERIDADE FISCAL E O IMPACTO NAS DESIGUALDADES SOCIAIS</b> .....	<b>53</b>
3.1	CUSTOS DA AUSTERIDADE AO BEM-ESTAR SOCIAL E A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PARA EFETIVAR OS DIREITOS E A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS .....	53
3.2	CAPTURA DO PODER POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO E O IMPACTO DA AUSTERIDADE NA DEMOCRACIA .....	76
<b>4</b>	<b>A ESTRUTURA DA DESIGUALDADE SOCIAL, A CONSTITUIÇÃO IDEOLÓGICA DO CAPITALISMO E DO NEOLIBERALISMO, A FUNÇÃO DO ESTADO E CAMINHOS PARA A REDUÇÃO DE DESIGUALDADES</b> .....	<b>83</b>

4.1	CONSTITUIÇÃO IDEOLÓGICA DA AUSTERIDADE FISCAL, DO CAPITALISMO E DO NEOLIBERALISMO.....	83
4.1.1	<b>Sustentação ideológica da austeridade fiscal e do sistema capitalista neoliberal .....</b>	<b>83</b>
4.1.2	<b>O processo de naturalização, reprodução e legitimação de desigualdades sociais .....</b>	<b>92</b>
4.2	A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA SOCIEDADE .....	97
4.2.1	<b>O papel do Estado na sociedade – perspectivas sociais e econômicas .....</b>	<b>97</b>
4.2.2	<b>O mercado, o Estado e o capitalismo financeiro especulativo .....</b>	<b>102</b>
4.3	ALTERNATIVAS POSSÍVEIS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS .....	112
4.3.1	<b>Políticas alternativas à austeridade para o enfrentamento das Desigualdades sociais .....</b>	<b>112</b>
4.3.2	<b>Desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais .....</b>	<b>119</b>
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>123</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>128</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema central a discussão sobre desigualdades sociais e investimentos públicos em políticas sociais no Brasil, considerando-se o orçamento da União e o contexto de austeridade fiscal no período de 2012 a 2021. Segundo Costa (2013, p. 1), “As desigualdades são um aspecto estruturante e transversal das sociedades. Por isso mesmo, elas são-nos de algum modo familiares, fazem parte da experiência corrente de todos e cada um de nós”. E também como bem ilustra Bauman (2015, p. 19), “Em quase toda parte do mundo a desigualdade cresce rapidamente, e isso significa que os ricos, em particular os muito ricos, ficam mais ricos, enquanto os pobres, em particular os muito pobres, ficam mais pobres”. Como país situado na periferia do sistema capitalista, o Brasil tem grandes desigualdades socioeconômicas, aspecto que permeia esse trabalho.

Já a austeridade fiscal, que terá suas características explicadas apropriadamente, inclui-se nesse contexto porque pode ser, concisamente, definida como política de ajuste da economia que tem por premissa a redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de mobilizador do crescimento econômico e promotor do bem-estar social (ROSSI; DWECK, OLIVEIRA, 2018). Normalmente essa diminuição dos gastos orçamentários, ou investimentos, tem por objetivo reduzir o déficit público e, inclusive, o pagamento da dívida pública. Entretanto, alguns estudos apontam que essa redução de investimento em algumas áreas pode produzir ou agravar as desigualdades sociais, questão discutida na pesquisa.

As políticas públicas podem ser caracterizadas como decisões governamentais para a garantia de algum direito, que são materializadas por meio de programas e ações. E políticas sociais são modalidades de políticas públicas que têm por objetivo específico a execução de direitos sociais previstos constitucionalmente. Essa temática é especificamente discutida durante o trabalho, e relacionada ao debate sobre as desigualdades sociais e a austeridade fiscal.

Pretende-se com a pesquisa responder ao seguinte problema: qual é a influência de medidas de austeridade fiscal no investimento público em políticas sociais e na produção das desigualdades sociais no Brasil na década de 2012 a 2021?

### 1.1 OBJETIVOS

Considerados o tema e o problema expostos, propõe-se na pesquisa alcançar os objetivos a seguir apresentados, que constam delimitados em geral e específicos.

### **1.1.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral da pesquisa é analisar a influência da austeridade fiscal no investimento público em políticas sociais, de modo a compreender a produção de desigualdades sociais no Brasil, especialmente considerando os desdobramentos da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

Os objetivos específicos da pesquisa estão a seguir relacionados:

- a) verificar os efeitos da austeridade fiscal em políticas sociais instituídas para a garantia dos direitos sociais;
- b) identificar e analisar aspectos do processo de constituição, reprodução e legitimação de desigualdades sociais no Brasil;
- c) avaliar a relação do regime de austeridade fiscal com a doutrina socioeconômica neoliberal, especialmente compreender como a austeridade fiscal e o sistema capitalista neoliberal se sustentam ideologicamente;
- d) identificar a relação de austeridade fiscal com a democracia e a importância desta no orçamento público e no combate às desigualdades;
- e) reconhecer que grupos sociais, e em que medida, podem ser beneficiados pelas políticas de austeridade;
- f) entender de que forma políticas econômicas austeras podem resultar simultaneamente em menor crescimento e maior desigualdades sociais;
- g) compreender a função do Estado na sociedade e verificar caminhos possíveis para ajustes fiscais, redução da dívida pública, sem a reprodução ou ampliação de desigualdades sociais.

## **1.2 JUSTIFICATIVA**

Destacam-se a seguir a relevância da pesquisa em relação aos aspectos social e acadêmico, e na sequência também são demonstradas as características interdisciplinares do trabalho.

### **1.2.1 Importância social**

O tema da pesquisa é socialmente importante, pois como explica Costa (2013, p. 1), “(...) as desigualdades têm vindo a ser objeto de atenção recorrente na esfera pública, e não será arriscar muito dizer que se tem vindo a instalar, no quotidiano, uma sensibilidade social crescente face a elas”. Esse autor também indica que cada vez mais se colocam e são debatidas questões sobre esse problema, como se há um aumento ou uma redução das desigualdades, ou quais são as tendências atuais a esse respeito. (COSTA, 2013). Os problemas da pobreza e da exclusão social nas sociedades contemporâneas são estreitamente relacionados com o das desigualdades sociais, pois implicam desigualdade de recursos e de oportunidades, e podem também se encaixar nas categorias de desigualdades vitais, como aspectos de saúde, sobrevivência e deficiência, e também de desigualdades existenciais, como aspectos de exclusão relacional, cultura e institucional. (COSTA, 2013).

A questão torna-se ainda mais relevante na contemporaneidade brasileira com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, e que tem significativos desdobramentos. Foi instituída uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração de 20 anos e possibilidade de revisão, restrita ao índice de correção em 10 anos. Com a implantação desse teto de gastos, constitucionalizou-se a limitação de investimentos sociais para saúde, educação e atendimento das principais necessidades da população, mas não se restringiu o gasto com o pagamento da dívida pública e seus juros. Ainda sobre a relevância atual do tema para estudo, destaca-se o agravamento da situação fiscal do Brasil resultante da pandemia da covid-19: houve alocação de recursos para minimizar os impactos da crise, diminuição da atividade econômica e crescimento da dívida pública.

Diante do exposto, corrobora-se o questionamento de Vieira *et al.* (2018, p. 54), “Afiml, que sociedade queremos? Uma ainda mais desigual e injusta do que a que temos hoje ou uma sociedade baseada em valores de solidariedade e com menor desigualdade?”. Consequentemente, esse é um tema que precisa ser amplamente debatido. E a pesquisa realizada, considerando a delimitação do problema e em consonância com os objetivos, pretende contribuir nesse sentido.

### **1.2.2 Justificativa acadêmica**

O desenvolvimento da pesquisa também é academicamente importante. Para verificar a situação de publicações sobre tema, foi realizada uma procura nos sites da Biblioteca Digital

Brasileira de Teses e Dissertações<sup>1</sup> e do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia<sup>2</sup> sobre assuntos correlatos de publicações a partir de 2012. Foram selecionados trinta trabalhos entre teses e dissertações com alguma relação com esta pesquisa, que abordaram temas como: austeridade fiscal, sistema tributário, estado social, políticas de ajuste econômico, neoliberalismo, desigualdades, programas sociais, Teto de Gastos, administração pública, orçamento, dívida pública, crescimento econômico. A partir disso, constatou-se que não foram identificadas publicações que trouxeram ao debate, em um mesmo trabalho, os aspectos e conexões de temáticas já expostos no tema e nos objetivos deste projeto. Portanto, a abordagem proposta, especialmente, caracteriza a importância acadêmica desta pesquisa.

### **1.2.3 Interdisciplinaridade**

A pesquisa constitui-se em um trabalho com característica interdisciplinar, considerando-se a temática da investigação e as áreas de estudo mobilizadas, das Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas. Na área de conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas a pesquisa relaciona-se especialmente, mas não exclusivamente, com a Economia: Economia Monetária e Fiscal – Finanças Públicas Internas, Política Fiscal do Brasil. Na área de conhecimento das Ciências Humanas destaca-se a relação do trabalho com a Sociologia (interação com diversas áreas), e com a Ciência Política: Estado e governo, Comportamento político, Políticas Públicas (políticas sociais).

A pesquisa remete-se à Sociologia na medida em que o tema central do trabalho contempla as desigualdades sociais, assunto bastante estudado por essa área. Em relação à Ciência Política, será trazido ao debate as questões que envolvem as relações entre democracia e representatividade política do povo nas instâncias de poder. No campo das Políticas Públicas a discussão aborda as políticas sociais, porque suas formas de implementação ou a ausência delas têm conexão com as desigualdades sociais.

Destaca-se o que bem colocam Tavares e Silva (2020, p. 29): “A pesquisa científico-política concentrada sobre temas como austeridade, tributação e orçamentação insere-se em um movimento de retorno à sociologia política e à economia política experimentado globalmente pelo campo a partir de eclosão da crise econômica de 2008”. Também como descrito por Lebaron (2018, p. 529): “Tomando como base a Europa nos anos 2000, mostra-se que as

---

1 Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em 22 jun. 2022.

2 Disponível em: <https://oasisbr.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 22 jun. 2022.

políticas de austeridade fiscal são um objeto científico complexo que deve ser analisado do ponto de vista sociológico e não somente econômico”. O autor ainda afirma que os efeitos sociais da austeridade são, naturalmente, um caso central para a sociologia, pois no Brasil, observa-se um rápido aumento nos índices de pobreza, uma degradação da posição das classes trabalhadoras e dos grupos marginalizados, numa sociedade profundamente dividida e polarizada. Como apontam Tavares e Silva (2020), a pesquisa teórica e empírica acerca dos impactos do Novo Regime Fiscal (EC N° 95/2016) sobre áreas como desigualdades, comportamento eleitoral, implementação de políticas públicas e relação entre mercado e Estado, é “[...] indispensável para que o campo acadêmico da Ciência Política harmonize os seus objetos de estudo com as novidades e complexidades do atual contexto sócio-histórico” (TAVARES; SILVA, 2020, p. 28).

Ainda, é pertinente o que coloca Barbosa (2015, p. 39): “A reflexão analítica - esborando as fronteiras entre o econômico, o social e o político - transforma-se, então, em pré-condição para qualquer atuação propositiva”. Nesse sentido também aponta Costa (2013, p. 2), que afirma que “Os contributos de outras ciências sociais e áreas de estudo têm sido também muito valiosos, da história à economia, da ciência política à geografia, da antropologia à psicologia, dos estudos organizacionais às análises de políticas públicas, entre outras”. Dessa forma, a desigualdade social, entendida como um fenômeno socioeconômico, traz a importância do cruzamento de abordagens econômicas, históricas, sociológicas, culturais e políticas para propiciar adequada compreensão.

Portanto, a interdisciplinaridade desta pesquisa está caracterizada pela articulação das áreas de conhecimento especificamente mencionadas com o complemento do pensamento dos autores citados, e que foram mobilizadas na discussão central do tema com o objetivo de responder ao problema de pesquisa.

### 1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A forma de abordagem da pesquisa foi qualitativa e quantitativa, também denominada quali-quantitativa ou mista. Essa perspectiva foi necessária dado o tema central, que trata da discussão sobre desigualdades sociais e investimentos públicos em políticas sociais no Brasil, considerando-se o orçamento da União e o contexto de austeridade fiscal. Dessa forma, os dados e informações foram analisados tanto objetivamente quanto subjetivamente.

Em relação aos procedimentos técnicos, levantamento de dados, a pesquisa foi documental. Ocorreu a busca de elementos diversos sobre orçamento público, dívida pública,

desigualdades sociais e temáticas conexas, constantes em documentos disponíveis em publicações de sites governamentais ou de outras instituições. Como suporte ou de forma complementar foram utilizadas fontes bibliográficas como livros, artigos e materiais acadêmicos. Realizou-se análise documental dos materiais qualitativos, e também análise estatística descritiva sobre dados levantados.

A seguir apresenta-se o Quadro 1 que indica as principais fontes de dados quantitativos e qualitativos.

Quadro 1 – Fontes de dados

<b>Quantitativos</b>	<b>Qualitativos</b>
Despesas/investimentos públicos e em políticas sociais	Legislação orçamentária
Receitas públicas	Manuais técnicos de orçamento
Dívida pública	Relatórios sobre execução orçamentária
Produto Interno Bruto – PIB	Legislação tributária e fiscal
Arrecadação tributária	Emenda Constitucional C 95/2016 - Novo Regime Fiscal
Taxa de juros/Selic e inflação	Relatórios sobre dívida pública e juros
Demanda por bens e serviços	Publicações em órgãos governamentais sobre indicadores econômicos
Coefficiente de desigualdade – índice de Gini	Relatórios de pesquisas sobre desigualdades sociais
Nível de ocupação/emprego da população	Documentos de órgãos governamentais com informações sobre indicadores sociais
Rendimento domiciliar per capita e rendimento do trabalho	Documentos de órgãos governamentais sobre políticas sociais
Indicadores que apontem o nível de efetividade de direitos sociais	Constituição da República Federativa do Brasil (e reformas contemporâneas)

Fonte: elaborado pelo autor

Ao exemplificar indicadores de desigualdades sociais, Costa (2013), aponta um educativo e um econômico: de escolaridade e de rendimento. Estes constam no Quadro 1 apresentado em relação à fonte de dados quantitativos, sendo o de rendimento especificado. O educacional está contemplado nos indicadores relacionados à efetividade de direitos sociais, constitucionalmente previstos. O autor citado comenta que

A captação empírica das diversas desigualdades sociais (as múltiplas dimensões das desigualdades) requer a utilização de indicadores de desigualdades. Muito dos indicadores de caracterização social habituais podem ser usados também como indicadores de desigualdades – na medida em que as dimensões de constituição das sociedades cuja análise esses indicadores operacionalizam envolvem com frequência situações de desigualdades sociais. (COSTA, 2013, p. 33).

Em relação aos métodos de procedimentos, Lakatos e Marconi (2010, p. 88), indicam que “(...) seriam etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstratas. Dir-se-ia até serem técnicas que, pelo uso mais abrangente, se erigiram em métodos”. Assim, dentre essas técnicas, considera-se nessa pesquisa a utilização dos métodos histórico, comparativo e estatístico, concomitantemente. O método histórico foi utilizado na medida em que a austeridade fiscal e, especialmente, as desigualdades sociais, fazem parte de um processo, com origem no passado e desdobramentos no presente, portanto é importante compreensão da sua construção. O método comparativo foi utilizado para analisar dados e situações qualitativas e quantitativas como, por exemplo, a evolução de certos indicadores ao longo de um período. O método estatístico foi usado para realizar a correlação entre fenômenos socioeconômicos como, por exemplo, avaliar o impacto da redução de recursos em diversas áreas.

A pesquisa teve inicialmente a busca de um embasamento teórico, pela mobilização de conceitos e caracterização dos elementos centrais. Foram trazidas características das desigualdades sociais, observando-se o contexto brasileiro. Também concepções teóricas de austeridade fiscal, orçamento público e dívida pública, com o levantamento de dados de forma mais ampla para contextualização da situação. Esses elementos compõem o segundo capítulo da dissertação.

Na sequência investigou-se particularmente as consequências e contradições da austeridade fiscal e o impacto nas desigualdades sociais. Foram levantados dados orçamentários, econômicos e sociais mais específicos, e analisada a influência da austeridade em políticas sociais que são implementadas para a garantia de direitos sociais constitucionalmente previstos. A pesquisa também contemplou a questão da captura do poder político pelo poder econômico e o impacto da austeridade na democracia. Esses elementos constituem o terceiro capítulo da dissertação.

O quarto capítulo do trabalho apresenta a discussão sobre como a austeridade fiscal e o sistema capitalista neoliberal se sustentam ideologicamente, e acerca do processo de naturalização, reprodução e legitimação de desigualdades sociais. Também traz ao debate, em conexão com os demais temas já mencionados, a responsabilidade do Estado na sociedade, o Estado de bem-estar social, a relação entre Estado e mercado, o capitalismo financeiro especulativo. Nessa etapa também se discute sobre políticas alternativas à austeridade fiscal e desenvolvimento, considerando-se o combate às desigualdades sociais. Nas considerações finais apresentam-se os principais resultados da investigação, e especialmente respostas ao problema da pesquisa.

## **2 DESIGUALDADES SOCIAIS E AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL**

Quando se aborda o tema desigualdades sociais, algumas questões iniciais se apresentam, tais como: “Que desigualdades estão em causa? Desigualdades de que? Remete-se, deste modo, para a questão das (múltiplas) dimensões das desigualdades” (COSTA, 2013, p. 8, 9). Dúvidas semelhantes também são colocadas sobre a austeridade fiscal, e pretende-se neste capítulo a realizar a mobilização de conceitos sobre os elementos centrais da pesquisa. Serão trazidas características das desigualdades sociais, observando-se especialmente o contexto brasileiro. Também concepções teóricas da austeridade, orçamento público e dívida pública.

### **2.1 DESIGUALDADES SOCIAIS: CARACTERÍSTICAS E CONTEXTO BRASILEIRO**

Conforme argumentam Dweck, Silveira e Rossi (2018, p. 32), “Uma das principais características da sociedade brasileira é a desigualdade social que se manifesta em múltiplas faces”. Os autores apontam que não somente há desigualdade de renda, mas também no acesso e na qualidade de serviços sociais básicos e grande concentração riqueza. Para Piketty (2020), a desigualdade atualmente está caracterizada como um conjunto de práticas discriminatórias, estatutárias e étnico-religiosas. Para Costa (2013, p. 1), “As desigualdades sociais são múltiplas e complexas. Muitas vezes também são controversas, quer quanto à sua própria factualidade, quer nas interpretações que se fazem a respeito delas, quer ainda nas causas e consequências que se lhes atribuem”. Nesse sentido, torna-se importante trazer elementos que auxiliem na discussão do tema a partir do que alguns autores escrevem sobre a questão. Também pretende-se abordar sobre políticas sociais, e apresentar informações que demonstrem em alguma medida a situação do Brasil em relação às desigualdades sociais.

#### **2.1.1 Concepções teóricas sobre desigualdades sociais**

Identificam-se diversas formas de abordagem e entendimento da problemática das desigualdades, e tem-se o intuito de demonstrar alguns aspectos desse debate, trazendo especialmente considerações de António Firmino da Costa. “É comum lerem-se ou ouvirem-se opiniões contraditórias sobre o assunto. Por outro lado, pode muito bem ser que aspectos diferentes da sociedade contemporânea apontem em sentidos opostos, pelo menos em primeira aproximação” (COSTA, 2013, p. 8). Este autor menciona de forma exemplificativa situações

desfavoráveis das mulheres em relação aos homens relativas a salários, escolarização feminina, ocupação de cargos em empresas: é possível que esse tipo de desigualdade esteja diminuindo. Então alguns questionamentos podem ter respostas diferentes a depender das dimensões das desigualdades consideradas, a depender das categorias sociais ou unidades de referência, conforme a delimitação geográfica ou temporal da análise. (COSTA, 2013). E para Moreira (2019) a desigualdade é o maior problema do mundo. As demais dificuldades são apenas consequências desse problema inicial, como a violência, a corrupção, a falta de saúde e de educação. Na visão desse autor a desigualdade contempla todo o mecanismo financeiro, econômico e social, e os sistemas econômicos ficaram evidentes a partir da compreensão desse mecanismo.

De acordo com Atkinson (2015) o termo desigualdade assume significados diversos para diferentes pessoas. Elas têm, por exemplo, poder político desigual e são também desiguais perante a lei. São colocações interessantes que o autor não especifica, mas que podem ser interpretadas considerando-se o cenário brasileiro. Por exemplo, legalmente no Brasil todos são iguais perante a lei, entretanto, a lei trata de diferente forma pessoas que estão em diferentes situações. Por exemplo, no caso de alíquotas progressivas de tributação sobre a renda, ou mesmo na execução de certas políticas sociais em que há condicionantes para a aquisição do direito. Existe uma busca por justiça social na intenção de redução de algum tipo de desigualdade. E Atkinson (2015) ainda coloca que mesmo a desigualdade econômica se condiciona a interpretações diversas. Para esse autor, quando há exposição a dados acerca da desigualdade, deve-se perguntar sobre desigualdade de que, e em relação a quem. E nesse sentido Costa (2013) afirma que então emergem alguns questionamentos, como sobre quais diferenças se constituem como desigualdades. Ou, quais desigualdades podem ser consideradas justas ou injustas, em que circunstâncias ou por quem.

Nas abordagens sobre o tema desigualdades destacam-se alguns termos utilizados, que remetem a características, como sistêmicas, transversais e complexas. Ao comentar sobre a complexidade dos sistemas econômicos, Beluzzo e Galípulo (2017) indicam que a propriedade dos sistemas complexos é que o todo expressa condições que não podem ser inferidas exclusivamente das partes individuais. Nesse sentido, é importante investigar de que forma a situação macro decorre da interação entre os componentes do sistema, e especialmente sobre o problema das desigualdades sociais.

Por conseguinte, Costa (2013) indica que os debates diversificados resultam no que ele chama de uma constatação empírica transversal. As dinâmicas sociais contemporâneas destacam significativamente as desigualdades socioeconômicas e socioculturais, as suas

propriedades estruturais, as suas transversalidades e as suas interligações com diversos aspectos das desigualdades sociais (COSTA, 2013). Tavares (2021, p. 258) destaca que “A fim de responder de onde vêm as desigualdades, a literatura a respeito sugere que essas causas e origens estão relacionadas de forma complexa, não linear”.

Ainda, outros questionamentos emergem: “Por outro lado, as desigualdades de rendimentos serão justas ou injustas? Ou algumas poderão ser consideradas como justas e outras como injustas? Depende de que? Dos casos? Dos contextos? Dos critérios? Da posição social de quem julga?” (COSTA, 2013, p. 15). Isso ocorre também com outras desigualdades, como as escolares. O autor comenta que algumas diferenças se apresentam mais claramente como desigualdades, como as de rendimentos. E que podem ser evidenciadas como tal porque é possível incluí-las uma classificação, ser hierarquizadas.

E sobre a concentração de renda, Dowbor (2017) afirma que é escandalosa, e nos obriga a ver de frente tanto o problema ético, da injustiça e do drama de bilhões de pessoas, como o problema econômico porque excluímos pessoas que poderiam viver melhor, contribuir de forma mais ampla com sua capacidade produtiva e, com sua demanda, dinamizar a economia. A desigualdade é fruto de um sistema institucionalizado cuja dinâmica estrutural precisa ser revertida. Hoje, estudos permitem entender a desigualdade de forma mais sistêmica. (DOWBOR, 2017).

Como também coloca Arretche (2015), o termo desigualdade é demasiadamente abstrato. “No mundo social, existem múltiplas desigualdades: entre pobres e ricos, entre mulheres e homens, entre categorias de raças, as quais, por sua vez, se manifestam na renda, no acesso a serviços, na participação política” (ARRETCHÉ, 2015, p. 6). A autora coloca que o foco da renda nos estudos comparados sobre desigualdade deve-se em grande medida à disponibilidade de dados embora esta não seja a sua única dimensão significativa. Ela entende que “O fenômeno da desigualdade é muito mais complexo do que apenas sua dimensão monetária. Portanto, entender a desigualdade requer examinar suas múltiplas dimensões” (ARRETCHÉ, 2015, p. 6).

Quando se analisa as desigualdades sociais, não só são descritas situações, mas consideram-se valores, mesmo que implicitamente. E esse problema pode ser abordado sob dois enfoques: “Um tem a ver com as orientações de valor de quem empreende análises sociológicas das desigualdades sociais; outro com os sistemas de valores das sociedades acerca das quais se analisam as desigualdades” (COSTA, 2013, p. 16).

Mencionando Göran Therborn (2006), Costa (2013, p. 22) aponta que este “propõe uma perspectiva teórica multidimensional das desigualdades sociais contemporâneas, identificando

três dimensões principais de desigualdades, que designa por desigualdades vitais, desigualdades existenciais e desigualdades de recursos”. Assim, desigualdades vitais relacionam-se àquelas perante a vida, a morte e a saúde. E indicadores para esses podem ser expectativa de vida ou taxa de mortalidade infantil, nas quais incluem-se doenças, vulnerabilidades e recursos disponíveis para prevenção e enfrentamento. As desigualdades existenciais são aquelas ao desigual reconhecimento dos indivíduos enquanto pessoas, que podem ser desigualdade de liberdades, de direitos, reconhecimento e respeito, que incluem opressões, discriminações, estigmatização e humilhações. (COSTA, 2013). “Pelo seu lado, as desigualdades de recursos têm sido, ainda com mais frequência do que as anteriores, objeto de análise por parte da sociologia e de outras ciências sociais” (COSTA, 2013, p. 24). E sobre essas desigualdades o autor indica as de rendimento e de riqueza, de escolaridade, profissional, competências cognitivas e culturais, posição hierárquica nas organizações e sociais. Mas ainda, destaca que em abordagens mais recentes há o caráter sistêmico com variabilidade de ênfase e sentido. (COSTA, 2013).

As desigualdades de recursos, destacando-se rendimento e qualificação, têm impacto na geração das desigualdades de oportunidades. E o inverso também acontece, as desigualdades de oportunidade, como acesso à escolaridade e ao emprego também impactam na aquisição de recursos. Dessa forma, “Estas relações entre desigualdades de recursos e de oportunidades tende a assumir caráter estrutural e socialmente transversal, razão porque importa tratá-las com estreita articulação” (COSTA, 2013, p. 48). O autor menciona que são recursos centrais para a existência social contemporânea a incorporação de saberes. A sociedade do conhecimento requer qualificações em diversos níveis para possibilitar oportunidades de vida. E sobre a pobreza e exclusão social, Costa (2013, p. 66) destaca que esse tema

Implica certamente nas desigualdades de recursos e de oportunidades, mas tem a ver com aspectos que, na teorização de Therborn (2006) poderiam caber diretamente sob as categorias de desigualdades vitais (aspectos de sobrevivência, saúde e deficiência, e de desigualdades existenciais (aspectos de exclusão relacional, cultural e institucional).

E esse autor reforça a ideia de multidimensionalidade das desigualdades, na análise há necessidade de se considerar as intersecções. As múltiplas desigualdades, ou algumas delas, coexistem, se interligam e se influenciam. Para citar exemplos, há interações entre desigualdades socioprofissionais nas desigualdades de trabalho e de rendimento, assim como nas desigualdades de acesso à saúde e consumo. Há inter-relações sistêmicas entre dimensões de desigualdades e também intersecções constitutivas. Especialmente as desigualdades

socioeconômicas e socioculturais coexistem e geram diversas formas de injustiça social, e que às vezes competem entre si e se reforçam mutuamente (COSTA, 2013).

É interessante destacar a visão de Piketty (2020), que afirma que a sua pesquisa histórica demonstrou que a desigualdade não é tecnológica ou econômica, mas é ideológica e política. Os elementos como: capital, mercado, lucro, concorrência, paraísos fiscais, salário, dívida, qualificação de trabalhadores – não existem como se apresentam. Eles são construções sociais e históricas, que dependem de sistemas e categorias que se escolhe instituir. E essas opções estão condicionadas às representações que as sociedades têm de justiça social, economia justa e relações de poder político-ideológico entre grupos e discursos. (PIKETTY, 2020).

Também é importante trazer ao debate sobre desigualdades a abordagem sobre estratificação e a mobilidade social. De acordo com Silva e Radomski (2015), a estratificação social é entendida como a segmentação de um todo social em grupos, e estes distinguem-se conforme o que possuem de recursos, tanto econômicos quanto simbólicos. Dessa forma, a posição dos grupos e indivíduos na sociedade é determinada conforme a posse desses recursos. “Como instrumentos de análise das Ciências Sociais, as teorias da estratificação social permitem observar os tipos e os níveis das diferenciações e das desigualdades intrínsecas a uma coletividade” (SILVA; RADOMSKY, 2015, p. 17). Os autores destacam a hegemonia dos sistemas de classe na estratificação das sociedades modernas, diferentemente de outros sistemas. Isso porque

[...] permite a livre movimentação dos indivíduos entre os estratos sociais, mesmo que a efetivação dessa mobilidade seja influenciada por aspectos relativos às condições estruturais da sociedade e às barreiras simbólicas impostas aos indivíduos, bem como dependa de motivações subjetivas. A essa movimentação damos o nome de mobilidade social. (SILVA; RADOMSKY, 2015, p. 18).

Para os autores, mesmo com a evolução da teoria sociológica no delineamento das classes sociais, há problemas no estabelecimento de critérios universais de estratificação. A estruturação das hierarquias e dos processos produtores de desigualdades não são estáveis porque estão condicionados a fatores econômicos, culturais, políticos e sociais mais abrangentes. Entretanto, eles destacam que no mundo há sistemas que conferem legitimidade à estratificação porque recursos econômicos e simbólicos são distribuídos de forma desigual em diversas sociedades. E inclusive a compreensão dos sistemas produtores de estratificação social são importantes para a própria desnaturalização das desigualdades (SILVA; RADOMSKY, 2015).

As desigualdades não devem ser assimiladas como naturais, e também os processos de que resultam não devem ser entendidos como imutáveis. Entretanto,

Esse entendimento implica conceber que o mundo não é, mas está, e que aquilo que é entendido como natural por muitos – como a estrutura de classes, a desigualdade, a pobreza, a criminalidade, entre outros aspectos constitutivos da realidade social – na verdade são construções sócio-históricas, portanto mutáveis. (SILVA; RADOMSKY, 2015, p. 29).

De forma semelhante pensa Atkinson (2015) quanto à possibilidade de mudança e combate aos problemas sociais. Ele entende que há fatores que contribuem para o aumento da desigualdade que foram identificados por diversos economistas, e enumera alguns como a globalização, as inovações de tecnologia, serviços financeiros, regras de remuneração, funções de sindicatos e diminuição da política redistributiva. Entretanto, o autor entende que esses fatores não estão aquém do controle da sociedade, não são externos ao sistema social e econômico, e que há caminhos possíveis para o combate às desigualdades sociais.

Complementarmente à concepção da realidade de classes, destaca-se a crítica de Souza (2009), que afirma que ela é percebida pelo economicismo liberal e pelo marxismo tradicional de forma predominantemente econômica e que, portanto, não se evidenciam os fatores e condições sociais, emocionais, morais e culturais que formam a renda diferencial. Então o autor destaca que ocorre a transferência desses valores imateriais aos indivíduos na reprodução de classes sociais e também das suas vantagens ao longo do tempo.

Para Sen (2010), os debates sobre políticas econômicas têm sido distorcidos, devido à ênfase que é dada à desigualdade e pobreza medidas pela renda. Muitas vezes não se atenta suficientemente a outros problemas, como desemprego, qualificação, exclusão social. Desigualdade econômica e de renda não devem ser considerados sinônimos. O autor coloca que a desigualdade econômica tem concepções mais amplas, e exemplifica com a distribuição de mais recursos a uma pessoa que tem alguma incapacidade. No caso, a maior necessidade de recursos deve ser considerada quando do julgamento da igualdade econômica. (SEN, 2010).

Portanto, diante do que foi até então exposto, destaca-se a intenção de contribuir com a realização da pesquisa abordando-se a temática sob perspectivas mais amplas, academicamente interdisciplinar e de forma sistêmica, tendo em conta a multidimensionalidade do objeto de estudo. A investigação considerará as desigualdades socioeconômicas.

### 2.1.2 Políticas sociais e a situação do Brasil em relação às desigualdades de renda e riqueza

As políticas públicas<sup>3</sup> caracterizam-se como um conjunto de decisões que os governos tomam para garantir algum direito, que podem ser materializadas por meio de programas e ações. Elas podem ter, por exemplo, natureza fiscal, tributária, econômica. E também políticas sociais são modalidades de políticas públicas, que têm por objetivo específico a execução de direitos sociais. E nesse sentido, a partir da promulgação da Constituição Federal, “Em 1988 o Brasil adotou políticas sociais de caráter universal e vinha logrando reduzir o contingente de miseráveis, além de ter ampliado o acesso da população aos serviços de educação, saúde, previdência, saneamento e assistência social” (VIEIRA *et al.*, 2018, p. 6).

Sobre políticas sociais, Filgueiras e Gonçalves (2007) consideram duas dimensões: a estatal ou constitucional, e a administrativa ou governamental. Eles distinguem a

[...] política social de governo, que decorre de decisões das forças político-partidárias que ocupam momentaneamente o aparelho de Estado, e política social de Estado, aquela que está associada aos direitos sociais inscritos, definidos e garantidos na Constituição do país, que se tornam direitos de cidadania [...]. A primeira está sujeita a cortes orçamentários conjunturais, com alterações, criação e/ou extinção de programas específicos; a segunda, por definição, não depende das eventuais mudanças de governos e de suas respectivas orientações políticas. Extinção, criação ou modificações de direitos sociais implicam mudanças na Constituição, o que demanda uma operação política bem mais complexa e difícil, com proposição e aprovação de emendas constitucionais. (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007, p. 141).

Na Constituição da República Federativa do Brasil, Capítulo II, dos Direitos Sociais, constam os direitos que as políticas sociais visam garantir: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 6º).

E conforme Van Stralen (2017, p. 135, 136), “A política de investimento social pode ser definida como a provisão de bem-estar cujo objetivo não é simplesmente ‘reparar’ danos em períodos de crise econômica, mas ‘preparar’ os indivíduos e as famílias para responder a novos riscos”. Para Rodrigues e Santos (2017, p. 135, 136), desde 2014 e principalmente a partir de

---

3 Políticas públicas podem ser consideradas como decisões adotadas por governos, a partir de certas diretrizes, que são formuladas para o enfrentamento de problemas entendidos como socialmente relevantes, e geram algum nível de transformação social pois impactam na vida dos cidadãos. É importante observar, portanto, que o conceito de políticas públicas é mais amplo do que a definição de políticas sociais, pois estas visam garantir alguns direitos sociais, previstos constitucionalmente. Considerando que o conceito de políticas públicas é abrangente e que há diferença nas formas de interpretação e utilização dessa expressão, autores citados na pesquisa mencionam, eventualmente, políticas públicas. Entretanto, destaca-se que o presente trabalho, de acordo com seu objetivo, traz à discussão as políticas sociais.

agosto de 2016 são intensificadas pressões de caráter neoliberais para forçar maior redução dos gastos sociais no Brasil sob o falso argumento que o país não teria capacidade financeira para sustentá-los. O mesmo está sendo feito em alguns países europeus, desde a crise de 2008, com trágicas consequências sociais e econômicas. Os autores referem-se ao regime de austeridade fiscal. E sobre esta, Vieira *et al.* (2018) apontam que para alguns teóricos ela se tornou a derradeira manifestação do neoliberalismo, pois sua implementação restringe os avanços obtidos com políticas sociais, impactando, inclusive, negativamente no crescimento econômico dos países em que é implementada.

Comentando sobre o processo de produção e distribuição de riqueza, Moreira (2019) afirma que a maneira de fazer com que uma população melhore de vida é gerar mais riqueza ou fazer redistribuição da que já existe. Em relação a esse processo redistributivo, o autor destaca que o problema nas sociedades é que o estoque de riqueza está protegido por regras, e o bem-estar do grupo passa a ser entendido como não mais responsabilidade de todos. E inclusive nos processos de investimento, as decisões são tomadas tendo como critério o provável retorno, ou seja, investe-se naquilo que possa resultar em maior acúmulo de riqueza. Mas o poder público tem a possibilidade de captar e distribuir riquezas para que todas pessoas possam sobreviver e a sociedade ser fortalecida como um todo. (MOREIRA, 2019). E nesse sentido, as políticas sociais apresentam-se como instrumentos importantes no combate às desigualdades sociais.

As políticas sociais podem ter esse papel redistributivo, como por exemplo, as transferências de renda que “[...] são instrumentos de políticas sociais voltados à proteção de todos os indivíduos de uma sociedade com vistas à garantia de renda e acesso a um padrão de vida mínimo definido socialmente” (IBGE, 2021, p. 45). Essas transferências compõem os sistemas de proteção social, e normalmente são condicionadas, ou seja, precisa haver pré-requisitos para sua concessão, ou algum tipo de contrapartida como contribuições, no caso de aposentadorias, auxílio doença ou seguro desemprego. São exemplos de transferências condicionadas de renda: os Benefícios do Auxílio Brasil (que veio a substituir o Bolsa Família), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e outros instituídos recentemente como o Auxílio Emergencial e o Programa Emergencial de Emprego e Renda, também chamado de Benefício Emergencial. Conforme o IBGE (2021), as transferências de renda fazem parte dos sistemas de proteção social, e são uma dentre outras políticas públicas que devem funcionar articuladamente com outras, como políticas de acesso à saúde, à moradia e à educação.

Essas transferências de renda estão previstas no artigo 194 da Constituição Federal do Brasil, capítulo II, Da Seguridade Social, onde consta que “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas

a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, art. 194). O texto constitucional traz o que viria a ser o Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas permitiu que fosse possível a criação de outros programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF). (IBGE, 2021).

A tabela a seguir demonstra o impacto de benefícios sociais no rendimento domiciliar per capita médio. Incluem-se nesses programas sociais o Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Auxílio Emergencial e outros programas instituídos. Os dados originam-se da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2020 (IBGE, 2021).

Tabela 1 – Rendimento domiciliar per capita médio

Classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar <i>per capita</i>	Rendimento domiciliar <i>per capita</i> médio (R\$)					
	Com recebimentos de benefícios de programas sociais (1)			Sem recebimentos de benefícios de programas sociais (2)		
	2012	2019	2020	2012	2019	2020
<b>Total</b>	<b>1 314</b>	<b>1 410</b>	<b>1 349</b>	<b>1 294</b>	<b>1 386</b>	<b>1 269</b>
Até 10%	126	111	128	77	54	13
Mais de 10% a 20%	290	296	325	251	250	191
Mais de 20% a 30%	416	439	464	384	399	342
Mais de 30% a 40%	545	583	597	519	556	492
Mais de 40% a 50%	696	754	751	677	729	657
Mais de 50% a 60%	883	968	944	868	949	861
Mais de 60% a 70%	1 084	1 169	1 131	1 074	1 158	1 083
Mais de 70% a 80%	1 419	1 535	1 456	1 413	1 527	1 412
Mais de 80% a 90%	2 053	2 204	2 079	2 048	2 199	2 044
Mais de 90%	5 628	6 036	5 610	5 621	6 034	5 598

Fonte: IBGE (2021).

Observa-se inicialmente que os valores de rendimentos per capita “Sem recebimentos de benefícios de programas sociais (2)” referem-se a uma situação simulada pela fonte. Na coluna esquerda da Tabela 1 demonstra-se as classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar *per capita*. É importante destacar que no ano de 2020 comparado aos anteriores as classes de pessoas como os menores rendimentos tiveram um impacto maior na sua renda em função do recebimento de benefícios de programas sociais. Por outro lado, a partir da faixa dos que ganham “Mais de 40% a 50%”, percebe-se que em 2020 tiveram o rendimento domiciliar menor do que em anos anteriores, especialmente ao de 2019. Na simulação considerada “Sem recebimentos de benefícios de programas sociais (2)”, a diferença de renda *per capita* nas faixas mais baixas é mais significativa, representando maior

impacto. Isso demonstra que a importância dos programas emergenciais de transferência de renda sobre a base da distribuição dos rendimentos é maior, enquanto na faixa dos 10% maiores as divergências praticamente não ocorreram. (IBGE, 2021).

Para a compreensão da desigualdade é importante o entendimento sobre alguns conceitos e indicadores. E discorrendo sobre a análise de desigualdades, Costa (2013, p. 3 afirma que é necessário haver

[...]apoio em duas bases de fundamentação, as quais, aliás, só em estreita combinação atingem plenamente os objetivos de conhecimento pretendido: *teorias e conceitos* pertinentes (selecionando-se versões com potencialidades analíticas efetivas para o tema em causa); *informação empírica* relevante (nomeadamente indicadores de desigualdades) [...].

Esse autor aponta como dois importantes indicadores de desigualdades, o de nível de escolaridade, ou qualificação escolar, e o de rendimento. E este, a partir do cálculo da renda per capita pode, inclusive, ser um indicador para medir a situação econômica de um país. Por exemplo, no Brasil, conforme dados do IBGE<sup>4</sup>, o rendimento real médio mensal per capita nos domicílios era, em 2016 de R\$ 1.469,00 e, em 2021 de R\$ 1.430,00. Isso, em princípio, pode significar que houve uma piora no cenário econômico no país nesse período. E também o que estes dados mostram é que não houve crescimento do rendimento da população analisada, e sim a redução, considerando-se também o impacto inflacionário do período.

Entretanto, conforme apontam Carvalho e Gala (2020), há diferença entre renda per capita e o seu grau de concentração. A renda per capita é uma média e se obtém da divisão do que todos os cidadãos de determinado local ganham, considerados alguns critérios. Já o nível de desigualdade é utilizado para medir a concentração do rendimento, e um instrumento relevante para isso é o chamado coeficiente ou Índice de Gini<sup>5</sup>. Quanto maior o coeficiente, maior é a desigualdade. Exemplificando, Dowbor (2017) aponta que naquele momento este índice apresentava 0,25 na Suécia, 0,45 nos Estados Unidos e 0,50 no Brasil. E acerca da distribuição de renda, este autor destaca que os avanços tecnológicos atualmente na sociedade

---

4 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual 2016 a 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/7395#resultado>. Acesso em: 27 jan. 2023.

5 Este método foi criado pelo matemático italiano Corrado Gini no início do século XX, e consiste em um sistema de medição da diferença de rendimentos entre mais pobres e mais ricos. Numericamente, varia de uma escala entre 0 e 1, e quanto mais próximo o coeficiente de 1, maior a desigualdade. É calculado a partir de um gráfico com o eixo “Y” representando a proporção acumulada de renda, e o “X” representando a proporção acumulada da população. A partir dos dados a da aplicação da fórmula matemática, quanto maior a curva representada no gráfico em relação à reta traçada, maior será a desigualdade.

são expressivos, entretanto a apropriação é de apenas uma parcela dos indivíduos, o que impacta nos índices de desigualdade.

E sobre a situação brasileira, Tavares (2021, p. 257) afirma que “Abordar o tema desigualdade social envolve também apontar estudos estatísticos que revelam o nível de diferença entre classes de uma nação. Infelizmente, no ranking dos países mais desiguais do mundo, o Brasil está no topo, ocupando o nono lugar”. E nesse sentido também indica a constatação da OXFAM (2018): “Desde 2002, o índice de Gini da renda familiar per capita, medido pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD), tem sistematicamente caído de um ano para outro, o que não foi observado entre 2016 e 2017” (OXFAM, 2018, p. 15). E também sobre a desigualdade de renda, Moreira (2019) destaca que o 1% mais rico da população brasileira possui cerca de 30% do rendimento total. O autor também menciona que em relação ao patrimônio a discrepância é ainda maior. No caso de terras cultiváveis, 1% dos proprietários concentram cerca de 50% do total, e sobre recursos financeiros, o 1% mais rico acumula mais reservas do que os 90% dos mais pobres. Nos países nórdicos onde o nível de desigualdade é menor, a parcela de 1% mais rica não acumula mais que 10% do rendimento, e não são muitos estatisticamente os indivíduos que estão entre os mais ricos do mundo. (MOREIRA, 2019). Conforme aponta o IBGE,

A análise da distribuição de rendimentos de uma população é o ponto de partida para os estudos de desigualdades econômicas e pobreza monetária. O formato da curva de distribuição, seus indicadores estatísticos básicos, os rendimentos apropriados por parcelas da população e indicadores de concentração de renda permitem delinear um conjunto de perspectivas importantes para a avaliação do desenvolvimento socioeconômico de um país. (IBGE, 2021, p. 43).

A Tabela 2 apresentada na sequência aponta a situação brasileira em relação à distribuição de rendimento domiciliar no período de 2012 a 2020, considerando duas situações, uma com o recebimento de benefícios sociais e outra sem.

Tabela 2 – Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita

Grandes Regiões	Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar							
	Com recebimento de benefícios de programas sociais (1)				Sem recebimento de benefícios de programas sociais (2)			
	2012	2015	2019	2020	2012	2015	2019	2020
<b>Brasil</b>	<b>0,540</b>	<b>0,524</b>	<b>0,544</b>	<b>0,524</b>	<b>0,555</b>	<b>0,540</b>	<b>0,560</b>	<b>0,573</b>
Norte	0,543	0,524	0,537	0,495	0,570	0,555	0,570	0,574
Nordeste	0,546	0,533	0,560	0,526	0,582	0,570	0,598	0,625
Sudeste	0,516	0,508	0,528	0,517	0,523	0,516	0,537	0,550
Sul	0,477	0,450	0,467	0,457	0,484	0,458	0,474	0,481
Centro-Oeste	0,532	0,509	0,506	0,496	0,543	0,522	0,518	0,533

Fonte: IBGE (2021)

Na Tabela 2, pode-se observar a evolução na série histórica dos totais e por regiões, e ocorrem no tempo variações de redução e aumento do coeficiente. Conforme aponta o IBGE (2021), é importante a utilização de períodos mais longos para análise, que contemplem tendências. Por exemplo, entre 2012 e 2015 houve queda, seguida por crescimento, independentemente do recebimento pela população de benefícios dos programas sociais. O ano de 2020 foi a exceção porque se mostrou atípico: houve grande variação ante 2019, devido às consequências da pandemia da covid-19<sup>6</sup>. Ou seja, no grupo dos beneficiários de programas sociais o índice de Gini retornou ao patamar de 2015, enquanto na população que não recebe o índice aumentou. Destaca-se também o recorte por regiões, em que se percebe que nas regiões onde há maior pobreza, como Norte e Nordeste, o impacto do recebimento ou não de benefícios é bem mais significativo no indicador de desigualdade.

Mencionando o crescimento econômico brasileiro ocorrido em período anterior a 2015, Kerstenetzky (2015) comenta que

Para nos atermos ao caso brasileiro, o surto de crescimento dos últimos anos decorreu de expansão do consumo doméstico de massas e esse foi em boa parte impulsionado pela política social, com intervenções como valorização do salário-mínimo e transferências governamentais de renda. Ou seja, a política social ao contribuir para o incremento do produto acabou por contribuir para a sua viabilidade financeira. (KERSTENETZKY, 2015, p. 120).

A autora destaca que a política social incide sobre diversos aspectos da economia. E ainda aponta que há uma experiência histórica internacional de que a política social contribui com sua própria efetividade, e que a satisfação de necessidades sociais ainda é uma sistemática de desenvolvimento pouco debatida no cenário brasileiro. (KERSTENETZKY, 2015).

E a insuficiência de políticas sociais motivada pela austeridade fiscal pode influenciar na produção ou manutenção de desigualdades sociais. “É cada vez mais evidente que as políticas de arrocho social são fundamentais para a manutenção dos altos níveis de desigualdade, drenando recursos de todas as esferas justamente para manter a alta concentração de renda e riqueza nos estratos mais ricos das sociedades” (Vieira *et al.*, 2018, p. 12). E no cenário atual do Brasil, “(...) as hierarquias aparecem invertidas, o equilíbrio orçamentário se apresenta como finalidade e os direitos sociais devem se adequar a critérios definidos de forma tecnocrática” (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020, p. 11). Os autores também indicam que o

---

6 A covid-19 é uma infecção respiratória aguda, caracterizada como pandemia, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2. Os primeiros casos foram descobertos em Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Houve um impacto global desta doença com milhões de mortes. É de elevada transmissibilidade e potencialmente grave. Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 10 nov. 2022.

orçamento público deve ser um instrumento político que deve estar em consonância com as necessidades sociais. E nesse sentido também Afonso (2016, p. 9) afirma que “O reconhecimento dos direitos fundamentais da cidadania depende em grande parte das aplicações de recursos públicos e isso passa pelo orçamento público”. Portanto, evidencia-se a importância do debate sobre a influência que tem a austeridade fiscal no investimento público e especialmente em políticas sociais.

## 2.2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS DE AUSTRIDADE FISCAL, ORÇAMENTO PÚBLICO E DÍVIDA PÚBLICA

A austeridade fiscal é um instrumento ou prática de política econômica que normalmente é utilizada para controle fiscal, relaciona-se ao orçamento público, que é um instrumento que contempla a estimativa de receitas e despesas de um ente, no caso em estudo, da União. A austeridade também tem relação com a dívida pública, uma vez que medidas de ajuste fiscal são também utilizadas para o controle do endividamento do Estado.

A forma como se administra o orçamento público, como são discutidas e aprovadas as fontes de receitas, ou seja, a arrecadação, e também a maneira como são aplicados os recursos financeiros pelo lado da despesa, é consequência das discussões e decisões dos sujeitos que têm algum nível de poder de governo. Depende da atuação de agentes do executivo e do legislativo nas instâncias onde a peça orçamentária tramita, é analisada e aprovada para execução, respeitando-se a estrutura legal e constitucional vigentes. Pretende-se apresentar informações que auxiliem no debate sobre esses temas a partir de conceitos e dados.

### 2.2.1 Caracterização de austeridade fiscal

É importante caracterizar a austeridade fiscal, mediante investigação teórica, para conhecer elementos que indiquem como essa prática se apresenta no contexto brasileiro contemporâneo, pois esse instrumento econômico e também político faz parte do ideário neoliberal, e normalmente é sustentado por discursos morais e psicológicos. “A questão da austeridade fiscal está estreitamente vinculada com o ideário neoliberal, posto que dentre as prescrições do Consenso de Washington, de 1989, estão a disciplina fiscal e a redução dos gastos públicos (ou redirecionamentos das prioridades dos gastos públicos)” (CELLA, 2019, p. 183). A autora ainda comenta que essa ideologia neoliberal vem sendo implantada na América Latina desde os anos de 1990, inclusive no Brasil. Ela se caracteriza por proposições de ações

econômicas quando os países estão em crise. Essas medidas normalmente pretendem combater a recessão, controlar a inflação e gerar emprego. Essa ideologia pretende influenciar os países a realizarem mudanças para que cada vez mais Estado seja substituído pelo mercado em suas funções. (CELLA, 2019).

Essa prática da austeridade, como quaisquer políticas econômicas, produz consequências na vida das pessoas, impactando de modo diverso, positiva ou negativamente, indivíduos de diferentes classes sociais, instituições, empresas, agentes políticos, econômicos e financeiros. O Brasil vive em um momento político de ataques à democracia e retirada de direitos da população, que se acentuaram a partir de 2016. Dentre os principais, destacam-se as Reformas Trabalhista e da Previdência. A Trabalhista, Lei nº 13.467/17, por exemplo, permitiu a realização de dispensa coletiva sem negociação sindical, restringiu o acesso à justiça trabalhista gratuita, autorizou a negociação coletiva de condições menos benéficas ao trabalhador do que as previstas em lei. A Reforma da Previdência, instituída pela Emenda Constitucional nº 103/2019, trouxe prejuízos aos cidadãos porque aumentou a idade e o tempo de contribuição para a concessão de benefícios como a aposentadoria, e também ampliou as alíquotas de contribuição e reduziu os salários e benefícios a serem pagos.

A principal justificativa para essas reformas e redução de investimentos é que isso é necessário para que o país volte a crescer e gerar empregos. A Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Teto de Gastos, faz parte desse conjunto de medidas já mencionadas, precedendo-as. Esse tema da EC 95/2016 será tratado especificamente no próximo tópico. Entretanto, neste momento é pertinente trazer a análise que fez Cella (2019) sobre os Estudos Técnicos que foram utilizados quando o projeto encaminhado pelo governo tramitou no Congresso Nacional. A autora coloca que

Em síntese, trata-se de um esforço ou sacrifício “conjunto” no presente em função da possibilidade de no futuro o país desenvolver-se economicamente e voltar a crescer. O Governo, ao propor a PEC nº 241 como medida de ajuste fiscal pelo controle duradouro dos gastos públicos, tinha em mente que seria uma medida importante do ponto de vista fiscal, mas não suficiente. Assim, outras propostas de reformas seguiram curso concomitantemente, com destaque a reforma trabalhista, aprovada em 2017, e reforma da previdência, em andamento. Se o objetivo era de organizar as contas públicas sem alterar o mecanismo tributário ou criar novos impostos, o corte de gastos seria o caminho a ser trilhado. (CELLA, 2019, p. 138).

Portanto, essas medidas caracteristicamente neoliberais fazem parte de um conjunto de ações que resultam em redução de gastos públicos em políticas sociais, os mais pobres perdem direitos e os recursos públicos não chegam aos que mais precisam, a pobreza persiste e torna-se importante avaliar em que medida a austeridade fiscal, caracterizada pela redução do gasto

público para o pagamento da dívida federal e juros, contribui para esse cenário. É pertinente a análise de como a ideia da austeridade fiscal é legitimada ou defendida, e os argumentos contrários a essa política.

A austeridade não é um termo originalmente econômico, tem princípio na filosofia moral, e representa “[...] o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade... e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários...” (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018, p. 15).

Na retórica da austeridade é muito comum e equivocada a comparação do orçamento público com o orçamento doméstico. “Assim como uma família, o governo não deve gastar mais do que ganha. Logo, diante de uma crise e de um aumento das dívidas, deve-se passar por sacrifícios e por um esforço de poupança” (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018, p. 20). Dessa maneira, tenta-se justificar a redução dos gastos governamentais em políticas públicas, por exemplo em saúde, educação, assistência social, como algo que é momentaneamente necessário para se atingir a um objetivo de maior relevância no futuro.

Em relação ao conceito econômico, a austeridade fiscal representa o rigor no gasto público, com o objetivo da redução ou pagamento da dívida pública. Ou seja, é um termo utilizado na ação que tem como objetivo reduzir o déficit público ou promover superávit, que a despesa do governo não seja maior do que receita. Contemporaneamente no cenário brasileiro observa-se a tentativa da manutenção ou redução do endividamento público, mediante o pagamento da dívida ou de seus juros, por meio do corte de gastos.

Segundo os autores Rossi, Dweck e Arantes (2018, p. 18), “O discurso da austeridade é acompanhado de duas ideias extremamente questionáveis conhecidas pelos críticos como (I) a fada da confiança e (II) a metáfora do orçamento doméstico”. Em relação à metáfora do orçamento doméstico “[...] trata-se da retórica da austeridade que transpõe, sem adequadas mediações, supostas virtudes do indivíduo para o plano público, atribuindo características humanas ao governo” (CARVALHO; ROSSI, 2020, p. 39, 40). E esse argumento moral e psicológico é reproduzido por quem tem interesse no regime de austeridade. No caso do Estado, essa regra parece não ser válida: o gasto público é fundamental porque tem “[...] efeitos multiplicadores fiscais e inclusive indutores do investimento privado e de uma transição para um modelo econômico mais justo socialmente e ambientalmente sustentável” (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 235).

Sobre a “fada da confiança”, afirma-se que o controle dos gastos ou redução da dívida pública trariam segurança aos investidores, que isso seria um impulsionador de investimentos. Que um governo com desequilíbrio fiscal traz incerteza quanto a honrar seus compromissos, e

isso afeta a economia gerando inflação, recessão e, portanto, baixa lucratividade ao capital que seria investido. “Argumenta-se que os cortes de gastos vão recuperar a confiança e assim o crescimento e que as reformas econômicas que reduzem o papel do Estado encurtam esse caminho” (CARVALHO; ROSSI, 2020, p. 40).

Portanto, o principal argumento em favor da austeridade fiscal é a confiança do mercado ou dos investidores. Ao analisar o contexto da aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal e restringiu a execução do orçamento público, (CELLA, 2019) apresenta que “Quanto às perspectivas dos resultados a serem observados com a aprovação da proposta de ajuste fiscal, seus defensores enfatizaram principalmente o aumento da confiança do mercado, o crescimento econômico e a geração de empregos” (CELLA, 2019, p. 184).

Entretanto, existe também a premissa de que os empresários vão investir no país se tiverem expectativa de demanda por seus produtos ou serviços e, logicamente lucro. A economia keynesiana<sup>7</sup> afirma que o consumo gera investimento. Para os keynesianos, é o mundo macro dos agregados (rendimento, consumo) e a demanda que é relevante. Os consumidores são os protagonistas, e não os investidores, porque as necessidades ou demandas dos consumidores determinam o que os investidores fornecem. A demanda é imprescindível para que haja investimento (BLYTH, 2017).

A Fundação Ulysses Guimarães, entidade que compartilha suas crenças com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, o MDB, publicou dois documentos intitulados “Uma Ponte para o Futuro”, em outubro de 2015, e “A Travessia Social”, em 2016, que posteriormente foram aglutinados em uma publicação denominada “Brasil – a volta por cima”, em 2018. É relevante a análise de alguns aspectos desse documento porque nele constam argumentos que buscam justificar a implantação de medidas de austeridade fiscal. “Nosso documento, “Uma Ponte para o Futuro”, ofereceu à nação uma alternativa ao improvisado, ao populismo e ao forte apego ideológico, que eram as marcas do Governo de então” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2018, p. 54). E para a Fundação Ulysses Guimarães (2018), a implantação da PEC do Teto de Gastos foi uma das grandes vitórias do governo do então presidente do Brasil, Michel Temer, político do MDB que assumiu a Presidência da República interinamente em

---

7 O pensamento keynesiano tem origem nas ideias do economista britânico John Maynard Keynes (1883 – 1946), e afirma que o Estado deve oferecer benefícios sociais aos trabalhadores, como seguro de saúde, seguro-desemprego, salário mínimo, férias remuneradas, dentre outros. Nesse sentido, o Estado tem deveres a cumprir para com seus cidadãos, lhes proporcionando uma vida digna. Essa teoria levou ao surgimento do conceito de Bem-Estar social. Desta maneira, o keynesianismo é oposto ao liberalismo econômico, que sustenta que a economia deve ser regulada pelo mercado.

maio de 2016 e definitivamente em agosto deste ano devido ao impeachment de Dilma Rousseff.

De modo geral, a principal justificativa para a austeridade é de que o governo precisa eliminar o déficit primário, ou seja, que o governo gasta demais. “A reforma fiscal permitirá, não apenas controlar a trajetória explosiva da dívida pública, bem como contribuirá para a redução da taxa de inflação e a redução da taxa de juros e do custo da dívida” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2018, p. 19). E as críticas são aos gastos das mais diversas naturezas, inclusive aqueles para as áreas sociais.

Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado. A situação hoje poderia certamente estar menos crítica. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2018, p. 12).

Esta entidade afirma também que o desequilíbrio nas contas públicas é o principal empecilho do crescimento econômico, então a reforma orçamentária e a da previdência encaminhariam o país para uma situação de equilíbrio fiscal ao longo do tempo. Dessa forma, devolveriam “[...] a previsibilidade ao ambiente econômico e normalidade às atividades produtivas, sem deixar de mencionar a recuperação da capacidade de investimento público” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2018, p. 21). E mesmo apresentando essa ideia, de certa forma reconhece que o problema do crescimento econômico e dos juros altos no Brasil é complexo, pois indica que

A economia brasileira convive há longo tempo com a anomalia de juros elevadíssimos para controlar a inflação e financiar o endividamento público. Este é um tema ainda não totalmente compreendido, mesmo pelas mentes mais preparadas e experientes. Uma única coisa parece certa: o Brasil nunca exibiu uma garantia sólida de equilíbrio fiscal de longo prazo e os juros altos talvez sejam o preço que pagamos por isso. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2018, p. 20).

Sugere-se que o equilíbrio fiscal é necessário e promoverá o crescimento econômico. Entretanto, a proposta consiste predominantemente em medidas de cortes de gastos em diversas áreas, inclusive as sociais, mesmo que se argumente que direitos dos mais pobres devem ser resguardados. Sobre o montante das despesas públicas primárias anteriores ao exercício de 2016, a Fundação Ulysses Guimarães (2018, p. 13) afirma que

Em parte, estes aumentos se devem a novos encargos atribuídos ao Estado pela Constituição, muitos deles positivos e virtuosos, na área da saúde, da educação e na assistência social. Nestes casos, o aumento das despesas públicas foi uma escolha política correta e que melhorou nossa sociedade.

Porém, apresenta-se uma evidente contradição entre o discurso e a prática. Ao mesmo tempo que considera positivos os gastos nas referidas áreas, o documento defende propostas que fazem restrição a direitos sociais. Exemplos são a EC 95 do Teto de Gastos, que à época já estava vigente, e a reforma da previdência que estava em discussão e que também foi implementada. Também a instituição critica as despesas obrigatórias constitucionais, e que seria necessário acabar com as vinculações de gastos em saúde e educação, sugerindo que o governo tivesse a possibilidade reduzi-las quando entendesse necessário. “Foram criadas despesas obrigatórias que tem que ser feitas mesmo nas situações de grande desequilíbrio entre receitas e despesas, e, ao mesmo tempo, indexaram-se rendas e benefícios de vários segmentos, o que tornou impossíveis ações de ajuste, quando necessários” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2018, p. 13). Propõe-se o fim das indexações em salários e benefícios previdenciários, e que o Congresso Nacional decida com o Executivo a cada exercício os reajustes a serem concedidos, sem ganhos reais tendo como referência o PIB, porque com a inflação esses aumentos agravam o ajuste fiscal. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2018). Assim, benefícios sociais como as aposentadorias e de prestação continuada poderiam ser inferiores ao salário mínimo, poderiam não mais ter aumento real e perder o poder de compra ao longo do tempo.

O ajuste fiscal proposto é baseado na redução de despesas, desconsidera a possibilidade de aumento de impostos aos mais ricos. “Qualquer ajuste de longo prazo deveria, em princípio, evitar aumento de impostos, salvo em situação de extrema emergência e com amplo consentimento social” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2018, p. 12). Esta entidade indica que a carga tributária brasileira é alta, e que as famílias e as empresas não devem transferir mais recursos ao Estado porque isso é prejudicial ao setor produtivo. Entretanto, desconsidera outras possibilidades, como a taxação de grandes fortunas, lucros e dividendos ou relacionadas ao setor financeiro especulativo.

Diante do que foi exposto pela referida instituição, infere-se que a proposta de redução das desigualdades está condicionada ao crescimento econômico. “Por último, mais uma vez, fica claro que nenhuma política social compensatória, por mais justa e efetiva que seja, substitui o crescimento econômico e o emprego. A recessão e o desemprego são o pecado mortal dos governos, pecado que não pode ser redimido” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2018, p. 69). E o crescimento econômico viria pela austeridade fiscal, o equilíbrio das contas públicas com a redução do endividamento traria a confiança na economia e resultaria em investimentos. Nesse sentido, como justificativa para a austeridade fiscal, têm-se que ela seria o esforço

necessário para a obtenção de benefícios futuros, mesmo que isso implique redução imediata de direitos sociais.

Foi elaborado pelo Banco Mundial em 2017 um relatório denominado “Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil”, que também busca apresentar justificativas para a implantação de medidas de austeridade fiscal. A produção desse documento foi uma solicitação do governo federal, com o intuito de apresentar alternativas para a redução do déficit fiscal no Brasil. O relatório que faz uma referência positiva à implantação da EC 95/2016, a partir de análise de dados, de maneira geral, conclui que o governo brasileiro gasta mais recursos do que deveria, e que gasta mal. O documento traz opções de políticas públicas que trariam impacto na equidade e eficiência e que teriam por consequência economia aos cofres públicos, de forma a cumprir o disposto no Teto de Gastos. “Ajustes fiscais anteriores foram, em geral, prejudiciais aos mais pobres – é fundamental que os esforços futuros mitiguem esse risco” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 18). As propostas apresentadas neste documento são predominantemente de austeridade fiscal, visam a redução de déficit orçamentário por meio de medidas de cortes orçamentários. É importante realizar algumas observações sobre o documento, mesmo que de forma pontual, para demonstrar que ele apresenta algumas contradições entre o discurso e a prática. O relatório traz propostas e observações que, embora embasadas com dados, estão sustentadas também com uma retórica ideológica neoliberal.

Sobre os servidores públicos federais, o Banco Mundial (2017, p. 39) afirma que os seus altos salários os colocam no “[...] no topo da pirâmide de renda nacional, o que contribui para aumentar a desigualdade no Brasil. Portanto, há espaço para realizar economias significativas por meio da redução dos prêmios salariais pagos aos servidores públicos federais em comparação ao setor privado”. Percebe-se que, embora sejam apresentados dados para sustentar a afirmação, há nesse discurso duas situações a serem destacadas. A primeira é de que se passa a ideia de que os salários altos dos servidores aumentam as desigualdades. A segunda, é que teria que reduzi-los para que fossem equiparados aos da iniciativa privada, ou seja, nessa lógica deve-se nivelar o rendimento do trabalho pelo mais baixo em vez de aumentar o menor.

Reformas que reduzam a lacuna de salários e benefícios entre os setores público e privado poderiam não somente reduzir a desigualdade, mas também aumentar a produtividade no Brasil. A grande lacuna salarial, especialmente nos salários iniciais, aliada à estabilidade funcional e aos benefícios mais generosos, atrai profissionais qualificados. Muitos profissionais com formação universitária preferem empregos públicos mesmo se não utilizarem suas qualificações da melhor maneira possível. Não é raro que profissionais formados invistam tempo e recursos significativos na preparação para concursos públicos, em vez de buscarem empregos produtivos no setor privado. Embora a magnitude desse efeito não seja bem compreendida, ele pode criar distorções que afetam negativamente o mercado de trabalho e a capacidade das empresas de contratar mão de obra qualificada (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 53).

Ou seja, atribui-se as distorções do mercado de trabalho aos servidores públicos que em tese ganham demais e são qualificados, em vez de se propor a alternativa de ampliar a qualificação dos trabalhadores de maneira geral. Sobre essa questão, o Banco Mundial (2017) apresentou a proposta de restringir os aumentos dos salários dos servidores públicos até que fossem compatíveis com os da iniciativa privada. Destaca-se que isso de fato aconteceu, porque a maioria das carreiras dos servidores públicos do executivo federal ficou sem reajuste de 2017 a 2022, e a remuneração foi defasada pela inflação.

Sobre a análise da previdência social, o relatório aponta que ela é impagável, que o Brasil gasta muito em benefícios previdenciários, e que “Ambos os sistemas previdenciários (RGPS e RPPS) são propícios à insustentabilidade fiscal no nível federal e subnacional: o pacote de benefícios generoso [...]” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 71). Nota-se que o discurso possui termos de impacto, como “impagável”, e que há um pacote de benefícios “generoso”. Certamente que há distorções entre beneficiários, como por exemplo, uma parcela de servidores públicos que ainda possuem o direito adquirido à aposentadoria integral, mas não são a maioria.

Em relação à educação, o relatório do Banco Mundial (2017, p. 127) afirma que

A baixa qualidade dos professores é o principal fator restringindo a qualidade da educação. O magistério permanece uma profissão desprestigiada. Os requisitos para ingresso em cursos de licenciatura são fracos e a formação é de baixa qualidade. E além da pouca seletividade na contratação de professores para os sistemas educacionais estaduais e municipais, os salários não são vinculados ao desempenho.

E ainda consta que “Professores no Brasil dedicam uma parte do tempo em atividades pouco produtivas. Em média, professores usam somente 65% de seu tempo para ensinar, ao passo que, segundo melhores práticas internacionais, o ideal seria 85%” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 130). Ou seja, atribui-se a restrita qualidade da educação à baixa qualidade dos professores, e ainda se desconsidera que o tempo de trabalho para além da sala de aula é imprescindível à realização de atividades como avaliação de provas e trabalhos, preparação de aulas e planejamento de atividades. Portanto, o relatório ignora todo o contexto social que envolve a educação.

Outra sugestão que consta no documento produzido é de que

Uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento seria a introdução de tarifas escolares. Isso é justificável, pois o ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes e, com base em dados atuais, o acesso privilegia fortemente estudantes de famílias mais ricas. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 138).

A afirmação de que o acesso às universidades federais privilegia fortemente os mais ricos é contrariada pela “V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018”<sup>8</sup>. Esta apresenta que 70,2% dos estudantes no ano de 2018 estão inseridos na faixa de renda mensal per capita de até 1,5 salários mínimos.

Portanto, embora o referido documento seja sustentado com dados, que mereceriam uma análise mais aprofundada, constata-se através do que foi observado que nas conclusões e propostas não foram considerados suficientemente os aspectos sociais e os impactos reais sobre a desigualdade. As justificativas e as medidas sugeridas de austeridade fiscal trazem contradições entre o discurso e a prática, o relatório tem caráter predominantemente economicista e pouco social. Destaca-se que algumas medidas que foram sugeridas no relatório já foram implantadas, como a reforma da previdência, que aumentou a idade necessária para aposentadoria, ampliou as alíquotas de contribuição e reduziu os valores dos benefícios. Entretanto, a reforma tributária não foi realizada pois está contrariando interesses de empresários e outros segmentos, como dos rentistas, que não desejam a tributação de lucros e dividendos. Assim, as medidas de austeridade têm efeitos sobre a população de renda mais baixa que arca com os custos dos ajustes. Diferentemente ocorre em relação aos mais ricos que poderiam contribuir mais, mas é difícil alcançá-los devido, especialmente, à influência que exercem politicamente.

Os argumentos favoráveis à austeridade fiscal parecem perder o sentido quando se observa o Brasil nos últimos anos. E “Com as novas experiências de austeridade após a crise de 2008, os autores que defendiam os benefícios dessa política passaram a revisar seus trabalhos e a relativizar os argumentos em prol da austeridade” (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018, p. 24). Esses autores citam exemplos de outros países, o que enfraquece os argumentos favoráveis à austeridade. Citam quatro situações: Noruega em 1979, Finlândia em 2000 e Grécia em 2005 e 2006, em que o crescimento econômico foi menor após o ajuste fiscal do que o período anterior. (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

A experiência brasileira é um argumento significativo de que a confiança dos mercados que deveria ser alcançada com a austeridade fiscal e com reformas não tem apresentado resultados bons para o país. De fato, não é evidente o prometido crescimento econômico e geração de empregos com a implantação da EC 95/2016 do Teto de Gastos. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), a taxa de desocupação dos

---

<sup>8</sup> Pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Informações disponíveis em: <https://www.andifes.org.br/?p=79639>. Acesso em 24/01/2023.

trabalhadores no primeiro trimestre de 2016 era de 11,1%, e no primeiro trimestre de 2022 a taxa é a mesma. No terceiro trimestre de 2022 a taxa caiu para 8,7%,<sup>9</sup> entretanto, a qualidade do emprego diminuiu. Apresenta-se uma precarização da situação trabalhista porque há um recorde de informais, de 39,7% da população ocupada, ou seja, sem carteira assinada e sem direitos trabalhistas. Dessa forma, não se vislumbra melhora significativa na situação do Brasil com as reformas ora apresentadas. O rendimento médio do trabalhador no primeiro trimestre de 2016 era de R\$ 2.704,00, e no primeiro trimestre de 2022 R\$ 2.606,00 (IBGE, 2022). Nesse período houve ainda o impacto inflacionário e baixo crescimento econômico.

A austeridade fiscal que prioriza o pagamento de juros da dívida pública em vez de investimentos do Estado, como gastos em políticas sociais, está em consonância com a ideia do Estado mínimo.

A diminuição do tamanho do Estado é uma das premissas básicas do ideário neoliberal, defendida por Hayek e popularizada por Friedman. Quando se propõe diminuir os gastos sociais e promover a austeridade fiscal, pode-se afirmar que o pano de fundo dessas mudanças é a diminuição do tamanho e do alcance do Estado, com reestruturação de suas funções. (CELLA, 2019, p. 204).

Nessa lógica, a iniciativa privada deve fazer os investimentos e os indivíduos, trabalhadores, é que devem sozinhos buscar a sua emancipação econômica porque seriam livres e autônomos. Fica mais fácil a exploração porque as pessoas pensam que se houver erro, ele está nelas mesmas porque não seriam suficientemente diligentes e disciplinadas (SOUZA, 2018b). Como já apontado sobre as últimas reformas, trabalhista e previdenciária, muitos trabalhadores passaram a ser empresários de si mesmos, como microempreendedores individuais, ou mesmo na informalidade. Essa liberdade, na verdade, retirou muitos direitos e reduziu drasticamente os ganhos, é uma nova forma de servidão. “O status econômico e social diminuído de pessoas trabalhadoras, em décadas recentes, não é resultado de forças inexoráveis; é resultado do modo com que partidos políticos dominantes e elites governaram” (SANDEL, 2020, p. 30), o Estado passa a ser rotulado como patrimonial e corrupto, e o mercado como eficiente.

E a austeridade para Blyth (2017), é uma ideia perigosa, porque desconsidera as consequências que produz, a influência das escolhas de uma pessoa nas opções de outras, principalmente nas sociedades em que a distribuição de renda é muito desigual. Para esse autor, a austeridade não funciona. Embora existam alguns casos que parecem ser consolidações fiscais

---

<sup>9</sup> Dados disponíveis em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=72421>. Acesso em: 27 jan. 2023.

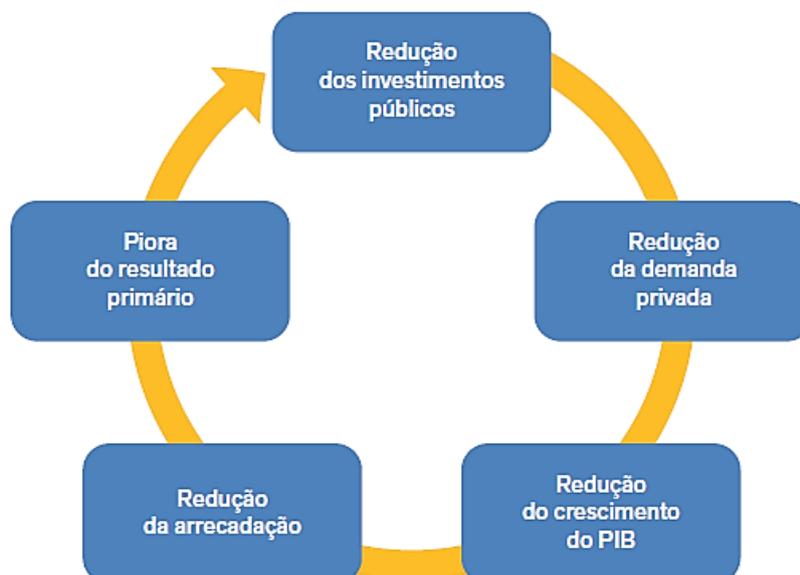
expansionistas, ou esses casos são motivados por outros fatores que não os que os defensores da austeridade apresentam, ou simplesmente esses defensores percebem mal o caso. A austeridade fiscal também representa o abandono da mobilidade social. A parcela de menor poder aquisitivo é beneficiada pelo tripé da democracia, do crescimento econômico e políticas distributivas. (POCHMANN, 2015).

Argumenta-se que a austeridade gera retração econômica, inclusive piorando a situação fiscal. Quando o governo restringe a despesa, milhões de pessoas passam a receber menos, o que impacta negativamente na renda privada. Se o governo cortar gastos com investimentos em uma obra pública, por exemplo, há um efeito na renda e emprego, uma vez que mão de obra e materiais deixarão de ser empregados no empreendimento. Semelhantemente, a redução de despesas em transferências sociais diminui o poder de consumo de quem recebe benefícios e diminui o ciclo econômico. Dessa forma, não é adequado pensar a economia e governo de forma independentes. (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018). Estes autores apontam a existência de um círculo vicioso em momentos de austeridade.

Sendo assim, além de gerar retração econômica, a austeridade ainda pode piorar a situação fiscal. Em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, o que leva a novos cortes de gastos. (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 18).

Essa situação está representada na Figura 1, em que se sugere que a austeridade tem um efeito contrário aos objetivos buscados em sua implementação.

Figura 1 – Círculo vicioso da austeridade



Fonte: adaptado de (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018)

Sobre o debate econômico no Brasil, Barbosa (2015) coloca que pode resumido em posições ortodoxas e heterodoxas. Citando o exemplo do primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff (de 2011 a 2014), afirma que os ortodoxos defendem o ajuste fiscal e criticam a política monetária leniente com a inflação e com a política fiscal que abalou a confiança do mercado em relação ao controle da dívida pública. E sobre o governo de Luís Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2010), este teria êxito porque respeitou o tripé macroeconômico<sup>10</sup> que contempla metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário. (BARBOSA, 2015). De outra forma, “Os heterodoxos resistem ao ajuste fiscal, pois ele tende a comprimir o investimento e o consumo, sem acarretar a redução da inflação, que não é de demanda” (BARBOSA, 2015, p. 140). Nesse caso, ocorreria uma retração do Produto Interno Bruto - PIB decorrente do aumento dos juros e de sua influência nas despesas públicas, prejudicando o próprio ajuste fiscal. E conforme o autor, o governo Lula teria testado um novo modelo de desenvolvimento, apesar do tripé econômico, por meio do investimento público, aumento de transferências sociais e valorização do salário mínimo. (BARBOSA, 2015).

Para Bauman (2015, p. 26), “Um número cada vez maior de pesquisadores e analistas destaca ainda que, além de seu impacto negativo sobre a qualidade de vida, a desigualdade também tem um efeito adverso sobre o desempenho econômico. Em vez de incrementá-lo, ela o tolhe e sustém”. Portanto, se evidencia a importância do debate sobre as temáticas da austeridade e desigualdade, e especialmente sobre a influência das políticas sociais nesse cenário.

### **2.2.2 Orçamento público, leis e ciclo orçamentário**

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO, 2022, p. 26), “O orçamento é instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período”. E especificamente sobre o orçamento público, Aragão (2021, p. 428) comenta que

O orçamento pode ser visualizado sob quatro aspectos: político - seu programa é relacionado com o partido que detém o poder; econômico - contribui para a

---

10 O tripé macroeconômico na economia brasileira contempla o câmbio flutuante, meta de inflação e meta fiscal. O câmbio flutuante significa que o preço da moeda, no caso o Real, é determinado pela oferta e procura, não possui um valor fixo determinado pelo governo. A meta de inflação utiliza-se como referência o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, e é determinada pelo Conselho de Política Monetária, o COPOM. O Banco Central é responsável por controlar a inflação por meio da taxa de juros chamada Selic. A meta fiscal é determinada através da Lei Orçamentária Anual, e tem como objetivo alcançar o superávit primário, ou seja, o objetivo é que a arrecadação no exercício seja maior do que a despesa pública, excetuando-se o pagamento dos juros da dívida.

distribuição de renda; contábil - as normas contábeis devem ser aplicadas ao orçamento; jurídico - devem ser observados os regramentos legais para sua elaboração.

Conforme explicam Chieza, Demarco e Nunes (2018, p. 168), “O orçamento público é o instrumento pelo qual o governo estima as receitas e fixa as despesas para poder controlar as finanças públicas e executar as ações governamentais, tendo em vista o alcance do objetivo estatal do bem comum”. Nesse sentido, Afonso (2016, p. 10) aponta que “Um dos pilares da democracia é o orçamento público. O Governo não pode gastar os recursos públicos sem que antes tenha sido autorizado para tanto pelos representantes eleitos diretamente pelo povo”. E especialmente no contexto econômico brasileiro, “A importância do orçamento público é tamanha que a simples menção de que ele será cortado bruscamente muda a convenção das expectativas que influenciam o gasto privado, sobretudo em uma economia já em desaceleração” (BELUZZO; BASTOS, 2015, p. 6). Afonso (2016) comenta que comenta também que o orçamento é orientado por leis periódicas que determinam a utilização dos recursos públicos, ele é um instrumento destinado a estimar receitas e fixar despesas.

É importante observar que o ciclo orçamentário contempla uma série de atividades, que se iniciam a partir de uma necessidade de um determinado recurso financeiro, devidamente justificado. Esse recurso é destinado ao atendimento de uma finalidade, e ocorre a efetivação e fiscalização que tem por objetivo verificar se houve a destinação adequada do fundo legalmente solicitado. (ARAGÃO, 2021).

As leis orçamentárias determinam como o dinheiro público será utilizado e, portanto, se não forem adequadamente elaboradas e materializadas, compromete-se a efetivação dos direitos humanos (ARAGÃO, 2021). O orçamento público é uma das etapas da atividade financeira do Estado cujo gastos governamentais de um determinado período e com um determinado fim são autorizados. Isso é realizado por intermédio de leis orçamentárias, como a do Planejamento Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA). (ARAGÃO, 2021). Consta no art. 165 da Constituição Federal que essas Leis serão estabelecidas por iniciativa do Poder Executivo.

O Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal é o mecanismo de planejamento de médio prazo “[...] que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (MTO, 2022, p. 121). E suas principais outras características consistem em: vigência de quatro anos, elaboração no primeiro ano de mandato do chefe do poder executivo e vigência até o segundo ano do mandato subsequente, tem

categoria de plano de governo e hierarquia superior aos demais planos. Ainda, nenhum investimento poderá ser realizado sem que haja a sua previsão no PPA. (CHIEZA; DEMARCO; NUNES, 2018).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem funções de orientação para elaboração da lei orçamentária anual, e especialmente “[...] expressar metas e prioridades da administração pública federal, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. (MTO, 2020, p. 77). Ela foi instituída com a finalidade de criar um elo entre o Plano Plurianual – PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Suas atribuições são as constantes no Art. 165 da Constituição Federal, que contemplam a orientação do processo de elaboração da LOA e definição de prioridades e metas para a administração pública federal. Ela também deve estabelecer limites e prazos das propostas orçamentárias dos três poderes. O poder executivo deve encaminhar ao Congresso Nacional a Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias até o dia 15 de abril de cada exercício financeiro, ou seja, oito meses e meio antes do encerramento. (MTO, 2022). Também comentam Chieza, Demarco e Nunes (2018) que a LDO deve apresentar algumas características de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. São: equilíbrio entre despesas e receitas, definição de formas e critérios de restrição de empenho, monitoramento de custos e aferição de resultados, metas e riscos fiscais.

Sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA, Chieza, Demarco e Nunes (2018, p. 169) afirmam que é

[...] o orçamento público propriamente dito, que estima receitas e fixa despesas de acordo com as prioridades contidas no PPA e na LDO, detalhando quanto será gasto em cada ação e programa para o ano seguinte. Importante destacar que o orçamento público brasileiro enquanto lei autorizativa implica previsões que nem sempre se realizam, isto é, o Legislativo *autoriza* o Executivo a gastar determinado valor, não o obrigando a tal.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício seguinte deve ser encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República até o dia 31 de agosto de cada ano. Esse instrumento deve estar compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) correspondente. Por exemplo, o PLOA de 2022 deve estar em consonância com o PPA 2020-2023 e com a LDO 2022. E ainda em conformidade com a Emenda Constitucional nº 95 – EC 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal. O PLOA deve ser devolvido pelo Congresso Nacional ao Presidente da República até o dia 31 de dezembro do exercício anterior e, se isso não ocorrer, a LDO permite a execução provisória do orçamento com ressalvas. (MTO, 2022). Durante o exercício de execução do

orçamento, “O PIB pode ser maior ou menor do que o projetado no PLOA e as desonerações podem mudar de acordo com a decisão dos parlamentares sobre gasto e tributação, após o recebimento da proposta do governo” (BARBOSA, 2022, p. 140). Isso demonstra o caráter estimativo do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Em relação às entradas de recursos que compõem o orçamento da União, as receitas, em sentido amplo, classificam-se entre orçamentárias e ingressos extraorçamentários. As receitas extraorçamentárias são as de caráter temporário, não integram a Lei Orçamentária Anual e representam passivos exigíveis, como depósitos em caução, fianças, operações de crédito, emissão de moedas e entradas compensatórias. As receitas orçamentárias são as arrecadadas no decorrer do exercício e viabilizam a execução de políticas públicas e demandas da sociedade por meio de programa e ações. Dividem-se em outras formas de classificação, e a principal fonte de sua arrecadação pelo Governo Federal são os tributos. (MTO, 2022).

Após a aprovação do orçamento que compreende a previsão de gastos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ocorrerá a execução da despesa pública.

*Despesa Pública* é todo dispêndio que a Administração faz para o custeio de seus serviços, remuneração dos servidores, aquisição de bens, execução indireta de obras e serviços e outros empreendimentos necessários à consecução de seus fins. Representam o custo da quantidade e da qualidade das obras, serviços e bens públicos. É o gasto cuja realização depende de autorização legislativa e de créditos orçamentários correspondentes. (CHIEZA; DEMARCO, 2018, p. 176).

As despesas orçamentárias também estão contempladas nesse sistema de classificação que é estruturado de forma semelhante às receitas. “Na estrutura atual, o orçamento público está organizado em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam *físicas* ou *financeiras*.” (MTO, 2022, p. 23). A estrutura classificatória é ampla, e se pretende resumidamente indicar os seus principais elementos. Inicialmente destaca-se que as despesas podem ter classificação por esfera orçamentária, que indica se o orçamento é Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento.

Delimitada a esfera, em relação ao aspecto qualitativo programação orçamentária pode-se estabelecer três classificações: institucional, funcional e programática. A classificação institucional indica a despesa por órgão da Administração Pública. A classificação funcional identifica em qual área a despesa é executada, e ela compreende um conjunto de funções e subfunções. A classificação programática consolida programas e ações, apresenta realizações. (MTO, 2022).

O aspecto qualitativo da programação orçamentária tem duas dimensões, a física que indica a quantidade de bens e serviços a serem entregues e a financeira que estima o montante

necessário para a execução da ação. A dimensão financeira contém como item da estrutura a Natureza de Despesa. Esta contempla a Categoria Econômica de Despesa, Grupo de Natureza de Despesa, Modalidade de Aplicação, Elemento de Despesa. (MTO, 2022).

Sobre a despesa pública é importante destacar que possui três fases: o empenho, a liquidação e o pagamento. O empenho consiste na reserva de numerário, no comprometimento de recursos da dotação orçamentária, não constitui a obrigação ou compromisso de pagamento, mas é a garantia de que os recursos orçamentários estão comprometidos com a finalidade. Na liquidação é verificado o direito adquirido pelo credor em relação aos valores a receber, avaliando-se a legitimidade por meio de documentos que são atestados por fiscais ou gestores como, por exemplo, notas fiscais. O pagamento é a última fase, que consiste na entrega da importância ao credor depois de verificada a regularidade da liquidação. (CHIEZA; DEMARCO, 2018).

De acordo com o Tesouro Nacional Transparente (2022)<sup>11</sup>, a dívida pública federal custou ao longo de 2021 R\$ 449 bilhões em juros. Para efeito comparativo, apresenta-se a seguir o Quadro 2 que traz informações sobre os valores empenhados referentes aos exercícios de 2012 até 2021 do orçamento da União, considerados Orçamento Fiscal e Seguridade. Esses dados foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP<sup>12</sup>, acessando-se o Painel do Orçamento Federal (2022). Utilizou-se o filtro “Detalhar por Função”, e foram selecionadas nessa primeira análise algumas áreas que podem ser mais influenciadas por um regime de austeridade, e ter impacto social de forma mais direta. Foram escolhidas as áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Saneamento, Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia.

Nas primeiras duas colunas estão apresentados o ano/exercício do empenho da despesa e o total do orçamento da União que foi empenhado no correspondente exercício. Nas colunas seguintes apresentam-se os empenhos anuais de áreas específicas, o somatório dos valores

---

11 O Tesouro Nacional Transparente é um instrumento de acesso online onde estão disponíveis informações do Tesouro Nacional do Governo Federal. Vincula-se ao Ministério da Economia, Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal. As informações apresentadas podem ser consultadas selecionando se a temática correspondente em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 31 out. 2022.

12 O Painel do Orçamento Federal consta no SIOP, que é um sistema informatizado que suporta os processos de planejamento e orçamento do Governo Federal. Tem o objetivo de disponibilizar o acesso a qualquer usuário que tenha interesse em acompanhar as informações sobre a Lei Orçamentária Anual e sua execução. As informações estão disponibilizadas sem necessidade de autenticação para acesso. Neste levantamento utilizou-se o acesso ao Painel do Orçamento Federal, aplicando-se os filtros conforme a necessidade das informações, por meio do link: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/OvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria\\_qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/OvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria_qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em 31 out. 2022.

dessas áreas e o percentual correspondente desse somatório em relação ao total empenhado no exercício.

Quadro 2 – valores empenhados do Orçamento Fiscal e Seguridade – Valores em R\$ milhões

Ano	Total empenhado no exercício	Empenhado em Saúde	Empenhado em Educação	Empenhado em Assistência Social	Empenhado em Saneamento	Empenhado em Gestão Ambiental	Ciência e Tecnologia	Total empenhado nas áreas consideradas	% do total das áreas em relação ao total
2012	1.839.795,70	79.917,10	72.575,50	56.633,70	2.653,70	5.529,90	7.810,60	225.120,50	12,23
2013	1.930.402,90	85.304,30	82.251,80	64.646,60	2.953,00	6.595,30	10.739,80	252.490,80	13,07
2014	2.308.335,50	94.065,30	93.897,30	70.433,50	1.691,40	6.792,10	8.337,20	275.216,80	11,92
2015	2.382.042,60	102.093,80	103.779,70	73.231,10	1.093,60	4.840,70	8.521,40	293.560,30	12,32
2016	2.661.474,00	108.268,40	106.738,20	79.760,70	563,6	5.575,50	7.291,80	308.198,20	11,57
2017	2.583.727,20	117.602,50	111.405,50	84.718,20	858,7	4.187,00	7.333,30	326.105,20	12,62
2018	2.757.365,90	120.871,70	112.189,70	88.678,80	921,2	4.640,30	7.472,20	334.773,90	12,14
2019	2.846.791,40	125.990,80	114.081,60	95.973,70	514,8	4.770,10	7.247,70	348.578,70	12,24
2020	3.718.144,70	164.688,00	105.396,30	423.577,30	889,7	4.792,00	7.319,30	706.662,60	19,00
2021	4.047.014,40	182.513,50	112.482,00	168.633,40	480,6	4.153,80	5.950,90	474.214,20	11,71

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados obtidos do Painel do Orçamento Federal (2022)

A partir das informações do Quadro 2 observa-se que o percentual informado na última coluna decresceu comparando-se o primeiro ano da série com o último. Ou seja, em 2012 essas áreas analisadas correspondiam a 12,23% do total do orçamento empenhado, e em 2021 corresponderam a 11,71%. No exercício de 2020 ocorreu uma situação atípica, o somatório das áreas correspondeu a 19% do total. Isso ocorreu devido ao grande montante empenhado na área de Assistência Social com a concessão de benefícios emergenciais por ocorrência da pandemia da covid-19.

Nessa primeira análise das despesas orçamentárias, mais ampla, observa-se que no contexto histórico analisado há relativa estabilidade dos gastos proporcionalmente ao total de despesas empenhadas. Entretanto, excetuando-se o exercício atípico de 2020, observa-se uma tendência de decréscimo a partir de 2017, neste ano foi de 12,62%, e no último analisado, 2021, foi de 11,71%, com possivelmente impacto da austeridade fiscal nesse cenário. É importante salientar nesse momento que o custo com juros da dívida em 2021, de R\$ 449 bilhões, foi maior do que o empenhado em todas as áreas individualmente consideradas nesse exercício, aproximando-se do total desse ano que foi de R\$ 474 bilhões.

Destaca-se que no capítulo 3 serão produzidas análises a partir do desdobramento destas Funções em Subfunções, Grupos de Despesa ou outros filtros que se fizerem necessários como

Programas e Ações. Será feito o levantamento dos dados orçamentários referentes às políticas sociais, comparações com indicadores sociais e econômicos e as avaliações pertinentes para atendimento dos objetivos da pesquisa.

### **2.2.3 Emenda Constitucional nº 95/2016 - Novo Regime Fiscal**

Um marco na implantação de um regime de austeridade fiscal no Brasil foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016<sup>13</sup>, que instituiu o Novo Regime Fiscal, e que tem significativos desdobramentos. Foi instituída uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração de 20 anos e possibilidade de revisão, restrita ao índice de correção em 10 anos.

Esta EC é oriunda da tramitação da PEC nº 241/55 (na Câmara dos Deputados estava identificada como PEC nº 241, e como PEC nº 55 enquanto no Senado) e estabelece uma regra de teto para os gastos primários do Governo Federal. A regra é que os gastos primários de cada ano somente poderão aumentar de acordo com a inflação passada, medida pela variação do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), acumulada em 12 meses até junho do ano anterior. Esse controle no aumento dos gastos deve ser mantido por 20 anos. (CHIEZA; DEMARCO, 2018, p. 199).

As despesas do governo podem ser caracterizadas em primárias e financeiras. As despesas primárias são todos os gastos destinados a prover bens e serviços à população, como saúde, educação, rodovias e manutenção da estrutura do Estado. Por exemplo, são as despesas com pessoal e encargos, outras despesas correntes e investimentos. As despesas financeiras são principalmente as resultantes do pagamento de dívidas tomadas pelo Estado (amortização) ou juros. Também empréstimos tomados em favor de outra instituição ou pessoa, por exemplo, parte de pagamentos de financiamento estudantil e programas habitacionais, mas de menor impacto orçamentário.

E com a implantação da popularmente denominada PEC do Teto de Gastos, Emenda Constitucional nº 95 de 2016, constitucionalizou-se a limitação de investimentos sociais para saúde, educação e atendimento das principais necessidades da população. Ou seja, foram menosprezadas as consequências da desconstrução de políticas públicas, porém não se restringiu o gasto com o pagamento da dívida pública e seus juros.

Esse novo regime fiscal foi uma das primeiras medidas do governo de Michel Temer, ainda no seu primeiro mês, que tem por consequência a instituição de um regime de austeridade

---

<sup>13</sup> A Emenda Constitucional nº 95/2016, pode ser consultada na íntegra em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 9 nov. 2022.

permanente. O não crescimento real das despesas totais do Governo Federal repercutirá em uma redução do gasto público relativamente ao PIB e per capita, considerando-se que ainda haverá crescimento da população ao longo do tempo. Assim, as despesas públicas não vão acompanhar o crescimento da renda e nem o da população, em um país cujo gasto per capita ainda é muito baixo. (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018). Esses autores apontam que

Em vinte anos, no período de 1997 a 2017, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB. Esse crescimento refletiu a regulamentação dos direitos sociais conforme foi pactuado na CF 88. Já com a EC 95 nos próximos vinte anos, de 2017 a 2037, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, espera-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 12% do PIB em 2037 [...]. (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p. 49).

Dessa forma, a EC nº 95 propõe retroceder nos próximos vinte anos o que o país avançou nas duas últimas décadas em relação ao fortalecimento dos direitos sociais no país. Os gastos primários não terão crescimento real enquanto o PIB tendencialmente crescerá assim como a população, então o valor do gasto vai cair em relação ao PIB e também per capita, inviabilizando prestação de serviços públicos adequados e reduzindo a influência distributiva. E para além do efeito sobre o tamanho do gasto com a EC nº 95, ocorrerá também uma dificuldade com o problema de composição, pois existem as despesas obrigatórias, por exemplo, os benefícios previdenciários que tendem a crescer. Como há um teto de gastos, haverá uma diminuição na possibilidade de gastos das despesas não obrigatórias. Há a intenção com essa medida de redução do tamanho do Estado Brasileiro e a ampliação do superávit primário<sup>14</sup> sem considerar uma maior arrecadação fiscal. (DWECK; SILVEIRA, ROSSI, 2018).

De acordo com Dweck, Oliveira e Rossi (2018), a proposta do Teto de Gastos não tinha respaldo popular, pois uma pesquisa apresentou dados de que 62% da população rejeitava o projeto, especialmente os mais escolarizados, jovens e de menor faixa de renda.

Em um país com um enorme grau de desigualdade, trata-se de um projeto para poucos, incompatível com os princípios da Constituição de 1988. Ademais, trata-se de um projeto de país que não passou em um pleito eleitoral e provavelmente não seria aprovado, pois não encontra respaldo na opinião pública. (DWECK; OLIVEIRA, ROSSI, 2018, p. 26).

---

<sup>14</sup> Superávit primário significa, em relação às contas públicas, um resultado positivo quando se deduz as receitas das despesas, ou seja, quando o governo arrecada em um determinado período mais do que gasta. Entretanto, destaca-se que ele é o resultado das receitas financeiras e despesas financeiras, ou seja, estão excluídos desse cálculo o recebimento e o pagamento de juros.

E sobre o período de duração desse Novo Regime Fiscal – NRF de duas décadas, Cella (2019) afirma que o Governo defendeu esse prazo porque entendeu que era necessário para o seu bom funcionamento.

Com essa medida, o Governo entende que a redução do endividamento público fará com que os juros baixem, diminuindo o ritmo de crescimento da dívida pública. Estancar o crescimento da dívida pública depende não somente da contenção e limitação das despesas primárias, mas da retomada do crescimento econômico. O Governo tem, no entanto, a expectativa de que a contenção das despesas primárias ao longo dos 20 anos de vigência do NRF reflita na redução das despesas primárias em relação ao PIB. Enquanto perdurar o NRF, não há possibilidade de ampliação das despesas para além dos tetos estipulados, mesmo que no período a economia cresça e as contas públicas melhorem, daí o entendimento que se trata de um congelamento das despesas em termos reais, pois a única alteração será a correção pela inflação. (CELLA, 2019, p. 137, 138).

É importante a compreensão acerca das justificativas que nortearam a implementação da EC 95/2016, pois se apresentam em conformidade com o que foi exposto pelos diversos autores citados sobre medidas de austeridade fiscal. E Cella (2019) ao analisar documentos das discussões realizadas por parlamentares e convidados nos debates que antecederam a aprovação desta Emenda, inclusive em audiências públicas, fez uma interessante classificação dos argumentos em três categorias.

A Categoria 1 contempla argumentos acerca da necessidade de menor função do Estado na economia, redução de gastos sociais, portanto, argumentos usados pelo ideário neoliberal. “A diminuição do tamanho do Estado foi defendida por Hayek e popularizada por Friedman a partir de 1946, quando passou a atuar na Universidade de Chicago, associando capitalismo e liberdade de escolher” (CELLA, 2019, p. 178).

A Categoria 2 contempla argumentos econômicos, técnicos e políticos em defesa da austeridade fiscal. Este seria o eixo central defendido pelo governo Temer, de contenção fiscal e redução do gasto público.

[...] esta categoria concentra toda a argumentação que sustenta as motivações da proposição do teto de gastos públicos, mesclando argumentos de natureza técnica, econômica e política, tanto aquelas provenientes dos convidados das audiências públicas quanto dos parlamentares participantes do processo para a contenção das despesas primárias e promoção da disciplina fiscal do país. Inserem-se também as manifestações acerca das consequências que o país sofreria numa eventual opção pela não aprovação do ajuste fiscal. (CELLA, 2019, p. 183).

A autora destaca em relação às expectativas de resultados com a aprovação da proposta, que houve ênfase principalmente em relação ao “[...] aumento da confiança do mercado, o crescimento econômico e a geração de empregos” (CELLA, 2019, p. 184). A melhora da

economia impediria um colapso inflacionário e o aumento do custo da dívida decorrente da capacidade futura de pagamento, aumentaria o índice de confiança. (CELLA, 2019).

A Categoria 3 contempla argumentos técnicos, econômicos e políticos em torno da eficiência do gasto público. “Trata-se de uma visão estreitamente relacionada à ótica neoliberal, que associa o setor público à ineficiência e desperdícios em oposição ao que supostamente ocorre sob a gerência do mercado, onde reinam a eficiência e a qualidade” (CELLA, 2019, p. 198). Conforme a autora, durante os debates houve utilização de forma reiterada de expressões eficiência do gasto público ou qualidade do gasto público, no intuito de justificar que não é preciso aumentar os recursos para áreas sociais, mas usar com mais eficiência os disponíveis. (CELLA, 2019).

É importante destacar que o governo brasileiro que assumiu em 2019 já desrespeitou ao Teto de Gastos por algumas vezes. Dentre estas, a regra constitucional foi suspensa em 2020 em relação aos gastos para atendimento das situações emergenciais da pandemia da covid-19. Em 2021 foi aprovada a chamada PEC dos Precatórios para a manutenção do valor de um benefício assistencial. Em 2022 também se mudou a Constituição, com justificativas diversas, em que foram ampliados e instituídos auxílios e outros gastos em período eleitoral.

A partir das informações apresentadas sobre os aspectos da Emenda Constitucional nº 95/2016 e diante do contexto político em que ela foi idealizada e concretizada, constata-se que essa medida de austeridade fiscal faz parte do ideário neoliberal. Ela restringe a possibilidade de se garantir direitos constitucionais dos cidadãos, pois limita a capacidade da implementação de políticas sociais.

#### **2.2.4 Dívida pública e juros no Brasil**

Existem duas principais maneiras do Estado financiar as suas despesas, com a cobrança de impostos ou através da dívida. (DOWBOR, 2017). Conforme o Tesouro Nacional Transparente (TNT, 2022),

A dívida surge e aumenta sempre que o governo gasta mais do que arrecada. Assim, quando os impostos e demais receitas não são suficientes para cobrir as despesas, o governo é financiado por seus credores (pessoas físicas, empresas, bancos etc.), dando origem à dívida pública. (TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE, 2022).

Se o endividamento público for bem administrado propicia a ampliação do bem-estar social e propicia o bom funcionamento econômico do país. Especialistas destacam a importante função que o endividamento público exerce, pois pode garantir níveis adequados de

investimento e de entrega de serviços pelo Estado à sociedade, e também proporciona maior equidade entre gerações. A arrecadação orçamentária da União e suas despesas passam por ciclos, e em momentos de crise econômica a arrecadação de tributos pode diminuir, e se houver maior desemprego os gastos aumentam benefícios assistenciais. Se não houvesse a possibilidade de crédito público, o equilíbrio financeiro teria que ser alcançado com o aumento da carga tributária ou cortes de outras despesas. O endividamento público permite também o atendimento de situações emergenciais. Ainda, pode propiciar investimentos em grandes projetos que beneficiarão mais de uma geração e terão retorno a médio ou longo prazos. Dessa forma a dívida pública permite que se dilua o custo por muitos anos. (TNT, 2022).

Ainda de acordo com o Tesouro Nacional Transparente (2022), o endividamento público pode auxiliar mais amplamente o bom funcionamento da economia, pois contribui no gerenciamento da política monetária e favorece a estabilização do sistema financeiro. Para o Banco Central do Brasil os títulos de dívida pública são instrumentos essenciais para garantir a estabilidade da moeda, servir de lastro para operações de política monetária e de referência para a emissão de títulos privados. Esse mercado de títulos pode fortalecer a estabilidade macroeconômica e tornar mais eficiente o funcionamento do sistema financeiro. (TNT, 2022). Conforme o Tesouro Nacional Transparente (2022), o Tesouro Nacional tem a obrigação de realizar uma gestão eficiente da dívida pública, zelando pela qualidade do crédito público. As condições de financiamento do governo estão condicionadas à sua qualidade de gestão da dívida, capacidade de pagamento e credibilidade. (TNT, 2022).

Entretanto, a dívida pública brasileira apresenta-se como um problema, como comenta (DOWBOR, 2017). O autor destaca que no Brasil há uma grande apropriação privada dos recursos públicos por meio da cobrança dos juros. Isso ocorre pela alta taxa Selic, ou seja, é uma forma legal e com uma justificativa de combate à inflação. A Taxa Selic é estipulada pelo Conselho de Política Monetária (COPOM), que também serve como parâmetro para o pagamento de juros sobre os títulos públicos emitidos, o que aumenta o valor da dívida. Atualmente a Taxa Selic está em 13,75% ao ano, patamar elevado considerando a comparação com outros países. Para Dowbor (2020), o déficit de resultado primário das contas públicas não é o problema, e sim o montante gasto na dívida pública, que é a raiz da crise.

Atribuir o déficit das contas e a necessidade de um ajuste fiscal ao excesso de “gastos” com políticas sociais, argumento repetido milhões de vezes para convencer uma população pasmada com a recessão, constituiu uma farsa. O déficit foi essencialmente gerado pelo serviço da dívida pública. (DOWBOR, 2020, p. 58).

Conforme Beluzzo e Galípolo (2017), na dinâmica de cálculo relação dívida/PIB não podem ser desconsideradas as consequências da política monetária no resultado fiscal. Por exemplo, a Grécia detém uma dívida equivalente a 170% do seu PIB, o Japão tem uma dívida em torno de 250% do seu PIB, entretanto a taxa de juros permanece próxima de 0%, e em alguns momentos é negativa. Nos Estados Unidos a dívida é de 105%. (BELUZZO; GALÍPOLO, 2017).

É normalmente utilizada essa relação da dívida/PIB para análise do nível de endividamento dos países. O Produto Interno Bruto de um país (PIB) constitui-se na soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos no país por um determinado período. É o denominador da razão dívida/PIB e é expresso a preços correntes, portanto, o valor relaciona-se diretamente com atividade econômica e também com a inflação. A dívida, que se constitui em obrigações do governo conforme já exposto, é o numerador da relação dívida/PIB, também expresso em valores correntes. Calcula-se a relação percentual entre os dois valores. (BELUZZO; GALÍPOLO, 2017).

Conforme informações do Tesouro Nacional Transparente (TNT, 2022)<sup>15</sup>, o Produto Interno Bruto do Brasil em 2021 foi de R\$ 8,7 trilhões. Ao final de 2021, a dívida pública federal chegou a R\$ 5,61 trilhões, portanto, o Brasil apresentou ao final desse exercício uma dívida em torno de 64,5% do PIB. Isso posto, considerando-se que em um período o PIB cresça mais que os juros da dívida, mesmo que esta tenha uma taxa alta, ela diminuirá em relação ao PIB. Por outro lado, mesmo que haja uma taxa de juros baixa, mas o crescimento do PIB for baixo, ou mesmo negativo, a relação aumentará. (BELUZZO; GALÍPOLO, 2017).

Para Bresser-Pereira (2018), os juros no Brasil são muito altos, tanto os pagos pelo Estado quanto os pagos pelas empresas, devido à taxa Selic. Inclusive há os *spreads* cobrados pelo sistema financeiro, que são os juros cobrados acima da taxa. O autor tem convicção de que os juros pagos pelo estado sobre a dívida são extorsivos, e que nesse fato há de ser considerada a preponderância da ideologia do capitalismo financeiro-rentista no país. (BRESSER-PEREIRA, 2018). E nesse sentido também Dowbor (2022, p. 23) comenta que

Quando o endividamento ultrapassa a capacidade de pagamento da dívida, seja por juros elevados ou por volume da dívida – e os banqueiros conhecem perfeitamente a situação do cliente, seja família, empresa ou Estado – gera-se um processo permanente de transferência de recursos, o chamado serviço da dívida [...].

---

<sup>15</sup> As referidas informações do TNT podem estar disponíveis em: <https://tesouro.github.io/divida/#tetris>. Acesso em: 08 nov. 2022.

A questão fiscal normalmente é apresentada em termos de dívidas e déficits. Para a redução da dívida, os governos utilizam medidas para promoção do superávit. Ou seja, a receita orçamentária deve ser maior do que as despesas do Estado, inclusive dos juros. Dessa forma é possível a amortização, ou seja, o pagamento da dívida (ATKINSON, 2015). Porém, quando a taxa de juros é muito elevada, como está hoje no Brasil, consome a parte dos recursos que poderiam ser utilizados para a liquidação dos títulos.

De acordo com o Tesouro Nacional Transparente (TNT, 2022), ao final de 2020, a dívida pública federal era de R\$ 5,01 trilhões, e ao longo de 2021, a dívida custou R\$ 449 bilhões em juros. No mesmo período venceram R\$ 1,5 trilhão do estoque da dívida. Dos títulos vencidos, R\$ 270 bilhões foram pagos com recursos do orçamento e o restante foi incluído em refinanciamento. Consta que em 2021 o total de emissões de títulos da dívida foi de R\$ 1,66 trilhão, incluindo R\$ 1,23 trilhão que foram refinanciados. Isso significa que a dívida cresceu os R\$ 179 bilhões de juros que não foram pagos e mais R\$ 421 bilhões contraídos de novas emissões de títulos. Portanto, a dívida cresceu em um ano R\$ 600 bilhões, perfazendo ao final de 2021 R\$ 5,61 trilhões.

Diante do exposto, percebe-se que parte da riqueza produzida pela sociedade, inclusive pelos que possuem menor rendimento e riqueza, será distribuída novamente para alguns membros através do pagamento dos juros da dívida pública. E os impostos sobre bens e serviços que são utilizados neste pagamento atingem a todos, mas especialmente os mais pobres. (MOREIRA, 2019). E como Cella (2019, p. 213) comenta sobre a implementação da EC 95/2016, não houve “[...] nenhuma restrição sobre o pagamento de juros e amortizações da dívida, desse modo, durante os 20 anos de vigência do ordenamento, todo o excedente de crescimento do país será direcionado para esses pagamentos, beneficiando os mais ricos”. E a autora ainda coloca que

O exercício da austeridade fiscal, em um país como o Brasil, é uma medida muito complexa por diversas razões. Uma delas é a composição do orçamento do país, posto que grande parte dele é comprometido com o pagamento de juros e amortizações de dívida. Além disso, as imensas desigualdades sociais e regionais demandam a intervenção do poder público via oferta de serviços públicos, especialmente educação e saúde (CELLA, 2019, p. 191).

Um aspecto importante a ser ressaltado sobre a austeridade fiscal é a transferência dos recursos dos pagadores de impostos para os detentores da dívida pública: a austeridade é uma ótima política para o sistema financeiro, porque as pessoas que serão prejudicadas não são as mesmas que produziram a situação (BLYTH, 2017). Ou seja, os rentistas lucram com taxas altas de juros utilizadas ao combate da inflação, e os valores que são pagos pelos juros da dívida

deixam de ser investidos em políticas públicas: a população paga impostos e tem diminuído o nível e qualidade de serviços prestados pelo Estado.

Um dos principais mecanismos de espoliação da população brasileira é o sistema da dívida, pois é financiado pelos mais pobres na medida em que a tributação tem uma forma não progressiva. (SOUZA, 2018b). Os cortes de gastos para controle do endividamento público, especialmente de investimentos em educação<sup>16</sup> resultam em problemas sociais. E parece haver interesse de grupos economicamente dominantes de que a educação seja limitada, como o menosprezo ao ensino superior. Os ricos estão se apropriando cada vez mais da riqueza porque a inteligência coletiva foi diminuída e capturada, e o trabalhador responsabiliza a si mesmo pelos seus problemas. (SOUZA, 2018b). E o discurso liberal ou neoliberal contempla a ideia do modo tecnocrático de conceber o bem público e do meritocrático de definir ganhadores e perdedores (SANDEL, 2020), tema que será aprofundado no capítulo 3.

Diante do que foi exposto, nota-se que o problema não seria a dívida pública em si, pois há muitos países desenvolvidos que têm uma dívida em relação ao PIB maior que o Brasil, mas os juros altos que se paga para mantê-la. E muitas vezes esses juros recebidos tornam-se o que é chamado de riqueza arcana de dupla dimensão por Cattani (2014, p. 20): “Elas são, ao mesmo tempo, totem e tabu, pois deixam-se conhecer quando é interessante ou inevitável, mas, no que realmente importa, permanecem secretas, dissimuladas ou conhecidas por poucos”. Ocorre que muitas vezes essa riqueza expropriada é transferida para paraísos fiscais, não fomentando nenhum processo produtivo ou econômico. E nesse sentido, como bem coloca Sen (2010, p. 28), “A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter”. Os detentores do capital financeiro sonham impostos que iriam para o Estado, e este que é arrecadador torna-se um acumulador de dívidas. Além da dificuldade de cobrança de tributos dos mais poderosos, os empréstimos que são feitos pelos mais ricos ao Estado rendem juros aos próprios capitalistas. (SOUZA, 2018b).

Portanto, quando há taxas de juros altas beneficia-se o mercado financeiro em detrimento dos investimentos que favorecem a parte da população que mais precisa. Para Dowbor (2020, p. 63), “Um eixo central de definição do modo de produção, a forma de extração do excedente e de exploração das populações, está se deslocando. Em termos de produtividade social, os senhores da dívida não são muito diferentes dos senhores feudais: vivem do esforço

---

16 No dia 27 de maio de 2022 houve corte de 3,2 bilhões de Reais no orçamento do Ministério da Educação, assunto debatido em audiência pública. Mais dados sobre o debate ocorrido e sobre os cortes nos últimos anos pode ser consultado em: <https://www.camara.leg.br/noticias/887257-professores-e-dirigentes-de-universidades-criticam-cortes-no-orcamento-da-educacao/>. Acesso em: 08 nov. 2022.

dos outros”. Como exemplo de outros países, há o que ocorreu nos Estados Unidos após a crise do subprime<sup>17</sup>, que foi causada pelo estouro de uma bolha financeira hipotecária. O governo socorreu os bancos, pois dizia-se que o sistema tinha se tornado grande demais para falir, e que levaria a economia ao colapso. Isso demonstra em escala mundial o grande poder de agentes econômicos e financeiros do sistema capitalista, que tentam capturar o Estado e beneficiar-se dele quando necessário.

De acordo com Beluzzo e Bastos (2015, p. 6). “Ao invés de resolver o problema da dívida pública, a austeridade a agrava. As contas públicas não se assemelham a um orçamento doméstico, cujo equilíbrio pode ser restaurado com aperto dos cintos”. Os autores ainda colocam que os altos juros e o baixo crescimento econômico aumentam o peso da dívida pública na renda nacional e, portanto, o efeito da austeridade é contrário àquilo que ela se propõe a impedir. (BELUZZO, BASTOS, 2015).

No cenário brasileiro contemporâneo de austeridade, o governo destina grande montante de recursos para pagamento de juros da dívida pública federal. No entanto, há um contexto de desigualdades sociais e restrições para despesas em áreas importantes para a população, especialmente para políticas sociais.

---

17 O termo subprime significa empréstimos concedidos a credores que têm alto risco de crédito, utilizados por pessoas físicas para aquisição de imóveis. Constituem-se em títulos que são negociados no mercado financeiro, e que têm grande chance de não serem pagos pelos devedores.

### **3 CONSEQUÊNCIAS E CONTRADIÇÕES DA AUSTERIDADE FISCAL E O IMPACTO NAS DESIGUALDADES SOCIAIS**

Para Sandel (2016), a preocupação de vivermos em uma sociedade em que tudo está à venda tem a ver com a corrupção e a desigualdade. O dinheiro pode comprar cada vez mais, de bens e serviços até poder, como a influência política. A mercantilização de tudo destacou a desigualdade, aumentou a importância do dinheiro. Portanto, a distribuição da renda e da riqueza assume uma importância cada vez maior na sociedade. (SANDEL, 2016). Nesse sentido, o orçamento público que também é um instrumento para distribuição de riqueza e implementação de direitos sociais, é cobiçado pelo poder econômico e financeiro e objeto de disputa que ocorre por diversos meios, inclusive com artifícios ideológicos.

Neste capítulo apresentam-se aspectos relacionados ao impacto da austeridade fiscal no bem-estar social e na democracia e destaca-se a importância do orçamento público para a efetivação de direitos sociais. Também se discute sobre a influência do poder econômico no poder político.

#### **3.1 CUSTOS DA AUSTERIDADE AO BEM-ESTAR SOCIAL E A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PARA EFETIVAR OS DIREITOS E A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Ao criticar a agenda política e econômica implantada no Brasil a partir de 2016, Braga (2017, p. 253) afirma que “[...] o governo golpista decidiu orquestrar uma brusca mudança nos rumos da economia. A prioridade voltou-se para o reforço dos alicerces da acumulação por espoliação, ou seja, a mercantilização do dinheiro, da terra e do trabalho”. O ajuste fiscal, EC 95/2016, atingiu principalmente os investimentos em saúde e educação, somando-se à reforma da previdência de caráter regressivo. (BRAGA, 2017). Além das referidas áreas, outros direitos são atingidos pela austeridade, como alimentação, moradia e trabalho. Referindo-se a estudo realizado, Beluzzo e Galípolo (2017) afirmam que não houve confirmação na prática de que a consolidação orçamentária gerou crescimento econômico ou aumento de emprego, ocorreu o contrário, inclusive porque as pessoas mais pobres consomem quase tudo que recebem, enquanto os mais ricos acumulam, e o enfraquecimento da demanda reduz o investimento.

Portanto, como indicam os autores, as consequências e contradições da austeridade fiscal são tanto de ordem econômica quanto social. Nesse sentido, serão apresentados nesta seção efeitos desse regime em políticas sociais instituídas para a garantia de direitos sociais

previstos constitucionalmente, com atenção especial às relacionadas à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, proteção à infância e assistência aos desamparados.

Precedendo a essa análise, é importante trazer também a discussão sobre política social sob a perspectiva da orientação para a reprodução da força de trabalho. Conforme Filgueira e Gonçalves (2007),

A concepção hegemônica no atual debate sobre as desigualdades econômico-sociais presentes na sociedade brasileira – que tem por objeto, entre outros, a distribuição (pessoal/familiar) de renda, a pobreza, os pobres e as políticas sociais (focalizadas) de combate à pobreza – embute inúmeras armadilhas teóricas, conceituais e políticas. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 143).

Esses autores criticam as políticas sociais focalizadas, aquelas que estão relacionadas a governo, às decisões políticos partidárias, e que atendem a segmentos definidos por alguns critérios específicos, e com esse olhar apontam características dessa concepção que eles consideram hegemônica. Dentre essas características, destacam que o problema das desigualdades fica fora da relação entre o capital e o trabalho e passa para a esfera somente da classe trabalhadora e suas diferenças. Eles ponderam que a discussão sobre desigualdades esconde as causas estruturais da pobreza e desconsidera a existência de classes sociais e suas representações na realidade brasileira, confunde a classe média com alta, e divide equivocadamente os trabalhadores em ricos e pobres. Também que considera como rendimentos somente os recebidos no âmbito do trabalho e contraria os direitos sociais e as políticas universais. E ainda que legitima a transferência dos recursos orçamentários para pagamentos de juros e ao capital financeiro, escondendo a sua responsabilidade e também da propriedade na reprodução das desigualdades. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Os autores defendem a ênfase na universalização em vez da focalização das políticas sociais.

Com a extinção de direitos, as políticas sociais universais, que exigem volume maior de recursos, são substituídas por políticas sociais focalizadas, que exigem recursos relativamente pequenos. O objetivo dessa operação é liberar mais recursos financeiros para obter superávits fiscais primários e pagar juros da dívida pública. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 146).

Para os autores, é desconsiderado o modelo econômico na implementação das políticas sociais focalizadas, pois prejuízos socioeconômicos são produzidos pelo modelo liberal periférico e suas políticas econômicas. “[...] a política focalizada implica maior fragmentação da classe trabalhadora. Os que ainda têm emprego e acesso à seguridade social são considerados privilegiados e responsáveis pelo elevado grau de desigualdade existente no país” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 156). Estes autores defendem as políticas sociais

universais que atendam ao conjunto da população, para beneficiar também aqueles que estão pouco acima da linha da pobreza. Para eles, a política social de Estado, aquela prevista constitucionalmente, atrapalha o avanço das focalizadas e o aumento do superávit fiscal. Isso também explicaria o ataque aos direitos constitucionais, como previdenciários e de assistência social, pois sua flexibilização possibilitaria mais recursos para programas de governo. E isso proporciona alguns discursos de que direitos, como acesso à universidade pública, não atendem aos mais necessitados, e seriam gastos mal direcionados.

A política focalizada é de natureza mercantil. Concebe a redução da pobreza como um “bom negócio” e transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em um consumidor tutelado, por meio da transferência direta de renda. A escolha dos participantes desses programas subordina-se a critérios “técnicos” definidos *ad hoc*, a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal, numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 156).

Filgueiras e Gonçalves (2007) afirmam que essas políticas se afastam daquelas concebidas pelo Estado de Bem-Estar social, elas teriam a finalidade de substituir as políticas sociais universais, em vez de apenas complementá-las, que resultaria em economia de recursos para outras finalidades como pagamento de juros da dívida. Eles criticam, por exemplo, o programa Bolsa Família, criado pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2003 e reconhecido também internacionalmente como um importante programa de transferência condicionada de renda para combate à pobreza. Os autores consideram que esse programa se caracteriza por ser uma política assistencialista, e com significativo potencial clientelista, que tem por objeto os setores sociais mais miseráveis entre os pobres.

Ao sugerir políticas para uma sociedade que funcione, Dowbor (2022) indica, dentre diversas propostas, que é necessário assegurar renda na base da sociedade, mencionando também que devem existir programas como o Bolsa Família de forma regular, para que as pessoas tenham o mínimo de recursos e não vivam em situação desumana. Por outro lado, propõe também assegurar investimentos em políticas sociais de acesso universal.

O bem-estar das famílias não depende apenas de dinheiro no bolso. Como ordem de grandeza, 60% do equilíbrio econômico das famílias depende de poder pagar contas e compras, mas os outros 40% dependem do acesso a bens de consumo coletivo: precisamos de segurança, mas não se compram delegacias. Não se compram escolas, hospitais, parques necessários ao convívio urbano, rios limpos, ruas arborizadas e tantos serviços essenciais para uma vida digna (DOWBOR, 2022, p. 52-53).

Diante dessas posições, a questão que se coloca é que existem pessoas que estão em extrema pobreza e que precisam de recursos imediatos para a própria sobrevivência, como para

alimentação. E algumas políticas focalizadas de transferência de renda tem o potencial de combate imediato do problema. Sem alguns recursos mínimos, essas pessoas também não conseguiriam acesso a algumas políticas sociais universais.

Portanto, considerando que as políticas podem ser instrumentos importantes para o combate às desigualdades sociais, ao tempo que também podem ser concebidas para a reprodução da força de trabalho, o desafio parece estar no desenho das políticas sociais. Em se conseguir um equilíbrio adequado entre a concepção e implementação das políticas estatais ou constitucionais e das administrativas ou governamentais, entre focalizadas e universais. E também da destinação dos recursos orçamentários necessários para implementá-las, daí a importância do orçamento público para a efetivação de direitos sociais, e o problema que traz a EC 95/2016, Lei do Teto de Gastos.

Qualificar políticas sociais como “gastos”, e colocar um teto, enquanto recursos transferidos para os grupos financeiros são qualificados de ‘lucros e dividendos’ e isentos de impostos, é simplesmente absurdo em termos econômicos, ainda que compreensível em termos dos interesses das corporações financeiras que drenam o país. Políticas sociais constituem investimentos de primeira importância para o nosso futuro. (DOWBOR, 2022, p. 53).

Para demonstrar a influência da austeridade fiscal nos investimentos em políticas sociais no Brasil, serão apresentadas neste capítulo informações orçamentárias obtidas por meio de uma ferramenta denominada Hiper cubo do Painel do Orçamento Federal<sup>18</sup>. Este foi elaborado pela UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023), e trabalha com os dados disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP). No Quadro 2 do segundo capítulo foram expostos dados da execução orçamentária de valores empenhados em algumas áreas comparados percentualmente em relação aos totais do exercício. Diferentemente, neste terceiro capítulo serão apresentados os valores que foram efetivamente pagos, com correção monetária conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Esta atualização é calculada pela ferramenta Hiper cubo da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023), que utiliza dados do IPEADATA, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, divulgados mensalmente e calculados conforme a média do índice de cada ano. É relevante considerar algum tipo de ajuste

---

18 O Hiper cubo do Painel do Orçamento Federal é uma ferramenta que foi criada para facilitar a consulta aos dados do orçamento do governo federal, e dentre as diversas vantagens em relação à utilização direta do SIOP, de onde os dados são importados, é possível com mais facilidade consolidar séries históricas, detalhar níveis de programas e ações, exportar em vários formatos e, principalmente, realizar automaticamente a correção monetária dos valores. O Hiper cubo foi desenvolvido pelo SOU\_CIÊNCIA, que é um Centro de Estudos e *Think Tank* sobre Sociedade, Universidade e Ciência, da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP. Informações sobre essa ferramenta estão disponíveis em: <https://souciencia.unifesp.br/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

monetário na análise, pois dessa forma é possível comparar os valores dos recursos gastos em um determinado exercício com o seu poder de compra atualizado.

Em relação à educação, apresentam-se, no Quadro 3, despesas do governo federal. São totais pagos do Orçamento Fiscal e Seguridade Social em dez exercícios, de 2012 a 2021, reajustados pelo IPCA até 2021. O valor constante em cada célula equivale ao total gasto no ano correspondente. A coluna Educação apresenta o total desta Função Orçamentária, e as demais colunas apresentam o montante de algumas de suas Subfunções que foram consideradas mais relevantes para a análise.

Quadro 3 – valores pagos na Função Educação e algumas Subfunções – Valores em R\$

Ano	EDUCAÇÃO	Subfunção Ensino Superior	Subfunção Ensino Profissional	Subfunção Educação Básica	Subfunção Educação de Jovens e Adultos	Subfunção Educação Infantil	Subfunção Alimentação e Nutrição	Subfunção Transferências para Educação Básica
2012	100.585.676.738,15	31.455.816.829,42	10.024.513.185,12	8.378.881.987,47	1.101.474.294,03	1.268.581.787,04	7.272.065.963,60	21.091.189.644,06
2013	109.049.185.793,49	36.415.290.331,39	13.238.409.050,31	7.333.238.940,56	521.845.918,27	448.385.532,55	7.637.691.563,47	18.833.741.413,34
2014	125.927.062.779,10	40.298.104.912,85	16.287.896.644,97	8.406.777.423,10	388.871.386,37	201.188.733,14	5.755.265.199,58	17.465.578.936,90
2015	126.485.674.565,24	42.316.510.342,98	14.442.447.723,57	5.754.220.459,52	196.882.436,52	70.836.239,59	5.372.837.573,97	17.303.749.689,56
2016	124.963.843.863,84	38.774.903.797,02	13.429.481.473,64	5.580.862.157,86	428.149.976,20	92.261.358,37	4.499.570.049,82	17.343.898.819,14
2017	129.216.387.855,19	38.932.544.427,32	13.413.067.604,97	5.017.483.052,82	101.451.480,34	132.679.835,43	4.941.312.448,82	18.050.875.318,05
2018	117.025.750.510,87	36.294.336.676,86	12.567.944.334,65	5.559.848.923,74	64.893.140,73	96.498.640,50	4.927.827.643,84	18.748.525.685,06
2019	111.498.228.480,88	35.890.812.884,54	12.736.309.849,57	4.761.827.295,33	82.259,72	98.463.396,61	4.672.629.286,60	19.249.186.501,41
2020	100.712.177.555,87	33.283.469.259,03	12.212.041.763,17	3.443.945.041,24	0,00	78.651.283,57	4.935.587.804,49	16.098.827.849,83
2021	101.417.801.411,70	30.423.172.641,22	11.482.418.087,57	3.866.320.321,75	279.928,65	85.519.202,47	4.409.945.849,64	22.386.890.781,52

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023)

Observa-se a partir do Quadro 3 que os investimentos do governo federal na Função Educação eram crescentes até 2017, à exceção do exercício de 2016. A partir de então houve decréscimo dos gastos que ficaram aproximados aos do primeiro ano da série histórica de análise. Semelhantemente, nas Subfunções analisadas ocorre o decréscimo de despesas a partir de 2015, com exceção do ano de 2021 na Subfunção Transferências para a Educação Básica.

Um comentário pertinente sobre Transferências para a Educação Básica, é que esta Subfunção também consta em uma Função que não será objeto de análise, a de Encargos Especiais. Nesse caso, os valores são destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Sobre essas despesas houve aumento no valor pago no exercício de 2021 em relação à série histórica, mas decréscimo nos pagamentos de 2016 até 2020.

Tomou-se para verificação mais específica, com dados da mesma fonte, duas Ações Orçamentárias relativas à Subfunção Ensino Superior, consideradas relevantes nesta análise devido à importância para a permanência dos estudantes: Assistência ao Estudante do Ensino Superior e Concessão de Bolsa Permanência no Ensino superior. Em ambos casos houve crescimento dos valores pagos até 2016, e posteriormente decréscimo significativo, também conforme dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023), com correção pelo IPCA. A Assistência ao Estudante do Ensino superior foi de R\$ 1.063.552.160,04 em 2016 para R\$ 704.750.008,91 em 2021. A Concessão de Bolsa Permanência no Ensino superior foi de R\$ 199.018.000,70 em 2016 para R\$ 158.986.517,21.

Diante do exposto, percebe-se o impacto da austeridade fiscal na educação, pois tendo em conta a correção monetária no período analisado constata-se a redução da destinação de recursos orçamentários para essa área. Se for considerado o investimento público por estudante no Brasil, Kerstenetzky (2012, p. 241-242) aponta que este “[...] continua se destacando como muito baixo até mesmo para os padrões latino-americanos: é um terço do (baixo) gasto chileno nos níveis pré-primário e fundamental, e menos de um quarto do gasto *per capita* desse país com o nível médio”. Nesse sentido também aponta a Coalizão Direitos Valem Mais (2020, p. 235), que afirma que “[...] o valor aplicado por aluno na educação básica no Brasil, em 2015, correspondia a apenas 41% do valor médio da OCDE<sup>19</sup> e cerca de 30% dos valores cobrados em escolas privadas consideradas como de qualidade”. Essa instituição também indica que quando foram realizados estudos para o Plano Nacional de Educação referente ao período de 2014 a 2024, constatou-se que era necessário aumentar os recursos para essa área para 10% do PIB.

Conforme aponta Arretche (2015), a política educacional também afeta a renda futura dos indivíduos na medida em que os diferenciais de salário estão associados ao prêmio da educação, ou seja, a trajetória da diminuição da desigualdade de renda no mercado de trabalho é influenciada pela oferta de educação. Nesse sentido, Tavares (2021) indica que

Aliada ao mercado de trabalho, o acesso à educação, segundo Coutinho (2013), tem forte influência na desigualdade social, porque pessoas que tem acesso à educação são, como regra, aquelas que se apropriarão parcelas mais significativas da riqueza e pessoas que não tiveram acesso à educação não somente tendem a ficar com parcelas reduzidas da renda, como também tendem, a transmitir a situação desprivilegiada para seus descendentes. (TAVARES, 2021, p. 258).

---

19 OCDE significa Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. É uma organização internacional sediada em Paris, França, composta por 38 países membros. Reúne as economias mais avançadas do mundo, bem como alguns países emergentes como a Coreia do Sul, o Chile, o México e a Turquia. Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/ocde/membros-e-estrutura-organizacional-da-ocde>. Acesso em: 20 fev. 2023.

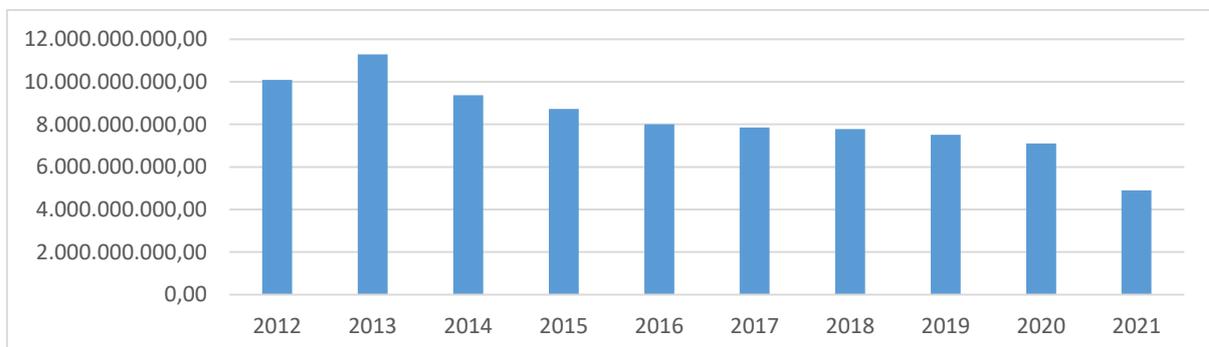
Correlacionando-se desigualdades sociais e educação, e considerando o mercado de trabalho, destaca-se a afirmação de Piketti (2015), que aponta que em muitos momentos a desigualdade exige movimento coletivo para redistribuição de renda, porque ela contraria o senso de justiça social e deixa de otimizar recursos humanos que poderiam contribuir coletivamente. Para ele, as políticas de formação e educacionais, de forma ampla, apresentam-se como instrumentos importantes para promover a redistribuição eficiente porque proporcionam mudanças estruturais nas desigualdades de renda do trabalho. Portanto, políticas sociais relacionadas à educação impactam significativamente na conformação da realidade das pessoas, e a restrição de investimentos nessa área resulta em agravamento das desigualdades sociais.

Na discussão sobre políticas de formação e educacionais em conexão com as desigualdades sociais, é pertinente destacar também os investimentos em ciência e tecnologia, porque recursos dessa área são destinados à pesquisa e desenvolvimento científico, inclusive para pesquisadores e projetos vinculados às instituições federais de ensino. Destaca-se que

A universidade pública, responsável por patamares muito próximos da totalidade da pesquisa e da produção científica e do ensino de qualidade realizados no país, precisa ser preservada e defendida em sua autonomia, laicidade e gratuidade como espaço público de construção da democracia econômica, cultural e política. (VASCONCELOS, 2022, p. 87).

Na Função Ciência Tecnologia do orçamento federal, os gastos também foram reduzidos a partir de 2014, conforme pode ser observado no Gráfico 1: em 2012 foram investidos R\$ 10.093.005.162,26 e em 2021 R\$ 4.900.536.956,01.

Gráfico 1 – Valores pagos referentes à Função Ciência e Tecnologia – em Reais



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023)

Conforme a Coalizão Direitos Valem Mais (2020), o Brasil aplica nessa área apenas 24% do que é empregado em média pelos países membros da OCDE. O Conselho Nacional de

Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e que tem por objetivo fomentar a pesquisa e o desenvolvimento científico no Brasil. Esta entidade também disponibiliza bolsas para pesquisadores, formação de cientistas, e teve reduzidos seus recursos em mais de 65% em comparação aos valores pagos em 2013 com os de 2021. (UNIFESP; SOU\_CIÊNCIA, 2023).

Considerando as informações demonstradas em relação à educação, corrobora-se com o pensamento de que “Se há um consenso em estratégia para o desenvolvimento de um país é o investimento em educação. A manutenção da desigualdade em educação é um dos fatores que mais determina a dinâmica de exclusão e a perpetuação da pobreza” (CAMPELLO, 2017, p. 19). Isso evidencia a importância de se priorizar a utilização dos recursos do orçamento público em ações que facilitem o acesso à educação pela parcela mais carente da sociedade.

Ao analisar o período de 2002 a 2015 no Brasil, Campello (2017) destaca que o crescimento da renda da população foi fundamental para aumentar o acesso à educação.

A valorização do salário mínimo, aposentadorias e, principalmente, o Bolsa Família fizeram toda a diferença, uma vez que o perfil predominante das famílias pobres é formado por pessoas jovens com filhos em idade escolar e uma parte destas crianças estavam no trabalho infantil ou privadas do acesso à escola. (CAMPELLO, 2017, p. 19).

E especialmente sobre o salário mínimo no Brasil é importante fazer algumas considerações, pois também foi impactado pela política de austeridade fiscal. Isso se evidencia pelo fato de que ele não teve aumento real significativo nos últimos anos, conforme indica o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (2023). Destaca-se que para os dados apresentados, esta entidade considera a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e que os reajustes do salário mínimo ocorrem no início do mês de janeiro, com vigência até o final de cada ano. A partir do que o DIEESE (2023) demonstra, observa-se que no período de janeiro de 2012 a janeiro de 2015 o percentual de reajuste do salário mínimo acumulado acima da inflação foi de 13,85%. De janeiro de 2016 a janeiro de 2022 foi de apenas 1,39%. Para 2023 foi estipulado o valor de R\$ 1.302,00, mas o governo eleito de Luís Inácio Lula da Silva estabeleceu aumento para R\$ 1.320,00 com vigência a partir de maio. Isso representa um aumento real de 2,98% sobre o salário mínimo de 2022, que indica uma nova política de valorização.

Referindo-se à década dos anos 2000, Arretche (2015, p. 438) afirma que “A política do salário mínimo produziu impacto por meio da progressiva incorporação de parte dos mais

vulneráveis ao universo de protegidos combinada ao aumento de seus valores reais”. E considerando um período anterior maior, a autora comenta que

No Brasil, sob a democracia, diminuiu sensivelmente a desigualdade de renda entre os mais ricos e os extremamente pobres, muito embora seu grau ainda seja muito alto. Essa dimensão da redução da desigualdade é explicada principalmente pelo gasto social e pela política do salário mínimo” (ARRETICHE, 2015, p. 426).

O DIEESE (2023) destaca que os alimentos têm maior importância no orçamento dos trabalhadores, e tiveram aumentos significativos de preços. Dessa forma, mesmo com a reposição da inflação ocorre perda em relação ao poder de compra, e durante o ano o salário mínimo fica menor devido à inflação, que será reposta meses depois, por isso é importante uma valorização real de forma constante. Por exemplo, no ano de 2012, em São Paulo, com um salário mínimo era possível comprar 2,13 cestas básicas, e em janeiro de 2022 era possível adquirir 1,70 cestas básicas. (DIEESE, 2023).

Também o DIEESE (2023, p. 7) indica que “Segundo estimativas: 60,3 milhões de pessoas têm rendimento referenciado no salário mínimo [...]”. Sobre esse grupo, Arretche (2015, p. 437) afirma que

Três categorias sociais têm sua principal fonte de renda diretamente associada aos ganhos correspondentes ao salário mínimo: (i) a maioria dos aposentados do INSS; (ii) os beneficiários dos Benefício de Prestação Continuada e (iii) os trabalhadores baixamente qualificados no mercado formal de trabalho.

A política de valorização do salário mínimo é um importante instrumento de aumento de renda da população mais pobre, e os dados demonstram que durante o período em que vigorou trouxe diversos efeitos positivos. Ela contribuiu para a redução das desigualdades salariais entre mulheres e homens, negros e não negros, entre regiões, e inclusive beneficia os que trabalham sem carteira assinada porque se torna referência para os salários desse grupo. Além disso, tanto parte do salário dos trabalhadores como dos benefícios sociais pagos retorna em forma de impostos, pois as pessoas que recebem gastam a maior parte e estimulam o crescimento da economia. (DIEESE, 2023). A política de valorização do salário mínimo é um mecanismo relevante para a redução das desigualdades e um importante recurso de combate à pobreza.

A Tabela 3 demonstra dados da proporção de pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil. Nela percebe-se uma redução de 2012 a 2014, e depois crescimento que em 2021 atingiu 8,4%, o maior valor da série analisada.

Tabela 3 – Proporção de pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza

Grandes Regiões	Proporção de pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza (%)				Diferença (p.p.)			Situação segundo a significância da diferença (nível de significância 5%) (1)		
	2012	2014	2020	2021	2012/2021	2014/2021	2020/2021	2012/2021	2014/2021	2020/2021
<b>Até US\$ 1,9 PPC 2011 (2)</b>										
<b>Brasil</b>	<b>6,0</b>	<b>4,7</b>	<b>5,7</b>	<b>8,4</b>	<b>2,4</b>	<b>3,7</b>	<b>2,7</b>	↑	↑	↑
Norte	10,0	7,9	8,5	12,5	2,5	4,6	4,0	↑	↑	↑
Nordeste	12,9	9,8	10,4	16,5	3,7	6,7	6,1	↑	↑	↑
Sudeste	2,7	2,3	3,6	5,1	2,4	2,8	1,5	↑	↑	↑
Sul	1,9	1,5	2,8	3,0	1,1	1,5	0,1	↑	↑	→↓
Centro-Oeste	2,0	1,8	2,9	3,5	1,6	1,7	0,7	↑	↑	→↓
<b>Até US\$ 5,5 PPC 2011 (2)</b>										
<b>Brasil</b>	<b>27,3</b>	<b>23,8</b>	<b>24,1</b>	<b>29,4</b>	<b>2,1</b>	<b>5,6</b>	<b>5,3</b>	↑	↑	↑
Norte	43,6	39,5	36,8	44,9	1,3	5,4	8,1	→↓	↑	↑
Nordeste	47,7	42,0	40,5	48,7	1,0	6,7	8,2	→↓	↑	↑
Sudeste	17,0	14,5	16,4	20,6	3,6	6,0	4,1	↑	↑	↑
Sul	13,7	10,9	12,3	14,2	0,6	3,3	2,0	→↓	↑	↑
Centro-Oeste	18,4	15,8	16,5	20,6	2,2	4,8	4,1	↑	↑	↑

Fonte: adaptado de IBGE (2022).

De acordo com o IBGE (2022), o aumento da extrema pobreza em 2021 provavelmente ocorreu pelo impacto da redução da abrangência de valores e aumento dos critérios para a concessão do Auxílio Emergencial que foi pago em função da pandemia da covid-19.

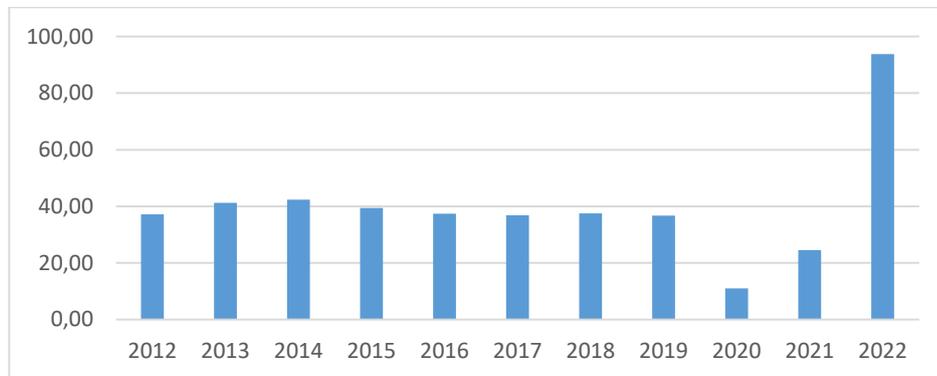
De fato, os benefícios de programas sociais governamentais foram responsáveis por mais de 60% do rendimento domiciliar *per capita* dos extremamente pobres e de 19,3% dos pobres. Com essa elevada magnitude, a redução dos valores do Auxílio Emergencial pode ter tido maiores impactos sobre a extrema pobreza que registrou crescimento absoluto de 48,2% entre 2020 e 2021, superior ao aumento da pobreza, que foi de 22,7% [...]. (IBGE, 2022, p. 62).

Dentre os programas sociais de transferência de renda afetados pela austeridade fiscal, destaca-se o Bolsa Família que atende grande número de pessoas. Conforme informações da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único – SAGICAD (2023), o número de famílias beneficiadas por esse programa em 2012 foi de 13,9 milhões, e até 2019 não oscilou significativamente, quanto totalizou 13,1 milhões de famílias. Em 2021 foram 14,65 milhões de beneficiárias, e em 2022 houve um aumento expressivo para 21,6 milhões. Nesses dados estão incluídos os recebedores do Auxílio Brasil, que foi outro nome dado a esse programa em novembro de 2021, e retornou à denominação original em 2023 por reformulação do novo governo eleito.

Os totais pagos aos beneficiários do Bolsa Família estão expostos no Gráfico 2, que foi elaborado a partir dos dados do SAGICAD (2023). Esta fonte apresenta os valores sem correção ao longo do período, portanto, para a construção do gráfico e a análise, os totais anuais pagos

foram corrigidos pelo IPCA até 2021, conforme a metodologia que a UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023) utilizam para os dados orçamentários.

Gráfico 2 – Valores pagos aos beneficiários do Bolsa Família – em R\$ bilhões

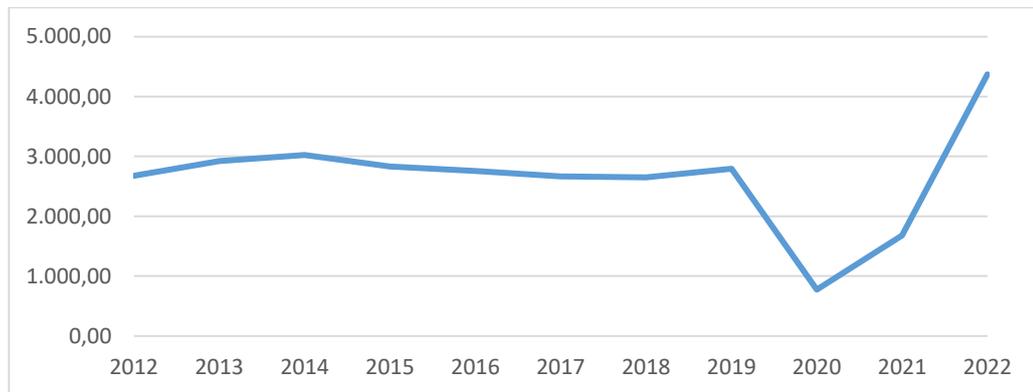


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da SAGICAD (2023), corrigidos pelo IPCA

Em 2012 foram pagos aos beneficiários do Bolsa Família R\$ 37,1 bilhões, e em 2014 o correspondente a R\$ 42,3 bilhões. A partir de então houve decréscimo até 2019, quando o valor foi de 36,7 bilhões. Nos anos de 2020 e 2021, em função da pandemia da covid-19 instituiu-se o Auxílio Emergencial que substituiu parte dos pagamentos do Bolsa Família, por isso a redução do valor deste programa nesses exercícios. No decorrer de 2022 foram incluídos novos beneficiários, e o valor médio do benefício que era de R\$ 210,39 em junho, foi reajustado para R\$ 607,85 em agosto. (SAGICAD, 2023). Destaca-se que esses aumentos aconteceram em ano eleitoral, pouco antes da realização do primeiro turno das eleições, ocorrido em 02/10/2022.

O Gráfico 3 ilustra os valores médios anuais recebidos pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família, elaborado a partir dos dados do SAGICD (2023). Esta fonte apresenta os valores sem correção ao longo do período, portanto, para a construção do gráfico e a análise, os totais pagos foram corrigidos pelo IPCA até 2021, conforme a metodologia que a UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023) utilizam para os dados orçamentários.

Gráfico 3 – Valor médio do Bolsa Família recebido por família durante o respectivo ano fiscal – em Reais



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da SAGICAD (2023), corrigidos pelo IPCA

Em 2012 cada família beneficiária recebeu R\$ 2.674,91, e em 2014 o montante foi de R\$ 3.021,90. Na sequência houve decréscimo até 2019, momento que foi de R\$ 2.792,13. Calculando-se o valor médio mensal, constata-se que em 2014 foi de R\$ 251,82, e em 2019 de 232,67. Conforme já exposto, os anos de 2020 e 2021 foram atípicos em relação a valores por decorrência do recebimento do Auxílio Emergencial, e em 2022 houve o maior pagamento por família beneficiária, de R\$ 4.371,88. Destaca-se que após as eleições de 2022, o novo Presidente da República eleito, Luís Inácio Lula da Silva e sua equipe de transição articularam a aprovação da Emenda Constitucional 126/2022, que dentre as disposições permitiu um gasto extra no orçamento de 2023. A autorização para essas despesas adicionais também possibilita a reformulação proposta pelo novo governo para esse programa, que demanda quantia maior de recursos.

Os dados apresentados demonstram um decréscimo nos pagamentos do Programa Bolsa Família no período de 2014 a 2019, tanto em valores totais quanto por beneficiário. A proporção de pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza, apresentou um crescimento nesses índices justamente a partir de 2014, conforme a Tabela 3, quando houve restrição de investimentos nessa política social e, inclusive, a não valorização real do salário mínimo. Portanto, nota-se a como a austeridade fiscal influencia na manutenção da pobreza e da desigualdade, pois exatamente no período em que as pessoas mais carentes necessitaram dos recursos, os investimentos orçamentários não foram alocados suficientemente.

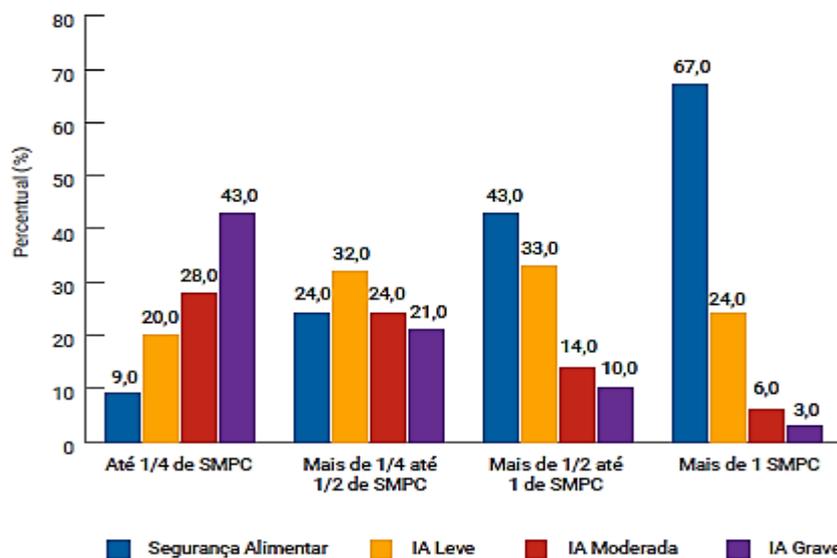
Em relação à importância das políticas sociais para as pessoas de baixa renda, destacam-se os dados do IBGE (2022) em relação à distribuição percentual do rendimento domiciliar. Para as famílias com renda per capita de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo em 2021, o trabalho representou 53,8% do rendimento, benefícios de programas sociais 34,7%, aposentadoria e

pensão 6,4%, outras fontes 5,1%. Quanto maior for o rendimento per capita familiar, menor a contribuição de benefícios de programas sociais na renda total, e maior o percentual do trabalho e da aposentadoria. A média nacional em 2021 foi de: 75,3% trabalho; 18,2 % aposentadoria e pensão; 2,6% benefícios de programas sociais; 3,9 outras fontes. (IBGE, 2022).

Para aquelas pessoas que têm o rendimento do trabalho e de outras fontes muito baixo, e os benefícios sociais são insuficientes, até o direito constitucional à alimentação fica prejudicado. “No Brasil de 2022, nós temos 19 milhões de pessoas passando fome, das quais cerca de 20% são crianças. Isso é um crime” (DOWBOR, 2022, p. 51). Conforme dados do IBGE (2022), a proporção de domicílios com segurança alimentar que era em 2013 de 77,4% piorou, e em 2018 estava em 63,3%. Antes do início da pandemia da covid-19 a insegurança alimentar já havia aumentado, e em 2021 a proporção de domicílios com segurança alimentar foi de 41,3%. (IBGE, 2022).

Conforme a PENSSAN (2022), estudos indicam que há uma relação inversa entre a insegurança alimentar e a renda das famílias. A autora traz graficamente os dados considerando a renda mensal das famílias em múltiplos de salários mínimos per capita (SMPC), que estão apresentados na Figura 2.

Figura 2 – Percentual de segurança alimentar e níveis de insegurança alimentar

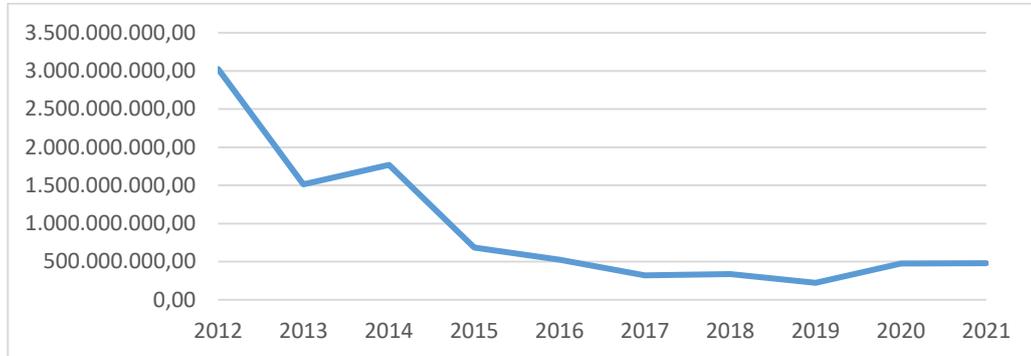


Fonte: adaptado de (PENSSAN, 2022)

A partir dos dados apresentados, constata-se que nas famílias em que o rendimento é menor a segurança alimentar diminui e os níveis de insegurança aumentam. No orçamento federal consta o Programa Segurança Alimentar e Nutricional, cujos recursos estão distribuídos nas Funções de Assistência Social e Saúde, nesta em menor montante. A partir da análise dos

recursos pagos para esse programa e considerada a correção inflacionária pelo IPCA, observa-se que houve a redução de investimentos no período de 2012 a 2021.

Gráfico 4 – Valores pagos ao Programa Segurança Alimentar e Nutricional – em Reais



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023)

Em 2015 os valores pagos ao Programa Segurança Alimentar e Nutricional foram de R\$ 685.517.462,36, e em 2021 R\$ 479.357.519,71. Considerando-se os dados sobre insegurança alimentar apresentados pelo IBGE (2022) e pela PENSSAN (2022), constata-se que os recursos investidos nessa área não são suficientes. Inclusive é importante destacar que outras destinações específicas, como aquela já apontada no Quadro 3, Subfunção Alimentação e Nutrição, da Função Educação, também apresentaram decréscimos nos valores investidos. Para a PENSSAN (2022), as evidências de sua pesquisa mostram uma piora preocupante na insegurança alimentar

[...] em um contingente expressivo da população brasileira, iniciado pela crise econômica e desestruturação de políticas públicas nacionais, desde 2016, e acentuado pela pandemia de Covid-19, que continuava a se propagar. Soma-se a esse cenário a persistência de opções governamentais negligentes, pautadas pelo falso dilema entre economia e saúde. (PENSSAN, 2022, p. 84).

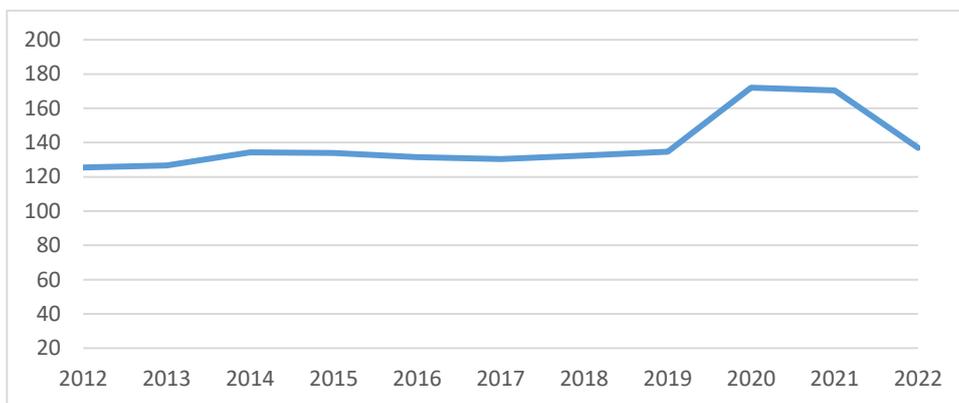
A autora ainda aponta a relação que existe entre a insegurança alimentar e a escolaridade. Foi constatado em relação aos casos mais graves, que em 22,3% das famílias o responsável pelo sustento tinha até quatro anos de estudo ou nenhum, enquanto para os que tinham oito anos de estudo, os casos mais graves correspondiam a 10,2%. O direito social da educação apresenta-se como uma forma importante de proteção contra a fome, e a má alimentação na infância prejudica o desenvolvimento físico e a aptidão cognitiva futura. (PENSSAN, 2022). E a má alimentação decorrente da pobreza tem também influência nas condições de saúde das pessoas.

Desde o final do Século XIX, estudos apontam que precárias condições de vida relacionadas à pobreza levam a problemas mais graves de saúde. Assim, a vulnerabilidade ocasionada pelo empobrecimento da população (insegurança

alimentar, renda e escolaridade baixas e ausência de garantia de acesso a medidas de higiene básica) ampliam as inequidades. (IBGE, 2022, p. 70).

A área da saúde também foi impactada pela austeridade fiscal, conforme o histórico de pagamentos demonstrados no Gráfico 5. Os dados foram obtidos da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023), corrigidos pelo IPCA, com exceção do ano de 2022 cuja fonte foi o Painel do Orçamento Federal<sup>20</sup> (2022). Nota-se que os totais pagos na Função Saúde cresceram de 2012 até 2014, quando neste ano representaram R\$ 134,3 bilhões. Diminuíram nos exercícios seguintes, e em 2019 foram de R\$ 134,7 bilhões. Em 2020 os investimentos aumentaram em decorrência de ações excepcionais de combate à pandemia da covid-19, mas reduziram em 2021 e em 2022, e chegaram neste exercício a R\$ 136,84 bilhões, valor próximo a 2014.

Gráfico 5 – Valores pagos na Função Saúde – em R\$ bilhões



Fonte: elaborado pelo autor, dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023) e Painel do Orçamento Federal (2022)

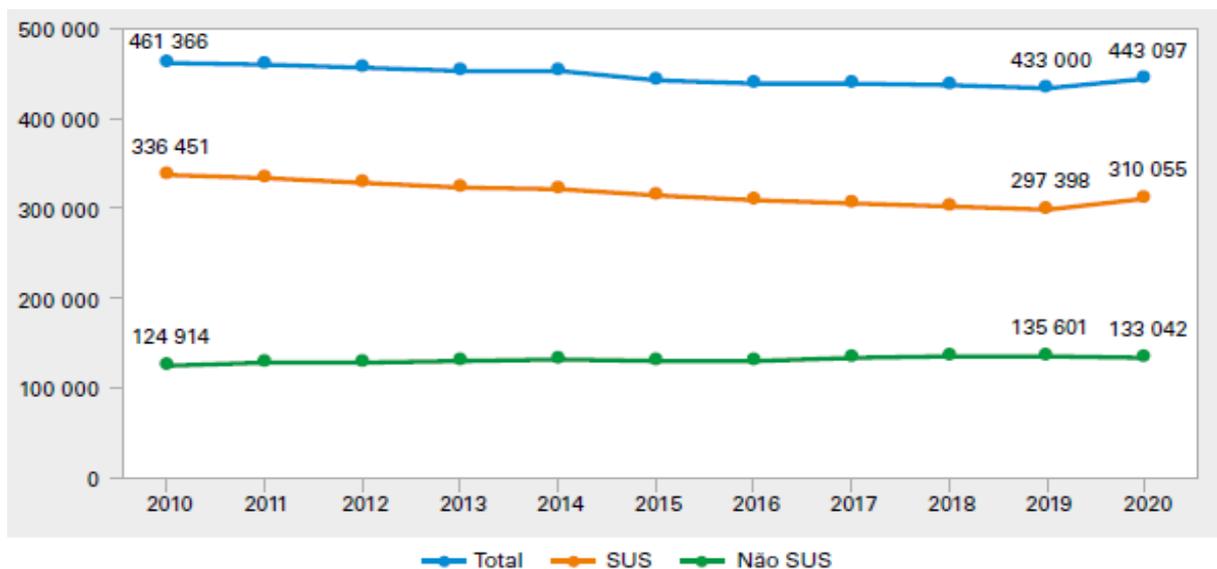
A partir dessas informações sobre a evolução dos gastos em saúde, é importante analisar o que demonstram alguns indicadores. O índice de mortalidade infantil é um relevante parâmetro para avaliação da saúde e condições de vida da população. Conforme o Boletim Epidemiológico (2021) elaborado pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, a taxa de mortalidade infantil no Brasil em crianças com menos de um ano de vida decresceu desde 1990 até 2015. Os óbitos de nascidos vivos por mil habitantes eram de 47,1 e passaram a 13,3. “Alguns autores atribuem essa queda, especialmente, a mudanças nas condições de saúde e vida da população” (BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO, 2021, p. 1). Entretanto, conforme o referido documento, em 2016 houve uma piora no índice que chegou a

20 O valor pago na Função Saúde para o exercício de 2022 foi obtido do Painel do Orçamento Federal (2022), acessando-se o SIOP, porque a UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023) não forneceram dados para esse ano. O valor de 2022 não está corrigido pelo IPCA como para os demais exercícios. Informação orçamentária disponível em: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em: 05 mar. 2023.

14 óbitos de nascidos vivos por mil habitantes, e de 2017 até 2019 observa-se o mesmo patamar de 2015. Os piores índices regionais são do Norte e Nordeste que possuíam, respectivamente, 16,6 e 15,2.

Outro indicador relevante em relação à saúde é a quantidade de leitos hospitalares disponíveis aos cidadãos. Conforme o IBGE (2021), a quantidade de leitos de internação pelo Sistema Único de Saúde - SUS reduziu de 2010 para 2020, passou de 336.451 para 310.055, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Quantidade de leitos hospitalares



Fonte: adaptado de (IBGE, 2021)

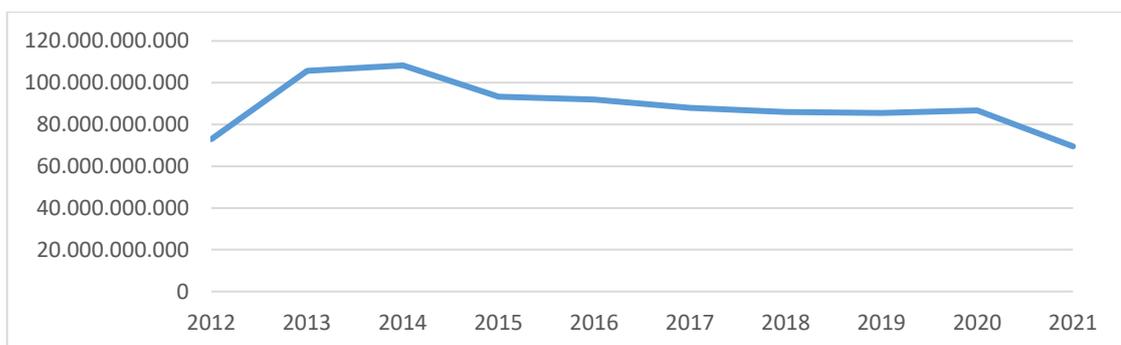
Considerando a diminuição dos leitos totais disponíveis e o crescimento populacional, a quantidade por 1.000 habitantes passou de 2,37 em 2010 para 2,09 em 2020. Em relação aos leitos disponíveis pelo SUS, a redução foi proporcionalmente maior, passando de 1,73 em 2010 para 1,46 em 2020. Nota-se que houve um acréscimo na quantidade de 2019 para 2020 em decorrência da mobilização para o combate da pandemia da covid-19, entretanto, ainda assim a quantidade de leitos disponíveis é menor comparada a 2010. (IBGE, 2021). Em relação ao total de leitos, observa-se que a média dos países integrantes da OCDE é de 4,7 conforme OECD e The World Bank (2020), bem superior à brasileira. A partir dos dados apontados evidencia-se que a redução de leitos foi mais acentuada para o grupo de pessoas que não possuem planos de saúde ou capacidade própria de internação particular, e que essa insuficiência de investimentos em saúde prejudica os mais pobres, agrava a desigualdade de acesso a esse serviço.

Mais um aspecto muito importante a ser considerado em relação à disponibilidade do serviço saúde gratuito à população é o tempo necessário para atendimentos diversos, de maior ou menor complexidade, as chamadas de filas de espera. Foi apresentado um estudo por pesquisadores do Projeto de Avaliação de Desempenho do Sistema de Saúde – PROADESS e do Monitora-Covid19 (2022), que indica que o Brasil possui 1.102.146 procedimentos hospitalares em déficit e com potencial de demanda no SUS. Utilizou-se como referência para essa estimativa a média de procedimentos de 2014 a 2019. Conforme os autores, dentre os procedimentos que estão em pior situação destacam-se: “Cirurgia do aparelho digestivo, órgãos anexos e parede abdominal, Cirurgia do aparelho geniturinário, Cirurgia do aparelho circulatório, Cirurgia das vias aéreas superiores, da face, da cabeça e do pescoço e Tratamento em nefrologia” (PROADESS; MONITORACOV-19, 2022, p. 1). Os autores ainda destacam que as necessidades represadas de exames e diagnósticos pioram as condições clínicas que não são atendidas no tempo adequado, e que os tratamentos que estão acumulados representam um grande desafio para o Sistema Único de Saúde. (PROADESS; MONITORACOV-19, 2022).

Esses dados apresentados em relação à saúde apontam que os recursos orçamentários alocados são insuficientes para assegurar direito constitucional. Essa condição impacta negativamente na saúde e na qualidade de vida das pessoas mais pobres, e as coloca em risco de morte pela ausência, demora ou falta de qualidade do atendimento.

O direito ao trabalho também foi impactado pelo regime de austeridade fiscal que ocasionou restrições de investimentos em políticas sociais para essa garantia constitucional. Apresentam-se, no Gráfico 6, os valores pagos do orçamento federal na Função Trabalho, reajustados pelo IPCA até 2021, no período de 2012 até 2021. Nota-se que o investimento nessa área era crescente de 2012 até 2014, quando representou R\$ 108,2 bilhões, e na sequência regrediu e chegou em 2021 a R\$ 69,5 bilhões.

Gráfico 6 – Valores pagos na Função Trabalho



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU\_Ciência (2023)

Para a análise dos valores pagos na Função Trabalho serão destacadas algumas de suas Subfunções, Ações e também uma Unidade Orçamentária, de modo a propiciar a compreensão do impacto social da restrição de gastos nessa área.

Na Subfunção Fomento ao Trabalho, que em 2012 foi pago pouco mais de R\$ 421,6 milhões, o gasto foi expressivamente aumentado em 2013 para R\$ 28,7 bilhões. A partir de então a despesa decresceu até chegar em 2021 a R\$ 20,8 bilhões. (UNIFESP; SOU\_CIÊNCIA, 2023). Essa Subfunção tem como principal destinatária de recursos a Ação de Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES, responsável por viabilizar investimentos importantes para a geração de empregos.

Na Subfunção Empregabilidade, conforme os dados obtidos da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023), houve pagamentos de R\$ 90,1 milhões em 2012 e ocorreu a redução para R\$ 21,4 milhões em 2021. Em relação a essa Subfunção, as Ações relevantes que tiveram recursos reduzidos em relação a 2012 são as de Gestão do Sistema Nacional do Emprego e de Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores, nesta última a redução foi em relação à 2017.

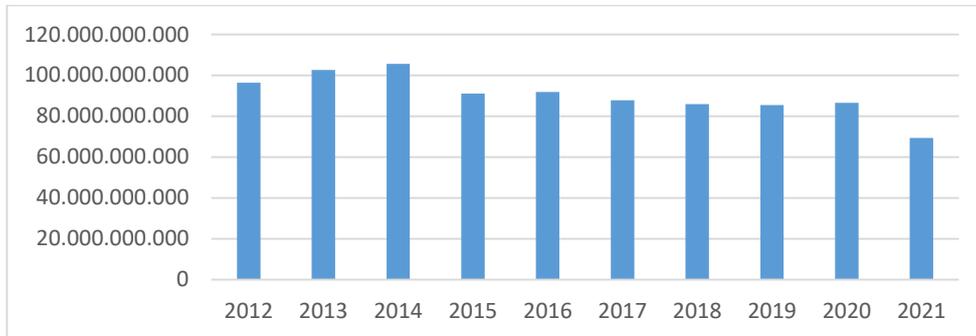
Na Subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador, que teve R\$ 69,5 bilhões em 2012, houve a redução para R\$ 48,3 bilhões em 2021. (UNIFESP; SOU\_CIÊNCIA, 2023). Destacam-se duas Ações importantes que tiveram diminuição de recursos pagos: Seguro-Desemprego e Pagamentos do Benefício Abono Salarial. Estes dois benefícios possuem critérios para a concessão, como por exemplo, para o Seguro-Desemprego o trabalhador desempregado deve ter sido funcionário com carteira assinada e com certo tempo mínimo de trabalho. No caso do Abono, tem o direito de receber até um salário mínimo por ano o cidadão que trabalhou ao menos por um mês no ano anterior, ainda há um teto de rendimento e o empregador deve ser contribuinte do PIS/PASEP. Esses critérios foram exemplificativos, há outros específicos para o recebimento de cada um desses benefícios, mas o importante a ser considerado é que são direitos destinados a trabalhadores que não atuam na informalidade.

Adicionalmente aos dados já apresentados, outra maneira pertinente de se observar os gastos orçamentários relacionados à área do trabalho é considerar os valores pagos relativos à Unidade Orçamentária denominada Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Nesses pagamentos ao FAT, além de outras despesas, também estão contemplados as três Subfunções analisadas, inclusive as Ações do Abono Salarial, Seguro Desemprego e a de Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES.

A evolução dos valores pagos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) está demonstrada no Gráfico 7, conforme os dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023),

reajustados pelo IPCA. Em 2012 foram pagos R\$ 96,4 bilhões, e as despesas aumentaram até 2014. A partir deste ano os valores pagos decresceram, chegando em 2021 a R\$ 69,3 bilhões.

Gráfico 7 – Pagamentos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – valores em Reais



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023)

O Ministério do Trabalho e Emprego apresenta o Painel de Informações do Seguro-Desemprego (2023), onde constam informações sobre a quantidade de segurados que receberam valores do Seguro-Desemprego. Observando-se o período de 2013 a 2022 constata-se que houve decréscimo da quantidade de segurados contemplados com esse benefício. Tomando-se por base a primeira quinzena de agosto de cada ano, observa-se que em 2013 a quantidade de pessoas que recebeu o benefício foi de 350.175, em 2017 foi de 272.145 e em 2022 foi de 236.995. (PAINEL DE INFORMAÇÕES DO SEGURO-DESEMPREGO, 2023). A queda no número de pessoas contempladas com esse benefício parece não ter relação com um maior nível de ocupação formal dos trabalhadores, pois este não ocorreu no período analisado. Conforme dados do IBGE (2022),

[...] a desocupação e a subutilização que estavam se consolidando em patamares elevados após a crise de 2015-2016, cresceram ainda mais, e alcançaram respectivamente, 14,0% e 28,5%. Já o nível de ocupação (52,1%) indicou que quase a metade da população em idade de trabalhar estava desocupada ou fora da força de trabalho também em 2021. (IBGE, 2022, p. 15).

O total de pessoas ocupadas em 2015 era de 92.400.000, e em 2021 essa quantidade caiu para 89.495.000. (IBGE, 2022). Ainda, dentre as pessoas ocupadas houve redução do número daquelas com vínculo formal de trabalho, e aumento da quantidade daquelas que trabalham por conta própria e sem carteira de trabalho. Estas duas últimas categorias somadas contemplavam 37.869.000 de trabalhadores em 2012, e em 2021 esse número aumentou para 40.776.000. (IBGE, 2022). Portanto, quase três milhões de pessoas deixaram de estar ocupadas com vínculo de trabalho, e dessa forma esses trabalhadores perderam acesso a benefícios sociais, como o Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial.

A informalidade de parte significativa dos postos de trabalho é uma característica do mercado de trabalho brasileiro e constitui importante fonte de desigualdades. Como consequência, há um elevado contingente de trabalhadores sem acesso aos mecanismos de proteção social, como o direito à aposentadoria e às licenças remuneradas (como para maternidade ou afastamento laboral por motivo de saúde). (IBGE, 2022, p. 26).

Além do aumento do problema da informalidade no mercado de trabalho, destaca-se que “Em 2021, os valores dos rendimentos médios dos trabalhos situaram-se entre os mais baixos da série histórica” (IBGE, 2022, p. 18). Conforme os valores a preço médio deflacionados pelo IPCA, o rendimento médio habitual mensal do trabalho principal foi de R\$ 2.536,00 em 2014 para R\$ 2.406,00 em 2021. É interessante observar que o rendimento médio de 2020 foi maior que 2021 porque, segundo o IBGE (2022), a pandemia da covid-19 provocou a redução de postos de trabalho principalmente de pessoas mais vulneráveis, o que resulta em um aumento da média de salários dos que permaneceram ocupados. Esses dados evidenciam a importância das políticas sociais para a proteção da parcela da população mais desprotegida quando está desempregada, e também ações de qualificação para que possam estar aptas ao trabalho.

Em relação ao nível de instrução, havia menor participação da população em ocupações informais à medida que se aumentava a escolaridade. Para pessoas ocupadas com ensino superior completo, a participação de informais foi de 21,6%, enquanto para pessoas ocupadas sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto foi quase três vezes superior, alcançando 62,1%, em 2021. (IBGE, 2022, p. 29).

Outro dado preocupante é em relação aos jovens de 18 a 24 anos. Relativo àqueles que não estavam ocupados e nem estudavam em 2019, o Brasil apresentou o índice de 29,3%, enquanto que a média da OCDE foi de 14,4%, o índice brasileiro é inferior apenas ao da África do Sul. (IBGE, 2022). O acesso ao trabalho é fundamental para a redução das desigualdades sociais. “A importância do trabalho decente para as políticas de proteção social está relacionada, dentre outros aspectos, ao fato de a renda do trabalho ser a principal componente do rendimento das famílias” (IBGE, 2022, p. 46).

Portanto, os dados expostos sobre a situação dos trabalhadores no Brasil indicam que nos últimos anos de austeridade fiscal ocorreu um distanciamento dos cidadãos em relação ao direito constitucional ao trabalho. O investimento efetivo em políticas sociais nessa área foi reduzido conforme as informações dos pagamentos do orçamento federal. Percebe-se dois aspectos: a indisponibilidade de valores orçamentários para as políticas sociais, e a dificuldade

de acesso aos recursos disponíveis devido, especialmente, à precarização do trabalho pela informalidade. Nesse sentido, Braga (2017, p. 28) alerta que

Os trabalhadores estão pagando a conta da crise por meio de rigorosos planos de austeridade e de padrões de vida cada dia mais baixos. Em poucas palavras, a onda de espoliação neoliberal tende a semear revoltas e multiplicar conflitos de difícil solução nos marcos democráticos tradicionais.

Para Harvey (2016), o que o cidadão ganha pelo trabalho ele também perde para os proprietários comerciantes e banqueiros pelos produtos e serviços que é obrigado a adquirir, e ainda perde parte do restante do salário na forma de pagamento de impostos. A privatização e a mercantilização de direitos como a saúde e educação pioram essa situação, e tornaram-se uma forma de extração primária de renda dos mais vulneráveis. Os direitos de aposentadoria, assistência médica e educação gratuita estão ameaçados, e esse ataque se tornou no neoliberalismo uma forma de espoliação racionalizada. Essa situação está sendo intensificada pelo regime de austeridade que se tenta justificar por uma necessidade de controle fiscal das contas públicas. Para o autor, um movimento contra a austeridade, luta pela eficácia no fornecimento de saúde, educação e demais serviços sociais, é tão importante para a luta de classes quanto é aquela contra a exploração trabalhista. (HARVEY, 2016).

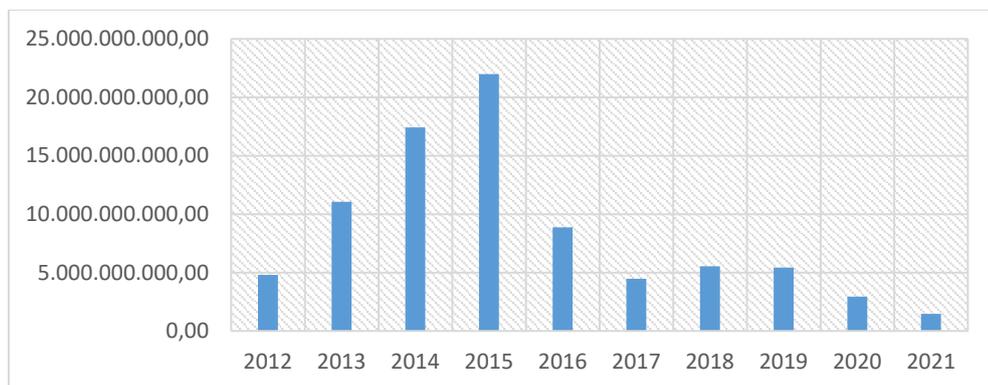
O direito dos brasileiros à moradia também foi limitado pelo regime de austeridade fiscal, pois houve restrições de investimentos em políticas sociais para essa garantia constitucional. No Brasil há significativo contingente de pessoas morando em habitações precárias, em áreas de risco e também em situação de rua. Conforme Dowbor (2022), há no país um déficit habitacional de seis milhões de unidades.

O aumento da população que está em situação de rua reflete a ineficiência do Estado em proporcionar as políticas sociais adequadas para enfrentar esse problema, que é complexo, pois as pessoas estão nessa condição por fatores diversos. Inclusive, muitos brasileiros estão nessa situação por não ter condições de pagar aluguel de moradia. Em publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Natalino (2023), afirma que “Estima-se que a população em situação de rua no Brasil tenha crescido 38% entre 2019 e 2022. Considerando o período de uma década (2012-2022), o crescimento foi de 211%. O crescimento da população brasileira na última década, entretanto, foi de apenas 11%” (NATALINO, 2023, p. 13). De acordo com os dados apresentados pelo autor, no ano de 2014 havia 106.650 pessoas em situação de rua, e em 2022 esse número foi para 281.472, ou seja, o aumento se intensificou nos últimos anos. (NATALINO, 2023).

Outro problema relacionado à moradia é que os cidadãos mais pobres, por falta de opção, constroem suas residências em áreas perigosas, locais propensos a desastres naturais como alagamentos e deslizamentos de encostas de morros, e ficam sujeitos ao risco de morte. De acordo com o Serviço Geológico do Brasil - SGB/CPRM (2023), há 3,9 milhões de pessoas no país que vivem em áreas de risco. Entretanto, no Programa do orçamento “Gestão de Riscos e Desastres” houve um decréscimo dos valores investidos em uma década. Conforme dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023) corrigidos pelo IPCA, em 2013 foram gastos nesse programa R\$ 3,7 bilhões, em 2020 houve redução para R\$ 1,15 bilhões, e em 2021 o menor valor, R\$ 789,4 milhões.

Outro importante Programa orçamentário que teve os recursos reduzidos foi o Moradia Digna. Este programa contemplou os investimentos do denominado Minha Casa Minha Vida, criado em 2009 com o objetivo de financiar a construção de casas, principalmente com subsídios para pessoas de baixa renda. Em agosto de 2020 o Minha Casa Minha Vida (MCMV) passou a se chamar Casa Verde Amarela. Em fevereiro de 2023 foi retomado o MCMV pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva. O Gráfico 8 ilustra o histórico de pagamentos do Programa Moradia Digna, que é a denominação orçamentária que abrange os dois outros programas referidos, além de outras Ações.

Gráfico 8 – Pagamentos do Programa Moradia Digna – valores em Reais



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023)

A evolução histórica demonstra a queda expressiva dos investimentos do orçamento federal nesse Programa. Considerando-se a correção pelo IPCA, em 2012 os investimentos foram de R\$ 2,7 bilhões, que cresceram nos anos seguintes e em 2015 representaram R\$ 21,9 bilhões. Posteriormente os pagamentos reduziram-se e totalizaram R\$ 1,4 bilhão em 2021.

Os dados das despesas orçamentárias no período de 2012 a 2021, em alguns casos também 2022, demonstram de modo geral a redução de investimentos nas áreas analisadas. Os

indicadores e informações sobre educação, alimentação, proteção à infância, assistência aos desamparados, saúde, trabalho e moradia, indicam a insuficiência de investimentos em políticas sociais para efetivação desses direitos previstos constitucionalmente.

Uma vez que direitos humanos e fundamentais necessitam de investimento para serem materializados à população, o orçamento público operacionalizará a sua materialização, justamente por suas finalidades, principalmente a LOA cujas características mais marcantes têm grande cunho de tornar efetivos direitos humanos. (ARAGÃO, 2021, p. 433).

Arretche (2015) traçou um panorama sobre as desigualdades no Brasil no período de 1960 a 2010. A autora afirma que “A trajetória de longo prazo das desigualdades no Brasil revela que não há determinismo – econômico ou político – nesse processo. Políticas importam! Mais que isso: deslocamentos no padrão de desigualdade requerem políticas implementadas por um longo período de tempo” (ARRETCHÉ, 2015, p. 7). Para Sen (2010), a falta de recursos é apresentada como justificativa para o Estado adiar investimentos em políticas sociais até que o país fique rico. Entretanto, o autor destaca que um programa adequado de serviços sociais pode melhorar muito a qualidade de vida das pessoas, sem precisar esperar que antes o país fique rico. O investimento público em educação e serviços de saúde, por exemplo, também são importantes para o crescimento econômico, e são uma maneira rápida de proporcionar melhor qualidade de vida para a população. E Dowbor (2020, p. 129) destaca que é importante que o Estado invista em políticas sociais, porque “A apropriação privada das políticas sociais leva a formas nocivas de expansão do rentismo em áreas vitais como saúde, educação e segurança” (DOWBOR, 2020, p. 129). Ainda nesse sentido, a COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS (2020, p. 238) aponta que

É importante salientar que os gastos públicos são essenciais para assegurar um melhor padrão de bem-estar social e, no Brasil, são altamente necessários, considerando o quadro de subfinanciamento das políticas sociais, aprofundado intensamente com a EC 95. Daí a necessidade de ampliar gastos e a cobertura das políticas sociais e ambientais.

A partir dessa análise da redução dos investimentos orçamentários em políticas sociais e de alguns indicadores, constata-se que as políticas sociais têm importância significativa na conformação da vida das pessoas, e que a forma como determinadas políticas são concebidas e implementadas gera efeitos, têm influência nos níveis de pobreza e desigualdade social. Nota-se que a austeridade fiscal produz efeitos socialmente negativos, além de prejudicar a implementação de políticas necessárias para a garantia de direitos sociais, limita direitos humanos, como liberdade e vida digna. Para a PENSSAN (2022, p. 45), a situação de pobreza

e insegurança alimentar no Brasil evidencia “[...] a necessidade de políticas públicas permanentes que possibilitem o aumento dos rendimentos familiares, sejam elas de melhor distribuição da renda, bem como de geração de emprego, aumento do poder de compra do salário mínimo e mais acesso à educação”.

E essa falta de investimentos adequados em políticas sociais prejudica com maior intensidade os cidadãos pobres. As pessoas com grande poder aquisitivo têm acesso a boas condições de moradia, alimentação, planos de saúde e escolas particulares. Por outro lado, a parcela da sociedade com o acesso precário à alimentação, saúde, moradia e educação, tem maior dificuldade para uma boa formação ou qualificação. A possibilidade de conseguir um trabalho bem remunerado fica comprometida e as desigualdades de renda e riqueza permanecem ou ampliam-se. Os ricos dependem menos do Estado, têm rendimentos de patrimônio ou financeiros e diferenciais que proporcionam vantagem na competição social. As políticas sociais, sejam de Estado ou de governo, universais ou focalizadas, demonstram-se como importantes instrumentos para redução de pobreza e desigualdades sociais. A austeridade fiscal, enquanto mecanismo de restrição para implementação dessas políticas, influencia na produção e ampliação de desigualdades, é socialmente injusta.

### 3.2 CAPTURA DO PODER POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO E O IMPACTO DA AUSTERIDADE NA DEMOCRACIA

Para Harvey (2016), o ataque às políticas sociais é uma forma de espoliação que repassa o valor que é poupado com o corte de gasto público para a classe de bilionários ou quem não precisa. Estes fazem parte de uma classe consolidada, que monopoliza a economia, os processos políticos e a mídia. E ainda assim, os economistas ortodoxos afirmam que o livre mercado é o deus em que se deve confiar, e que os monopólios poderiam ser evitados se houvesse esforço da sociedade. O autor destaca que o poder político está sendo utilizado para atacar o bem-estar das pessoas que são consideradas substituíveis e descartáveis, que são desumanizadas. O poder da oligarquia é utilizado para uma democracia totalitária, que utiliza de artifícios para suprimir os movimentos políticos que forem em desfavor da riqueza. Para Dowbor (2020, p. 102), “O tempo do capitalismo com democracia, voto e cidadãos está cada vez mais distante, ou menos significativo. As superestruturas em construção são outras”.

No Brasil as contribuições para campanhas eleitorais por pessoas jurídicas não são mais permitidas desde as eleições de 2016, ou seja, empresas não podem mais fazer doações. O financiamento é possível com recursos públicos, do Fundo Partidário e do Fundo Especial de

Financiamento de Campanha, e também com recursos privados do próprio candidato ou de pessoas físicas. Conforme indica o relatório da OXFAM (2021), a reforma eleitoral de 2015 manteve a possibilidade de doação de pessoas físicas com um limite de 10% da renda bruta anual. Dessa forma, mesmo que de modo mais limitado, o poder econômico permanece com influência sobre o poder político. Além disso, constata-se que interesses corporativos estão explicitamente representados no Congresso Nacional, as chamadas bancadas, por exemplo, bancada evangélica, da bala, ruralista. Dowbor (2017, p. 117) lamenta que há, cada vez menos, representantes dos cidadãos, e afirma que “A perda da representatividade do Congresso tende a ser vista com certa resignação ou até com cinismo. Mas se pensarmos um pouco, trata-se de uma dramática deformação de todo o sistema político”. Embora informais, essas bancadas podem contemplar diversos partidos, e políticos articulam-se para defender temas e objetivos comuns, próprios ou de quem eles representam, como de empreiteiras, do sistema financeiro, do mercado. Para Vasconcelos (2022, p. 86), mercados

São forças econômicas que capturam o poder político, seja pelo patrocínio das campanhas eleitorais, seja pela cooptação ou corrupção de atores internos dos estados nacionais descomprometidos com a Constituição e desleais aos interesses nacionais, seja por teóricos e pesquisadores, juristas, economistas, cientistas políticos e cientistas de dados que elevam o poder manipulatório da realidade e das subjetividades dos indivíduos ao paroxismo, seja pelo poder da mídia alinhada a tais grupos e instrumentalizados por tais interesses em detrimento de toda a sociedade.

Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 19), afirmam que “[...] o Estado é o espaço privilegiado da disputa entre grupos e classes sociais. Portanto, a acumulação de riqueza está associada ao exercício do poder ideológico, político e econômico”. Para Harvey (2016), o Estado legitima a acumulação de capital por extorsão, pois permite que direitos coletivos e valores de uso como saúde, moradia e educação sejam transformados em propriedade privada. O acesso desigual a esses direitos é regulado pelo capital, ou mercados, por vezes concebidos de forma corrupta ou por meio de legislações direcionadas para o atendimento de interesses. Contemporaneamente, na forma do neoliberalismo as privatizações e políticas de austeridade são impostas com argumentos supostamente técnicos. Os poderes e práticas dos Estados estão sendo direcionadas cada vez mais às demandas de empresas e portadores de títulos da dívida pública, e estão sendo menos priorizadas as necessidades dos cidadãos. Os poderes soberanos do Estado sofreram desgaste, e há mais apoio estatal no sentido do capital ser favorecido. (HARVEY, 2016).

Mesmo nesse contexto de tentativa de captura do poder político pelo poder econômico, é pertinente destacar a importância do regime democrático, pois “O Brasil pode ser tomado como um caso que confirma a proposição de que a democracia produz corretivos para a

desigualdade. A desigualdade de renda aumentou durante o regime militar, quando a participação eleitoral era restrita” (ARRETCHE, 2015, p. 429). A autora ainda comenta que foi importante a universalização do direito ao voto porque havia proibição para os analfabetos, que incluíam uma grande parte de cidadãos, principalmente os mais pobres. E ela também aponta que a relação entre a democracia e a redução de desigualdades é intermediada por políticas, e destaca a importância da forma de concepção das políticas, do estabelecimento de critérios de gestão, de elegibilidade e da extensão da operação das escolhas. Uma parcela relevante da evolução da desigualdade de renda resulta da associação de políticas diversas. A diminuição das desigualdades não é uma consequência direta da democracia, mas as decisões sobre políticas sociais e despesas públicas são fundamentais. (ARRETCHE, 2015). E essas decisões e discussões que ocorrem no ambiente governamental e legislativo sofrem pressões e influências dos detentores do poder econômico. Conforme a Fundação Ulysses Guimarães (2018, p. 68),

Em sociedades democráticas complexas, onde o poder distribui-se numa rede de instituições, a tarefa de governar é essencialmente convencer e coordenar uma multidão de agentes, sabendo sempre que estruturas de interesses especiais organizados estão sempre no caminho entre o Estado e a sociedade.

O Estado tem o poder do recolhimento de impostos e realizar a distribuição de renda e riqueza, e isso depende em grande medida dos grupos e forças políticas que têm possibilidade de influência no Estado e o que é produzido a partir desse poder. (HARVEY, 2016). Este autor afirma que quando ocorrem propostas fiscais de redistribuição dos ricos para os pobres, há um movimento de hostilidade por uma parcela da sociedade, especialmente a política. A redistribuição está ocorrendo no sentido inverso, por meio da austeridade fiscal, isenções tributárias para alguns segmentos e na ideia de um Estado menor. O interesse do capital é responsável por artimanhas orçamentárias e fiscais. (HARVEY, 2016). “A corporação saberá financiar políticos, juízes ou órgãos de controle até obter as suas vantagens. O poder pontual tem muito mais força de penetração do que o interesse geral” (DOWBOR, 2020, p. 130).

Conforme o relatório da OXFAM (2023, p. 8), “Concentrações extremas de riqueza prejudicam o crescimento econômico, corrompem a política e a mídia, corroem a democracia e impulsionam a polarização política”. Para Moreira (2019), os representantes de proprietários de terras, de meios de produção ou do sistema financeiro têm poder junto aos titulares do poder público e, portanto, influenciam na distribuição de riquezas. Se colocam para representar esses grupos em processos eleitorais, e dessa forma são eleitos políticos que não representam a todos

e, embora os requisitos legais eleitorais sejam cumpridos, não resulta uma verdadeira democracia. Nesse sentido, Dowbor (2022, p. 8) comenta que

Podemos ter democracia, conquanto não a usemos: o resultado é uma democracia política formal, o voto, sem a democracia econômica. A pandemia Covid-19 apenas veio escancarar a fratura econômica, política e social. No Brasil hoje, um dos maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo, temos 19 milhões de pessoas que passam fome; e 116 milhões em situação de insegurança alimentar, em pleno 2022.

Chomsky (1999) destaca a importância do sistema neoliberal nesse contexto. O autor afirma que a democracia é permitida desde que o controle dos negócios não esteja acessível às decisões populares, ou seja, que não seja democracia de fato. Ele destaca que esse sistema produz uma cidadania marcada pelo desinteresse e hipocrisia, despolitizada, e que existe uma ideia que é geralmente aceita de que uma sociedade democrática deve ser fundamentada pelo preceito do consentimento dos governados. Streeck (2013) comenta que considerando-se a democracia como um regime que intervém por meio do poder público em favor dos cidadãos na distribuição dos resultados econômicos do funcionamento do mercado, o neoliberalismo é incompatível com um Estado democrático. Esse desinteresse e hipocrisia mencionados por Chomsky (1999), facilitam a manipulação dos recursos do orçamento público de acordo com os interesses de alguns grupos já mencionados, como o mercado financeiro e rentistas. Nesse sentido, Chieza, *et al.* (2018, p. 164), afirmam que

O *orçamento* pode ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que a sua estrutura de receitas e gastos mostra quais as classes sociais que arcam com o maior ou menor ônus da tributação, assim como as que mais se beneficiam com a destinação destes recursos na forma de bens e serviços públicos.

Atualmente os credores se esforçam mais do que no passado para influenciar a política estatal com a finalidade de garantir seus direitos. Além dos cidadãos, os credores da dívida pública apresentam-se como uma nova classe de titulares de direitos e ao mesmo e com influência sobre o Estado endividado. O capital financeiro pode ser considerado como um segundo povo, o do mercado que contrapõe ao do Estado. É uma nova etapa da relação entre o capitalismo e a democracia. O capitalismo influenciava a democracia indiretamente através do nível de investimento nas economias, agora influencia diretamente por meio do financiamento estatal. (STREECK, 2013). Para esse autor, há conflito entre os credores dos Estados e os cidadãos, e o objetivo dos rentistas é garantir que seja dada prioridade aos seus interesses sobre os direitos do povo. Desejam a prioridade de pagamento de serviço da dívida ao invés da prestação de serviços que beneficiem a população de maneira geral. A melhor maneira de

realizar esse objetivo é por meio de instrumentos legais, que quando forem estabelecidos constitucionalmente limitam a soberania dos eleitores e de futuros governos em relação às finanças públicas. (STREECK, 2013). Conforme Dowbor (2017, p. 118),

As sucessivas propostas de emendas constitucionais geraram o monstro deformado atual, com congelamento dos gastos públicos, liberalização do sistema financeiro, deformação da Previdência e assim por diante. O truncamento do Código Florestal e consequente retomada da destruição da Amazônia, o bloqueio da taxação de transações financeiras e tantas outras medidas, ou a ausência delas, como é o caso da imposição sobre fortunas ou capital improdutivo, resultam desta nova relação de forças que um Congresso literalmente comprado permite. O ataque generalizado às políticas sociais, entre outros, provocou em pouco tempo um retrocesso generalizado no país.

Esse autor afirma que o poder político é cooptado, inclusive, pelo mecanismo da dívida, e grupos financeiros e econômicos têm capacidade de impor nomeações em cargos estratégicos como ministérios, comissões parlamentares, e até diretores de bancos centrais. (DOWBOR, 2017). Por exemplo, o Banco Central do Brasil que goza de autonomia em suas decisões, é comandado desde 2019 por um presidente que já atuou em bancos privados e no mercado financeiro, e é muito criticado pelo atual governo e por economistas respeitados devido à política de juros excessivos. Isso é prejudicial ao crescimento econômico do país, e privilegia o rentismo. Para Dowbor (2020), esse sistema de poder precisa menos de democracia para se manter, há um redimensionamento da política que é concretizada pelas próprias corporações, os políticos se tornaram representantes dos corruptores. O autor sugere, inclusive, que se apresenta o fim do capitalismo democrático.

Estamos habituados a qualificar de desvios, roubo ou corrupção tudo que pode ser considerado ilegal. Mas a realidade é que a grande corrupção, os desvios realmente significativos em termos dos descaminhos da economia, têm hoje suficiente força política para gerar a sua própria legalidade por meio de leis menores que simplesmente ignoram a obrigação de promover o desenvolvimento equilibrado do país. (DOWBOR, 2020, p. 61).

Para Sen (2010), a construção e fortalecimento de um sistema democrático é imprescindível para o processo de desenvolvimento, e é importante garantir as condições e circunstâncias que certifiquem a efetividade do processo democrático. O alcance da justiça social depende principalmente da prática efetiva, e não apenas regras institucionais estabelecidas. Beluzzo e Galípolo (2017) entendem que a efetiva fruição dos benefícios do capitalismo pelo todo da sociedade depende da capacidade de mobilização democrática e enérgica daqueles que estão entre os perdedores. Para isso, a plena democracia prescinde de construção permanente de estruturas de participação nas decisões relevantes para a vida dos

cidadãos. Os autores apontam que parece não existir apenas sofrimentos devido a uma crise do capitalismo, mas consequências de uma desorganização nas práticas e princípios estruturantes da vida social.

Para Stiglitz (2013), a concentração de poder por poucos, que cada vez é maior, enfraquece o Estado de direito e a democracia. O autor coloca que a desigualdade é ao mesmo tempo consequência e causa do fracasso do sistema político. Este colabora para o desequilíbrio do sistema econômico quando não consegue dirimir as falhas do mercado, e traz como consequência o aumento da desigualdade. Dessa forma, os fracassos da economia e da política estão estreitamente relacionados, pois um sistema político que está sob domínio dos ricos concebe a legislação para beneficiá-los, em vez de proporcionar proteção aos cidadãos que mais precisam. (STIGLITZ, 2013). As forças de mercado colaboram na determinação do grau de desigualdade, porém as políticas públicas podem determinar o grau de influência do mercado, o Estado tem maneiras de condicionar essas forças.

A desigualdade é, em grande medida, consequência de políticas governamentais que formatam e coordenam as forças do mercado e sociais de maneira mais ampla. Para a OXFAM (2023, p. 12), “A desigualdade não é inevitável, e sim uma escolha política. Os governos podem tomar medidas claras, concretas e práticas para reduzir radicalmente a desigualdade e dotar a si mesmos da capacidade fiscal de proteger sua gente”. Stiglitz (2013) coloca que a desigualdade poderia ser reduzida através de políticas que tornassem a sociedade mais eficiente e desigual. Porém, ele destaca que há o aspecto desanimador, o fato de que é difícil transformar os processos políticos que desenham essas políticas.

Também, conforme Harvey (2016), há certa moderação na proposição de novas políticas ou pensamentos. Ocorre uma polarização entre as propostas de soluções neoliberais, destacando a austeridade fiscal, e a forma econômica keynesiana. Entretanto, em relação a esta última, se ignora a ênfase de Keynes na redistribuição de renda, portanto, as duas formas resultam no favorecimento de grandes grupos, e nessa plutocracia as organizações poderosas influenciam na política e se beneficiam economicamente.

Para Dowbor (2020) a população desorganizada não consegue ter influência ou poder na sociedade. Mesmo que existam milhões de insatisfeitos, uma minoria da sociedade que esteja organizada e bem articulada consegue exercer um poder muito mais efetivo, ocorre a hegemonia de interesses específicos em relação aos interesses desarticulados de maiorias. Dowbor (2022) autor aponta que a democracia não é efetiva somente com o voto, é preciso maneiras de consulta regular, acompanhamento de programas, participação em iniciativas. Para isso é necessário descentralização dos processos decisórios, especialmente para o nível municipal onde a

população conhece os desafios e os atores políticos. O autor destaca uma dimensão importante, que é a das organizações da sociedade civil, tanto sindicatos como outras entidades não governamentais, que formam uma arquitetura social que pode propiciar mais equilíbrio ao processo decisório.

O sueco médio participa de 4 organizações não governamentais, acompanha a escola do bairro, as políticas ambientais, o orçamento da cidade. Kroeber, no seu excelente *China's Economy*, constata que a China é ainda mais descentralizada do que a Suécia. Democracia resumida ao voto é uma construção frágil, quando não um engodo. (DOWBOR, 2022, p. 9).

O regime de austeridade fiscal, que prioriza utilização do orçamento público para o pagamento de juros da dívida em vez de políticas sociais, propicia a fragilização da democracia. A execução das despesas e receitas resulta de decisões políticas, que definem as prioridades de destinação de recursos. É de interesse de agentes financeiros e rentistas que o Estado garanta recursos para a alta remuneração aos detentores dos títulos da dívida pública, e que tenha solidez e capacidade de continuar pagando juros ao longo do tempo. Os políticos eleitos passam a não mais representar o povo, mas legislam e decidem conforme as demandas desses agentes, o poder é concentrado por poucos. Além disso, conforme Tavares e Silva (2020), em regimes de austeridade, e no caso do Brasil com o estabelecimento do Teto de Gastos, o volume real de recursos públicos que são postos ao debate no Congresso Nacional tende a se esvaír, o que também caracteriza uma afronta à democracia.

## **4 A ESTRUTURA DA DESIGUALDADE SOCIAL, A CONSTITUIÇÃO DEOLÓGICA DO CAPITALISMO E DO NEOLIBERALISMO, A FUNÇÃO DO ESTADO E CAMINHOS PARA A REDUÇÃO DE DESIGUALDADES**

Neste capítulo discute-se sobre o processo de naturalização, reprodução e legitimação de desigualdades sociais, e de que forma se sustenta ideologicamente a austeridade e o sistema capitalista. Destaca-se a responsabilidade do Estado, suas funções básicas e a dimensão de sua importância, inclusive referenciando-se o Estado do bem-estar social. São discutidos aspectos da relação entre Estado e mercado, com destaque para as características e problemas do capitalismo financeiro especulativo. Apresentam-se, ainda, propostas ou ideias a serem buscadas com o objetivo da redução das desigualdades em alternativa à austeridade fiscal.

### **4.1 CONSTITUIÇÃO IDEOLÓGICA DA AUSTERIDADE FISCAL, DO CAPITALISMO E DO NEOLIBERALISMO**

Nesta seção avalia-se a relação do regime de austeridade fiscal com a doutrina socioeconômica neoliberal, especialmente no sentido de compreender como a austeridade e o sistema capitalista neoliberal se sustentam ideologicamente. Também são identificados e analisados aspectos do processo de naturalização, reprodução e legitimação de desigualdades sociais no Brasil.

#### **4.1.1 Sustentação ideológica da austeridade fiscal e do sistema capitalista neoliberal**

É importante inicialmente trazer o que pensam alguns autores sobre o neoliberalismo e suas características, enquanto sistema econômico, político e social e etapa particular do capitalismo. Conforme Harvey (2011, p. 12)

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas.

Considerando definições críticas do neoliberalismo, Andrade (2019, p. 235) aponta que “A despeito das diferenças teórico-políticas, a complementaridade entre os fenômenos do

neoliberalismo aponta para quatro alvos principais”. A primeira dimensão é a econômica globalizada, que se remete à financeirização, mudanças geográficas de produção, espoliação como maneira de acumulação. O centro do debate é a luta de classes contra a espoliação em esfera global. A segunda dimensão é a luta contra a regulamentação, especialmente as do formato de gestão originário da concorrência e da empresa privada, que disputam as formas institucionais, o direito, a administração e as políticas públicas. A terceira dimensão é a teórica e a simbólica, a ser disputada por ideólogos e intelectuais, de forma a desconstruir a hipótese do mercado eficiente de forma a menosprezar a importância da competitividade e da economia na política. Destaca valores substantivos como a emancipação, participação democrática, igualdade e solidariedade. A quarta dimensão é a das disposições subjetivas, na relação em que o indivíduo tem consigo e com os outros, buscando novas práticas desconstruindo a visão economicista do mundo. (ANDRADE, 2019). O autor “destaca que [...] o neoliberalismo não existe em estado puro, mas em configurações híbridas com outras formações sociais, sendo possível explorar fissuras e contradições nas constelações singulares, de modo a abrir espaço para novas formas de organização social e política” (ANDRADE, 2019, p. 236).

Sobre a economia neoliberal, Vasconcelos (2022) afirma que as diretrizes fundamentais se resumem em

[...] desregulação da economia, liberalização do comércio e da indústria e privatização de empresas estatais. Cortes maciços de impostos, controle da inflação, redução de serviços sociais e de programas de bem-estar, privatizações, políticas monetárias centradas na manipulação das taxas de juros por bancos centrais independentes, assunção do risco do desemprego, downsizing do governo, desregulamentação e liberalização dos fluxos financeiros e do comércio global, debilitação dos sindicatos (com vista ao aumento da produtividade e à flexibilização da regulação trabalhista), integração regional e global das economias nacionais, criação de instituições políticas, think tanks e práticas destinadas à reprodução do paradigma neoliberal. Esse pacote de políticas foi adotado quase universalmente, em conformidade com as condições e características em cada país (VASCONCELOS, 2022, p. 84).

A partir da afirmação desse autor, observa-se como o Brasil se situa nesse contexto a partir das medidas econômicas adotadas nos últimos anos. Dentre elas, destacam-se privatizações, enfraquecimento de sindicatos, desonerações fiscais, altas taxas de juros determinadas pelo Banco Central do Brasil autônomo. E principalmente, conforme demonstrado, a política de austeridade que promoveu a redução de serviços sociais com a insuficiência de investimentos públicos em diversas áreas. Para Harvey (2011, p. 26), “Efeitos redistributivos e uma desigualdade social crescente têm sido de fato uma característica tão persistente do neoliberalismo que podem ser considerados estruturais em relação ao projeto como um todo”. Diante disso, torna-se importante trazer elementos que auxiliem a compreender como o sistema capitalista neoliberal consegue ser estável, como ele se sustenta

ideologicamente e exerce poder. Para López (2013, p. 42), [...] poder é a imposição da vontade de um agente através da força social que consegue mobilizar para sobrepujar a força mobilizada por aqueles que se opõem”. Esse autor ainda afirma que a ideologia é uma forma importante para se obter ou manter o poder. “Ideologia é o conjunto de ideias e conceitos que os agentes poderosos propagam em interesse próprio como se fossem verdades universais a serem adotadas por todos” (LÓPEZ, 2013, p. 54).

O capitalismo, para Harvey (2011, p. 46), “[...] tem sobrevivido até agora apesar de muitas previsões sobre sua morte iminente. Esse êxito sugere que tem fluidez e flexibilidade suficientes para superar todos os limites, ainda que não, como a história das crises periódicas também demonstra, sem violentas correções”. Sobre o capitalismo, Streeck (2013) afirma que ele implica um contrato social com expectativas de capital e de trabalho, lucro e salário, que se estabelecem de forma mais ou menos evidente como uma constituição econômica de maneira formal ou informal. E para esse autor, contrariamente ao que as ideologias e teorias econômicas sugerem, o capitalismo não é um estado natural, mas uma ordem social que necessita de formação e legitimação. Ela se materializa variavelmente a depender do tempo e do lugar e, em tese, pode ser novamente negociada e está permanentemente ameaçada. Para Souza (2018b) o capitalismo tem uma dimensão simbólica, moral e cultural comum, e não pode ser entendido somente sob a perspectiva econômica.

O capitalismo não funciona somente pela ambição de todos, o funcionamento eficiente do sistema capitalista depende de importantes valores e normas. (SEN, 2010). As normas legais muitas vezes são estabelecidas de acordo com interesses, como discutido, a partir da captura do poder político pelo econômico. Nesse sentido, Harvey (2016) indica que a constitucionalidade capitalista, a legislação de maneira geral, incorpora a ilegalidade pois proporciona a mercantilização e privatização daquilo que segundo ele são não mercadorias, como a terra, o trabalho e o capital. E que ficções e fetichismos favorecem essa hipocrisia e beneficiam alguns indivíduos e fortalecem o estabelecimento do poder de classe capitalista. Conforme Chomsky (2017), as doutrinas de mercado foram ideologicamente exitosas, pois promoveram desregulamentação, regras de governança corporativa e outras decisões políticas relacionadas. Isso resulta em maior poder político, promovendo um círculo vicioso que aumenta a riqueza de uma minoria. E os mestres da humanidade desconsideraram qualquer preocupação com o bem-estar da sociedade.

Segundo Bauman (2010, p. 24) “As raízes da dor da qual nos lamentamos hoje, assim como as raízes de todos os males sociais, estão profundamente entranhadas no modo como nos ensinam a viver [...]”. Os valores e normas morais em grande parte são construídos ou

manipulados pelos sujeitos que tem por objetivo a conquista ou a manutenção de poder e riqueza. No Brasil as classes dominantes utilizam o sistema de comunicações como mecanismo para

[...] construir o imaginário do povo, para manipular as informações e para justificar o sistema econômico e social vigente e desmoralizar aqueles que lutam por mais igualdade, mais liberdade, mais fraternidade e pelos direitos das minorias, em um contexto de desenvolvimento. (GUIMARÃES, 2015, p. 23).

Isso ocorre inclusive com o sistema da dívida pública, que tem prioridade em relação à execução de políticas sociais. “Pensar o Sistema da Dívida Pública é compreender um modelo de dominação que utiliza mecanismos e instrumentos de várias naturezas, logo é um sistema invisível e transversal a todas as realidades sociais, políticas, econômicas, culturais, geográficas e até psicológicas” (UBILLA, 2022, p. 67). Também para Chimuris (2022), esse sistema é uma relação de poder, na medida em que o sujeito é colocado na situação de devedor ou de credor.

O sistema da dívida, conforme Souza (2022), é uma nova maneira de dominação de classe, uma forma de saque, ele empobrece as pessoas sem que elas compreendam o motivo. E quando se fala sobre dívida pública, a linguagem utilizada contém eufemismos ou distorções, que torna difícil que as pessoas tenham compreensão adequada sobre a questão. São propagadas ideias elitistas principalmente pela imprensa desonesta, e disseminadas até em universidades, para manter o povo desinformado. Ao se invisibilizar o inimigo, não se reconhece que ele é a elite rentista, e constrói-se a ideia de que o problema é o Estado, estrutura em que ocorreriam o roubo e a corrupção. (SOUZA, 2022).

Os poderes das finanças, segundo Beluzzo e Galípolo (2017), também utilizam a conversa sobre a confiança nos mercados para esconderem as informações e decisões que afetam a vida dos cidadãos. Esses poderes conseguem utilizar fetiches financeiros com apoio midiático e de estruturas ligadas ao mercado financeiro, como as agências de classificação de risco. Estas, por meio de mecanismos de categorização de crédito, estipulam notas muitas vezes de forma fraudulenta para instituições como empresas, bancos e financeiras, a exemplo do momento do colapso imobiliário que ocorreu em 2008 nos Estados Unidos e que teve desdobramentos mundiais.

Conforme Dowbor (2020), existem narrativas que substituem a realidade, e são elaboradas por uma tecnocracia com funções de destaque nas corporações, governos, judiciário, mídia e até setores da academia, e essas organizações formam um sistema articulado e conectado pelos interesses em comum. Para o autor, “A luta de classes mudou de lugar, e a tecnocracia passou a desempenhar, nessa sociedade centrada no imaterial, um papel essencial,

plenamente convergente com as grandes fortunas rentistas: são, também, grandes interessados nos rendimentos financeiros” (DOWBOR, 2020, p. 167). Ele também inclui nessas organizações as *think tanks*, que são instituições públicas ou privadas que produzem pesquisas, análises, recomendações, artigos de opinião, matérias, que também podem influenciar os tomadores de decisão sobre políticas públicas. Muitas são mantidas com financiamento privado e suas publicações por vezes são distorcidas, caracterizadas por manipulação ou direcionamento de informações com o objetivo de atender a determinados interesses. Dowbor (2020) também afirma que esse sistema articulado precisa ser sustentado, e que são utilizadas formas de extração da riqueza social com uma consistente construção ideológica, que justifique a apropriação do lucro do trabalho de terceiros. Nesse sentido, Maciel (2022, p. 14) afirma que

Esse mesmo novo capitalismo — perverso, indigno, predatório, insensível e hipócrita — procura mostrar-se como seu extremo oposto, ou seja, um capitalismo do bem, sustentável, politicamente correto, empregador, inclusivo, preocupado com a desigualdade e as questões sociais. (MACIEL, 2022, p. 14).

O capital, segundo Harvey (2016) sempre permitiu que uma pequena dose de elementos, espécie de antídotos que minimizam os problemas psicológicos ocasionados pela perda no sentido do trabalho, fossem acessíveis às pessoas. Ele exemplifica essa mínima concessão citando uma certa educação humanista, conhecimentos gerais e sentimentos religiosos e morais, e que agora até isso está sendo ignorado em favor de uma austeridade alegadamente fundamental.

Os valores como disciplina e autorresponsabilidade são incorporados de modo invisível, como próprios ou naturais, e não como aprendidos, a sociedade não se dá conta de que existem algumas forças invisíveis que coordenam as ações das pessoas. (SOUZA, 2009). A economia liberal clássica, conforme Harvey (2016), influenciou as pessoas a regular a sua própria conduta, considerando que a dominação e disciplina foram internalizadas no indivíduo conforme com as regras de uma sociedade de mercado. Assim, os conceitos de liberdade e autonomia estão arraigados nos códigos sociais e relações próprios da troca mercantil, fundamentados na propriedade privada e direitos individuais. Foi definido um campo de liberdade que não tolera ser desafiado, independentemente da causa. Para o autor há escritos utópicos de economistas políticos relativos a concepções de autonomia, liberdade e capital, pois a retirada do excedente decorrente do trabalho prescinde de dominação e relativa falta de liberdade.

Os fundadores do pensamento neoliberal entendiam fundamentais “[...] os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tomando-os como valores centrais da

civilização. Assim agindo, fizeram uma sábia escolha, porque esses certamente são ideais bem convincentes e sedutores” (HARVEY, 2011, p. 15). Em discursos são utilizados termos como liberdade no intuito de justificar ações de naturezas diversas. Manipuladores empregam essas narrativas com pautas morais para ludibriar os indivíduos com temas relacionados, por exemplo, à liberdade, Deus, pátria, família, enquanto questões que impactam efetivamente na vida dos cidadãos são escondidas, não protagonizam o debate. Para Harvey (2011, p. 49), “Valores culturais e tradicionais (como a crença em Deus e no país ou concepções da posição das mulheres na sociedade) e temores (de comunistas, imigrantes, estrangeiros ou "outros" em geral) podem ser mobilizados para mascarar outras realidades”. O medo também é explorado política e economicamente com a criação de inimigos ou ameaças invisíveis. (BAUMAN, 2010). Exemplo disso é o que ocorreu nos últimos anos no Brasil com a disseminação de certas narrativas enganadoras, como a de que a liberdade individual estaria sendo ameaçada por decisões de órgãos do poder judiciário ou pela tentativa de implantação do comunismo no país, são disseminadas desinformações e busca-se provocar um pânico moral.

Conforme Souza (2009), há uma falta de autocompreensão das pessoas de que os poderes dominantes fazem uma construção da ilusão da liberdade e igualdade. Como comenta Han (2021, p. 35-36), “O regime neoliberal é tão estável, tão imunizado a qualquer resistência e oposição, justamente porque faz uso da liberdade em vez de oprimi-la. A opressão da liberdade provoca rapidamente a resistência, a exploração da liberdade, ao contrário, não”. Portanto, grande parte da sociedade é vítima, oprimida por um sistema e sequer tem consciência de sua submissão. A ênfase na ideia da liberdade individual ou individualismo colabora para que vidas sejam manejadas conforme conveniências, pois

[...] ao poder interessa manter uma sociedade desagregada, para que ele possa ser o polo aglutinador e organizador desta sociedade. Por que isto? Para o poder, o melhor é que ele encare seus inimigos um a um, em separado. Pois ele teria toda sua organização contra apenas um. A articulação deve ser evitada a todo custo. (LÓPEZ, 2013, p. 53).

A atuação para o enfraquecimento de algumas instituições sociais é exemplo da tentativa de desagregar a sociedade. Conforme Moreira (2019), os donos dos meios de produção e das terras pressionam o governo por reformas para que a força de organizações, como sindicatos, diminua e sejam reduzidos os direitos dos trabalhadores. Dessa forma, aumenta a relação de dependência e diminui a possibilidade de compreensão do trabalhador sobre o processo produtivo.

É interessante aos detentores do poder individualizar a responsabilidade pelos problemas sociais, culpar determinados segmentos de classes menos favorecidas ou responsabilizar os indivíduos pelos seus fracassos. Para Chomsky (2017), em defesa dos princípios de mercado, a propaganda da mídia busca outros culpados para os problemas econômicos ou fiscais. Responsabiliza-se algumas categorias, como os trabalhadores do setor público, com o discurso de que todos ganham altos salários e aposentadorias. Alguns segmentos da mídia atacam muitas vezes os professores e o sistema público de ensino com o discurso de que este é caro e ineficiente. Há interesse na degradação da educação pública e na privatização de direitos sociais, o que é uma política boa para ricos, mas ruim para a economia e para a parcela da população mais carente.

A dominação social só é possível se existirem ideias, implícitas ou explícitas que possam a justificar e legitimar, dessa forma ela pode ter sua reprodução no tempo. A partir dessas ideias é possível a captura do Estado e a apropriação dos recursos do orçamento público por elites e poderosos do mercado. (SOUZA, 2018). Há uma gestão social de subjetividades: “[...] o que vemos atualmente é de outra ordem, a saber, a justificação de ações econômicas e a paralisia da crítica através da mobilização massiva de discursos psicológicos e morais” (SAFATLE, 2020, p. 19). O indivíduo tem internalizadas suas concepções morais, e alguns discursos e ideologias vão construindo as subjetividades, que são se tornam verdades absolutas, e isso ajuda a manter o sistema capitalista neoliberal, ele é estável porque se sustenta política e filosoficamente.

A austeridade fiscal faz parte do ideário neoliberal, e considerando-se as suas características e consequências já discutidas, pode-se afirmar que ela auxilia a dar fluidez ao capitalismo para que ele sobreviva. A política de austeridade também é sustentada ideologicamente com narrativas associadas a valores morais como disciplina, rigor, controle, que prejudicam a percepção de que o orçamento individual ou familiar é diferente do orçamento público. As mídias em geral, e especialmente as digitais, são um importante instrumento de dominação, nas informações divulgadas argumentam, por exemplo, que o Estado gasta demais, há descontrole das contas do governo, por isso é necessário reduzir despesas. Entretanto, nos meios de comunicação de massa não se observa a divulgação de esclarecimentos consistentes sobre a dívida pública e os altos juros pagos, ou sobre a manutenção da atual e elevada taxa Selic de 13,75% ao ano, seus motivos e consequências.

Conforme Dowbor (2020, p. 45-46), “[...] hoje a dinâmica estruturante da sociedade passa a ser o acesso à informação e ao controle do conhecimento no sentido amplo”. E uma forma de manipular o conhecimento é por meio da seletividade na transmissão de informações,

e também na tecnicidade da utilização de termos de difícil compreensão para a população em geral. A sociedade que já possui certos valores culturais e morais internalizados, é induzida a acreditar que a austeridade é necessária, mesmo que isso implique perda de direitos, provoque desigualdades e diversos problemas sociais como já demonstrado.

Alguns discursos com ameaças psicológicas extrapolam os fundamentos econômicos, como os que afirmam que os trabalhadores têm direitos demais e que isso prejudica as empresas e a geração e manutenção de empregos. Reformas constitucionais que integram políticas de austeridade fiscal são sustentadas também dessa forma, como a da previdência social, uma justificativa disseminada foi de que se não realizada não haveria mais recursos para pagamento de benefícios. Safatle (2020, p. 19) destaca nessas questões o apelo à moralidade:

[...] era moral a defesa de que os indivíduos deveriam parar de procurar proteção nos braços paternos do Estado-providência a fim de assumir a responsabilidade pelas suas próprias vidas, aprendendo assim a lidar com o mundo adulto de uma sociedade de risco (embora nunca tenha ficado claro se os riscos afinal eram para todos).

A ideologia espontânea do capitalismo para Souza (2018) é a meritocracia, que surgiu no contexto social da modernidade ocidental. “O significado do termo meritocracia é complexo, mas sua origem semântica é atribuída ao sociólogo inglês Michael Young, em seu ensaio distópico *The Rise of the Meritocracy*, publicado em 1958” (MAZZA; DE MARI, 2021, p. 3). A meritocracia veio como uma resposta, uma ruptura da sociedade aristocrática. Na aristocracia, uma forma de poder ligada à monarquia, a política era comandada por detentores de privilégios que eram transmitidos hereditariamente. O nascimento, o privilégio aristocrático, determinava o destino dos indivíduos. “Ao contrário, a meritocracia surge como um sistema social, político e econômico em que os privilégios são obtidos pelo mérito e o poder é exercido pelos mais qualificados, mais competentes, mais talentosos” (VALLE, RUSCHEL, 2013, p. 79), que seriam como vencedores dentro de uma competição social.

A meritocracia, portanto, veio de encontro à aristocracia, na medida em que se passou a valorizar as habilidades e esforços individuais das pessoas como critérios de distinção social, ou seja, o mérito individual. Entretanto, é importante diferenciar meritocracia de mérito, pois este é individual, e a meritocracia é uma forma de olhar para o mundo, um sistema de organização social, uma ideologia baseada no mérito. O problema é que ela ignora quaisquer outras variáveis, desconsidera o contexto social. De acordo com Bauman (2010, p. 78), “O que acontece ao indivíduo tende a ser visto como uma confirmação do poder de cada um”. Nessa concepção, o indivíduo torna-se o responsável único pelo seu sucesso ou fracasso, pelo seu destino, há uma separação do indivíduo da sociedade. Conforme Dowbor (2022, p. 5),

Com o Iluminismo, a busca dos valores na sociedade passara a abrir frestas no obscurantismo, reduzira-se o número de mulheres queimadas como bruxas (“não permitirás que as bruxas vivam” instrui a Bíblia, Exodus 22:18), geraram-se a visão de enriquecimento como fruto legítimo do esforço, e o conceito do mérito como virtude. A narrativa evoluiu. O trabalhador passou a ter a liberdade de pedir emprego e de ser explorado.

De acordo com Souza (2009, p. 22), “A legitimação do mundo moderno como mundo “justo” está fundamentada na “meritocracia”, ou seja, na crença de que superamos as barreiras de sangue e nascimento das sociedades pré-modernas e que hoje só se leva em conta o “desempenho diferencial” dos indivíduos”. Ou seja, a legitimação dos privilégios modernos é possível na medida em que eles são notados como resultados exclusivos do esforço individual, e por isso há uma ilusão de justiça. Para Barbosa (2006, p. 26), o tipo de personagem que deve representar os princípios meritocráticos é o “[...] autônomo, competitivo, empreendedor, criativo esforçado, tendo o trabalho como o valor central de sua existência, o *self-made man* por excelência do credo norte-americano”. Conforme a autora, o discurso neoliberal contrapõe os valores referentes ao Estado do bem-estar e ao indivíduo que supostamente ele teria criado, que seria acomodado e despreocupado, esperando que o Estado resolva os seus problemas.

Há circunstâncias que fazem as pessoas se movimentarem dentro das estruturas sociais, e para Maciel (2022) a ficção meritocrática esconde como as sociedades modernas se reproduzem, ele observa a partir de sua pesquisa que no Brasil a reprodução das classes privilegiadas ocorre quase automaticamente.

“[...] percebemos que um estilo de vida possível apenas a quem possui considerável volume de capital econômico, cultural e social possibilita a reprodução de redes de contato privilegiadas e o acesso restrito a lugares altamente valorizados na hierarquia moral do trabalho, os quais são totalmente vetados às classes populares” (MACIEL, 2022, p. 231).

A ficção meritocrática, conforme Maciel (2022), é a sustentação moral do capitalismo moderno e legitima a injustiça social. Ela está nos discursos de governos autoritários e populistas de extrema-direita, e ajuda a explicar atitudes de ataques a minorias, como indígenas e quilombolas, e a defesa de empresários e latifundiários. Existe racismo e preconceito nesse contexto, mas a meritocracia propicia a legitimação dos poderosos que seriam os vencedores, os merecedores. “[...] a grande questão sociológica é que a ficção meritocrática, enquanto pano de fundo moral mais profundo, é o que vai justificar, legitimar e naturalizar toda a condução do sistema, como se esse fosse uma grande engrenagem invencível e imutável” (MACIEL, 2022, p. 234). A competição social fundamentada na meritocracia e em uma suposta liberdade

individual legítima a acumulação de capital e poder, ou seja, é útil ao capitalismo, propicia o seu desenvolvimento e sustentação.

#### **4.1.2 O processo de naturalização, reprodução e legitimação de desigualdades sociais**

De acordo com Mello e Moll (2020, p. 5), “O contexto de desigualdade social no Brasil é resultado de um processo histórico de exclusão dos direitos sociais, permeado pela manutenção de condições de vida precárias do povo, tendo como expressão a miséria e a pobreza”. Para Cattani (2014, p. 24), “As desigualdades são indispensáveis para o bom funcionamento do sistema capitalista, sendo criadas e recriadas permanentemente como forma de se assegurarem a vitalidade e o dinamismo da economia de mercado”. Nesse sentido, Piketty (2020) comenta que as sociedades precisam justificar suas desigualdades para manter a estrutura política e social. Contemporaneamente prevalece o discurso da propriedade, do empreendedorismo e da meritocracia, portanto, a desigualdade seria justa devido à possibilidade de escolhas e de oportunidades iguais a todos, de acesso ao mercado e à propriedade. Nessa lógica, a retórica é de que a acumulação dos mais ricos beneficia naturalmente aos demais, e que os que possuem mais merecem porque são mais úteis, mais empreendedores. (PIKETTY, 2020).

A população tem certo conhecimento sobre as desigualdades no Brasil, os meios de comunicação divulgam informações sobre o tema. Entretanto, as pessoas não compreendem suas razões reais e a sua parcela de culpa na construção e reprodução das desigualdades. Podem em alguma medida até desejar o fim da desigualdade, mas não sabem agir para que isso aconteça. (MACIEL, 2022). E a lógica meritocrática influencia essa percepção: “(...) a negação de privilégios é aceita por todos como uma ferramenta contra a desigualdade social, mas quando aplicada como afirmação do merecimento, justifica as desigualdades, fato que dificilmente é trazido à consciência das pessoas e, menos ainda, explicitado e discutido”. (BARBOSA, 2006, p. 23). Em um sistema meritocrático, a supervalorização do mérito individual influencia para que a desigualdade social passe a ser vista como justa, ou seja, esse processo não é bem compreendido pela sociedade.

A linguagem do mérito domina o discurso público, sempre apresentando um aspecto positivo, de que as pessoas que trabalham duro e seguem as regras deveriam ser capazes de ascender até onde seus talentos as levarem. E conforme esse argumento as posições sociais dos indivíduos dependem de cada um, e estes devem ser remunerados ou ter progresso conforme o desempenho, o seu esforço. E nessa disputa social, a questão que está colocada é que as pessoas

não estão competitivamente nas mesmas condições. Não estão preparadas da mesma maneira porque já nascem em condições de desigualdade, uns privilegiados em relação a outros. Destaca-se que a reprodução de privilégios sociais para Souza (2009) é um determinante do conceito de classe social.

Existem, portanto, “pré-condições” não só materiais, mas, também, emocionais e simbólicas que explicam como classes sociais inteiras são construídas e reproduzidas como bem-sucedidas ou como fracassadas desde o berço. Perceber isso é perceber também o caráter superficial e enganoso da grande ideologia e da grande “ilusão” de todas as sociedades modernas que é, como vimos, a crença na “igualdade de oportunidades”, crença essa o fundamento mesmo da “ideologia meritocrática” e, portanto, de toda a legitimação política de qualquer sociedade moderna. (SOUZA, 2009, p. 412).

De acordo com Barbosa (2006, p. 99), “Torna-se difícil avaliar objetivamente o desempenho porque nunca se considera a existência de igualdade de oportunidades, devido às desigualdades iniciais da posição social”. Por exemplo, é mais comum que as pessoas ricas casem entre si, a classe social se reproduz. As crianças dos mais ricos já nascem em condições melhores de competirem, há uma diferença qualitativa na disputa porque os pais podem investir em boas escolas e diversas outras atividades extraclasse, inclusive esportivas e culturais. A boa educação, o desenvolvimento humano, criam oportunidades sociais.

Portanto, “De mecanismo de combate à discriminação social no passado, a meritocracia se torna o critério de discriminação social nas sociedades modernas” (BARBOSA, 2006, p. 35). Os competidores estão apropriados de diferentes níveis de capital econômico, cultural e social, e a meritocracia dificulta, inclusive, a mobilidade ascendente de classe: ela aponta para a expectativa de mobilidade social do indivíduo, mas isso é ilusório. “A luta de classes também se tornou em luta interior consigo mesmo. Quem fracassa hoje, culpa a si mesmo, envergonhado. Problematiza-se a si mesmo em vez de problematizar a sociedade” (HAN, 2021, p. 33,34). Na ideologia meritocrática, as posições sociais devem ser ocupadas conforme o desempenho dos indivíduos, e para Han (2021) esse extremo individualismo favorece a disseminação da lógica neoliberal. De acordo com Souza (2009, p. 43),

O ponto principal para que essa ideologia funcione é conseguir separar o indivíduo da sociedade. Nesse sentido, toda determinação social que constrói indivíduos fadados ao sucesso ou ao fracasso tem que ser cuidadosamente silenciada. É isso que permite que se possa culpar os pobres pelo próprio fracasso.

Os poderosos que integram os setores da indústria, sistema bancário, agronegócio, serviços e comércio buscam naturalizar as desigualdades e culpar as vítimas pelo seu fracasso.

Eles percebem a reprodução da sociedade conforme a reprodução do mercado, e se consideram vencedores virtuosos que têm legitimidade sobre seus privilégios sociais. (SOUZA, 2009).

Em uma sociedade individualizada, de acordo com Bauman (2010), muitos sofrimentos não são entendidos como consequências da forma do funcionamento social, são percebidos como ofensa à autoestima e à dignidade pessoal.

Uma pessoa se sente humilhada quando recebe a mensagem, por palavras ou ações, de que não pode ser quem pensa que é. Essa humilhação gera preconceito e ressentimento. Numa sociedade individualista como a nossa, este é um tipo venenoso e implacável de ressentimento e uma das mais comuns causas de conflito, rebelião e revolta. Ela destrói a auto estima - nega o reconhecimento, recusa o respeito e aplica a exclusão -, substitui a exploração e assume a discriminação como explicação mais comumente usada para justificar o rancor do indivíduo em relação à sociedade. (BAUMAN, 2010, p. 78).

É interessante destacar o que afirma Dowbor (2020) sobre aqueles frustrados, que sabem que estão sendo excluídos do progresso social. Eles inclusive “Votam sem dúvida em qualquer demagogo que prega o ódio contra culpados reais ou imaginários, e o ódio tem um poderoso efeito de catarse para as frustrações” (DOWBOR, 2020, p. 16). E como afirma Markovitz (2021, p. 199), “Todo sucesso meritocrático cria necessariamente um lado simétrico de fracasso”. Semelhantemente é o que Sandel (2020) considera como a “Tiranía do Mérito”: existe a arrogância - reconhecimento e sucesso aos vencedores, e ressentimentos – humilhação e fracasso aos perdedores, com impactos de diversas naturezas nas relações sociais. Para este autor, superar a tirania do mérito não significa que este deve ficar sem função na empregabilidade e papéis sociais, mas desafiar as desigualdades.

É pertinente considerar que critérios de merecimento também são utilizados na arrecadação e distribuição de recursos, no orçamento público, e integram as estruturas legais. Sobre o aspecto da receita orçamentária, Pires (2022, p. 4) afirma que

Segundo a meritocracia, também há justiça em sistemas tributários menos progressivos e, de fato, sociedades que acreditam no paradigma meritocrático não enxergam tanto valor nesse tipo de sistema. Essa é, sobretudo, uma construção política. Mas o argumento da meritocracia parte de uma premissa equivocada de que a riqueza é essencialmente fruto do mérito.

Assim, conforme Pires (2022), se na lógica meritocrática a riqueza das pessoas é fruto do mérito individual, não haveria justiça em uma tributação maior para quem ganha ou acumula mais, um sistema tributário progressivo seria injusto. Atkinson (2015) traz exemplos de situações que envolvem critérios de merecimento, como a condição de um trabalhador desempregado, que precisa ser merecedor da atenção do Estado para receber algum benefício.

Também de uma empresa falida, em que bens remanescentes serão utilizados para o pagamento de dívidas: há prioridades, regras de merecimento para a repartição dos recursos, como os tributos devidos ao Estado, direitos trabalhistas, fornecedores e credores diversos. Os níveis de desigualdade de renda são influenciados por regras de merecimento, e estas são produtos de interação econômica e social. (ATKINSON, 2015).

As pessoas entendem que as ideias morais são criadas por elas, individualmente, como se fossem adquiridas como um bem material qualquer, e o liberalismo predominante se sustenta ao tirar proveito dessas ilusões. (SOUZA, 2018b). E conforme Harvey (2011, p. 46). “Quando a liberdade individual e a autonomia que esta promete são mediadas pelos arranjos institucionais da propriedade privada e do mercado, como ocorre na teoria e na prática liberal, o resultado são enormes desigualdades”. A demonstrada precariedade de investimentos públicos em áreas essenciais como saúde, educação, trabalho, moradia, assistência aos desamparados, prejudica ainda mais a massa de indivíduos que estão na condição do que Jessé Souza (SOUZA, 2018a) caracteriza como subcidadania, pessoas que não tem a incorporação de elementos mínimos exigidos pela sociedade, que não possuem pré-condições de participar da competição social.

Diante do exposto, é possível observar que “O ideal meritocrático não é remédio para desigualdade; ele é justificativa para desigualdade” (SANDEL, 2020, p.181). E não se sustenta a afirmação de que “A desigualdade seria uma consequência pelo não esforço individual, uma vez que na origem todos seriam iguais naturalmente” (MAZZA; DE MARI, 2021, p. 7), pois o mérito precisa de condições anteriores para que ele possa se manifestar. Inclusive, para as autoras, a meritocracia também é uma forma do Estado regular as desigualdades nos sistemas sociais. E é interessante para os que ganham com o sistema capitalista que os perdedores acreditem que o sistema é justo, que é suficiente ser diligente e disciplinados para ter êxito na competição social. (SOUZA, 2018b). Aqueles que não conseguem progredir é porque não se esforçaram o suficiente, por que, em tese, todos teriam as mesmas condições, bastaria se esforçar. A meritocracia apresenta-se como a ideologia espontânea da sociedade moderna ocidental, e mantém os privilégios de classe. Conforme Markovitz (2021), ela também mantém dinastias organizando as famílias conforme uma empresa: o lar conforme um local de trabalho e os filhos como produtos. E a ideologia do desempenho, que é individual, sustenta a lógica meritocrática – a ideologia invisível ou espontânea do capitalismo.

Para Souza (2009), a desigualdade brasileira é legitimada e por isso consegue ser reproduzida ao longo do tempo, tal situação ocorre por instrumentos modernos e simbólicos, é uma violência simbólica. Atualmente a desigualdade é naturalizada, conforme Souza (2004),

porque a culpa é posta no indivíduo, e não na estrutura do sistema, assim as injustiças não são percebidas como tal. Essa conjuntura influencia na adequada distribuição de renda e no investimento em políticas públicas, que são importantes, e também indica que o crescimento econômico por si só não é suficiente para resolver problemas como a marginalização e a desigualdade excludente.

De acordo com Maciel (2022), uma parcela do pensamento liberal afirma que uma renda mínima à população é necessária por uma questão de ordem política e econômica, entretanto parte da elite não entende isso e é contra algumas políticas sociais, como o programa Bolsa Família. Para o autor isso ocorre “Porque aqui reside antes de tudo uma questão de ordem moral e ideológica. A elite nunca foi a favor do enfrentamento real da desigualdade simplesmente porque não acha justo [...]” (MACIEL, 2022, p. 44). Essa parcela da população considera que alguns direitos sociais que atendem aos mais pobres são privilégios, busca normalizar socialmente essa ideia, pois “A “ilusão” que legitima a dominação social em todas sociedades ocidentais ou ocidentalizadas é a ilusão da ausência da dominação social injusta” (SOUZA, 2009, p. 388). Dar a cada pessoa conforme ela merece é um conceito de justiça social das sociedades modernas, e elas se legitimam se mantiverem a ilusão de que há dignidade, de que todos têm liberdade e responsabilidade exclusiva por seu destino.

Harvey (2016) indica que um indivíduo completamente socializado internaliza uma subjetividade política diferente daquela do indivíduo isolado, inclusive uma idealização diferente do próprio significado de liberdade. Para Souza (2009), as pessoas têm concepções fantasiosas de si mesmas, e que somente elas podem saber mais do que ninguém de si próprias. Nesse sentido, Souza (2018b) afirma que um grande desafio para uma vida com significado e independência é ter a compreensão sobre o funcionamento do mundo social.

A partir da análise das afirmações dos diversos autores citados compreende-se que as desigualdades sociais estão sujeitas a um processo de naturalização, reprodução e legitimação a partir de ilusões e ideologias, que têm como elemento importante a meritocracia. Conforme Mello e Moll (2020, p. 3), “[...] o mito da meritocracia, enquanto subjetividade, justifica as desigualdades, contribuindo para a permanência na sociedade”. E para Souza (2009, p. 419) “Reconhecer a importância e a força das “interpretações dominantes” é reconhecer também que não existe dominação social injusta sem que esta seja “legitimada” como boa e justa”. O autor aponta que os maiores oprimidos e vítimas dessas ideologias, como a da meritocracia, são aqueles que ele denomina de “ralé”, não no sentido de menosprezo, mas porque essas pessoas estão abandonadas pela sociedade. Elas compõem “[...] uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, *esse*

*é o aspecto fundamental*, das condições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação” (SOUZA, 2009, p. 21). No sistema capitalista que tem como intrínseca a meritocracia, a “ralé” representa a parcela totalmente excluída da competição social, e mesmo as pessoas que estão em uma condição superior encontram enormes dificuldades.

O Estado tem condições de atuar na redução das desigualdades de oportunidades, pode, por exemplo, envidar esforços com o objetivo de proporcionar que a capacidade e talento individuais já nasçam em um ambiente propício ao seu desenvolvimento. Investir em políticas sociais é um passo fundamental na direção da redução das desigualdades, e um desafio é a determinação das políticas adequadas e o orçamento suficiente em um contexto de austeridade fiscal. Mudanças sistêmicas podem ocorrer por transformações nas microestruturas, por meio de iniciativas adequadas, mas é fundamental ter em consideração que as desigualdades sociais também se sustentam em uma estrutura ideológica que não se percebe diretamente.

## 4.2 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA SOCIEDADE

Nesta seção são apresentados elementos que destacam a função do Estado na sociedade. Além disso, demonstra-se quais os grupos sociais que podem ser beneficiados pelas políticas de austeridade fiscal.

### 4.2.1 O papel do Estado na sociedade – perspectivas sociais e econômicas

A importância do Estado na sociedade já foi abordada nos capítulos anteriores, especialmente quando se demonstrou a relevância do orçamento público para efetivar os direitos sociais. Entretanto, dada a temática da pesquisa, considera-se pertinente aprimorar a discussão a partir dos destaques de alguns autores sobre aspectos econômicos e sociais.

Sob o aspecto de dinamizador econômico e tecnológico, Carvalho e Gala (2020) apontam que o Estado, além de um poder especial de movimentar recursos pela tributação, tem capacidade de conduzir esforços em diversas fases da inovação e tecnologia que podem favorecer avanços necessários. Ele não precisa ser diretamente o executor, mas “O que é imprescindível é que o Estado assuma o papel de viabilizador de última instância da inovação no país, o fiador das nossas explorações tecnológicas” (CARVALHO; GALA, 2020, p. 121). Os autores ainda destacam que “É bastante conhecida a necessidade de intervenção do Estado em processos que envolvam externalidades positivas ou negativas, informação assimétrica, incerteza, risco elevado e concentração e poder econômico” (CARVALHO; GALA, 2020, p.

20). Eles apontam como externalidades positivas investimentos em infraestrutura e outros bens públicos como a produção de conhecimento tecnológico e científico. E ainda comentam que “O centro da economia mundial tem alto conteúdo tecnológico proprietário em seus produtos, logo, tem poder de monopólio considerável e a periferia não” (CARVALHO; GALA, 2020, p. 125). O desenvolvimento econômico pode ser concebido sob o aspecto produtivo como um processo de aprendizagem com poder de monopólio e tecnologia, e um grande valor que torna os países ricos. Os poderosos protegem o conhecimento tecnológico, inclusive por patentes, e não é transferido para outras nações. E quando alguma empresa inovadora produz tecnologia, os países ricos absorvem, não repassam aos emergentes. (CARVALHO, GALA, 2020). É importante, portanto, que o Estado dos países considerados periféricos atue como incentivador da ciência e tecnologia. De acordo com Mazzucato (2014), o Estado tem os meios e os instrumentos necessários para cumprir sua missão empreendedora.

O Estado sempre foi peça central no desenvolvimento tecnológico dos países ricos. Exatamente por conta de sua ampla capacidade de mobilizar recursos via orçamento público, bancos de desenvolvimento e variadas formas de poupança forçada, o Estado consegue enfrentar os assombrosos riscos de insucesso envolvidos na pesquisa básica em inovação tecnológica no estado da arte em cada campo do saber. (CARVALHO, GALA, 2020, 121).

Para os autores, economias complexas são menos desiguais, a sofisticação produtiva produz desenvolvimento inclusivo e redução das desigualdades.

De acordo com Harvey (2011, p. 41), “O capital não é uma coisa, mas um processo em que o dinheiro é perpetuamente enviado em busca de mais dinheiro”. O autor afirma que há diversos tipos de capitalistas, como financistas, comerciantes, proprietários de imóveis, rentistas, e que o próprio Estado pode atuar como capitalista na medida em que utiliza recursos públicos para investimentos em infraestruturas para gerar o crescimento econômico e aumentar a arrecadação fiscal, ele é parte integrante do processo da circulação do capital. (HARVEY, 2011). Nesse sentido, Atkinson (2015) comenta que o Estado é a mais significativa instituição intervencionista, na medida em que a população é pagadora de impostos e recebedora de transferências, e as transferências em dinheiro terão impacto diferenciado nas sociedades em que há acesso gratuito e universal a alguns serviços. Estes que são ofertados, como saúde e educação, têm relevante efeito de distribuição, e interferem nos níveis de desigualdade. Dowbor (2022) também destaca a importância da apropriação dos bens e serviços de consumo coletivo.

Em economias que funcionam de maneira razoável, o bem-estar das famílias depende em grande parte do acesso gratuito a bens de consumo coletivo. Como ordem de grandeza, podemos dizer que 60% do conforto familiar depende do dinheiro no bolso,

que permite fazer as compras, pagar o aluguel, coisas que nos deixam mais seguros e donos das nossas vidas. Mas os outros 40% constituem o que tem sido chamado de salário indireto, e consiste no acesso aos bens de consumo coletivo. (DOWBOR, 2022, p. 28).

Ainda, para Dowbor (2022, p. 50), “O denominador comum dos países que funcionam, mesmo com sistemas políticos diferenciados, é o de orientar a economia para o bem-estar das famílias, mobilizando para isso não só as empresas, como o Estado e as organizações da sociedade civil”. Para esse autor, alguns economistas brasileiros que ele considera ultrapassados ainda defendem o Estado mínimo e entendem como gastos os serviços públicos.

Essa ênfase da orientação da economia para o bem-estar das famílias sugerida por Dowbor (2022) remete ao Estado do Bem-estar Social, ou *Welfare State*. De acordo com Van Stralen (2017, p. 9), “As raízes do *welfare state* situam-se no século XIX, quando, em 1883, o Chanceler Otto von Bismarck criou a Lei de Seguros Sociais e instituiu o seguro-doença. Logo em seguida, instituiu o seguro contra acidentes (1884) e o seguro-invalidez e de velhice (1889)”. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 154), ele se estabeleceu particularmente após a Segunda Guerra Mundial nos países europeus mais desenvolvidos. Ele resultou

[...] de um pacto entre as organizações políticas e sindicais dos trabalhadores (a socialdemocracia) e os capitalistas. Tal pacto se sustentou, de um lado, na melhor distribuição da renda e dos ganhos de produtividade e, de outro, na aceitação da ordem do capital. Demonstrou-se a possibilidade de implementar políticas sociais como instrumento de regulação do mercado, estabelecendo-se um conjunto de direitos sociais universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte etc.) reivindicados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado, de modo a tornar o capitalismo menos devastador. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 154).

O Estado de Bem-estar Social garantiu políticas sociais universais, que passaram a ser atacadas por neoliberais a partir de 1947 que propuseram que a sociedade fosse regulada livremente pelo mercado. Essas ideias não tiveram muita força nos quarenta anos seguintes, mas conseguiram se impor e se tornarem hegemônicas na década de 1980, e no caso do Brasil nos anos de 1990. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Mais especificamente sobre a definição, Van Stralen (2017, p. 9) afirma que

A noção de *welfare state* usualmente refere-se a conjunto de políticas referentes às áreas de saúde, educação, habitação, previdência social, transferências de renda, serviços assistenciais. Algumas dessas políticas são, em maior ou menor grau, universais – educação, saúde, previdência social –, enquanto outros enfocam grupos sociais específicos – serviços sociais, transferências de renda. Nessa perspectiva, diz respeito não simplesmente a bem-estar como também a seguro social, seguridade, direitos sociais, provisão social e regulação social de atividades econômicas.

Kerstenetzky (2012, p. 137) aponta “QUINZE FATOS ESTILIZADOS SOBRE O *WELFARE STATE*”. Dentre estes, destaca-se que: o *welfare state* é promotor e apoiador da atividade econômica; o efeito da redução da desigualdade e da pobreza é maior pela execução de políticas universais do que por políticas focalizadas; para maior financiamento e qualidade dos serviços é importante a inclusão da classe média nesse consumo; os serviços públicos de qualidade em educação precoce reduzem a desigualdade educacional e intergeracional; a pobreza e a desigualdade diminuem quando se aumenta o gasto social bruto, e para a redistribuição os gastos são mais efetivos do que a tributação; o gasto tributário e as políticas sociais privadas são regressivas; as percepções sobre mérito e regras de solidariedade social são afetadas pelas instituições do *welfare state*; reformas dependem de trajetória e eleitores são formados também por instituições de *welfare*, e a produção de *welfare states* com maior redistribuição depende de democracias perenes com alianças de centro-esquerda. (KERSTENETZKY, 2012).

Essa autora também traz observações interessantes sobre os impactos no Brasil do que ela chama de políticas sociais economicamente orientadas e de políticas econômicas socialmente orientadas, que indicam alguma semelhança com o modelo de desenvolvimento escandinavo. A princípio, deseja-se que as políticas sociais tenham influência na proteção social, na redução das desigualdades e da pobreza e na efetivação de justiça social. Entretanto, essas políticas influenciam em dimensões econômicas. Kerstenetzky (2012) explica que ao proteger e prevenir riscos, as políticas sociais colaboram para a estabilidade econômica, melhoram a produtividade e liberam o setor privado de alguns custos e investimentos. A expansão das transferências de renda e a valorização do salário-mínimo no período entre 2006 e 2008 beneficiaram as camadas mais pobres da população e uma significativa parcela de trabalhadores, inclusive do setor informal, com o aumento da proteção social e redução de desigualdades. E por consequência, o aumento do poder aquisitivo expandiu expressivamente o consumo doméstico e foi o principal promotor do crescimento econômico do período, inclusive minimizando no Brasil os efeitos da crise financeira internacional ocorrida entre 2008 e 2009. (KERSTENETZKY, 2012).

As políticas econômicas são concebidas para ter impactos econômicos, mas têm influência social, mesmo que não direcionadas especialmente para esse objetivo. As políticas econômicas socialmente orientadas possuem condicionalidades sociais, constituem-se nas

[...] macro e microeconômicas que foram moduladas por impactos sociais antecipados. Houve uma variedade delas: monetárias, fiscais e regulatórias. Entre as políticas monetárias socialmente moduladas estão o crédito consignado, que permitiu

a inclusão financeira de milhões de aposentados do regime geral que não tinham acesso ao crédito e puderam acedê-lo tendo como colateral as transferências que recebiam do governo; o crédito subsidiado direcionado, que tornou a casa própria socialmente acessível e também se dirigiu à agricultura familiar e, de um modo geral, a tendência à redução da taxa básica de juros, mais clara a partir de 2006, e que também impulsiona o crédito. (KERSTENETZKY, 2012, p. 237).

A Constituição de 1988, de acordo com Kerstenetzky (2012), previu direitos sociais que, se garantidos, aproximariam a sociedade das realizações de bem-estar social do regime social-democrata, e isso seria uma “[...] direção alternativa à do universalismo básico e à do bem-estar corporativo dos períodos anteriores” (KERSTENETZKY, 2012, p. 212). A autora atribui ao bem-estar social brasileiro no final da primeira década do século XXI um universalismo estendido, mas ainda não efetivamente redistributivo. Ela também destaca que as políticas sociais economicamente orientadas têm a capacidade de colaborar para um crescimento do produto e da renda de forma mais sustentável e redistributiva. É importante destacar que de fato o Brasil não viveu o *Welfare State*, o Estado do bem-estar social, mas houve a implementação de políticas sociais, que têm um papel importante no combate às desigualdades sociais.

Para Dowbor (2022), o papel do Estado na implementação de políticas produz efeitos sistêmicos, multiplicadores, que podem fortalecê-lo e garantir que ele atenda cada vez mais os interesses da sociedade. Entretanto, o autor alerta que o conjunto das atividades do país está sendo afetado pelo apoderamento de funções importantes do Estado por grupos privados. Ele também aponta que as iniciativas públicas foram determinantes na época do pós-guerra, caracterizada pelo Estado de Bem-estar Social.

Por um lado, porque o Estado assegurou um sistema tributário progressivo que permitia manter um razoável equilíbrio social, por meio de um conjunto de políticas redistributivas. Por outro lado, o Estado assumiu uma série de políticas como executor, em particular expandindo o acesso gratuito universal aos serviços de saúde, à educação, à segurança, às infraestruturas básicas e outros setores, que tanto melhoraram o bem-estar das famílias com o acesso aos bens e serviços de consumo coletivo, como melhoraram a produtividade da economia ao expandir infraestruturas como transporte, energia, telecomunicações, água e saneamento básico, investimentos esses que facilitam muito o funcionamento das próprias empresas privadas. (DOWBOR, 2022, p. 8).

Esse autor ainda destaca que as grandes inovações tecnológicas ocorreram por meio dos sistemas públicos de pesquisa, inclusive pelo desenvolvimento da pesquisa fundamental, e trouxeram progressos em diversas áreas como genética, informática, internet e microprocessadores. Dowbor (2022) afirma que o objetivo da economia deveria ser o bem-estar das pessoas, mantido de forma sustentável, e que para isso é fundamental a renda suficiente e também o que ele considera como salário indireto: o acesso ao consumo coletivo por meio de

sistemas adequados de educação, saúde, segurança, cultura, infraestrutura, e condições ambientais apropriadas. O setor privado atende apenas em parte essas necessidades, e onde as áreas sociais são apropriadas por empresas ocorrem, por exemplo, indústrias de diplomas, indústrias de doenças, combate aos pobres ao invés do enfrentamento à pobreza. “Ou seja, na principal área de atividades, as políticas sociais, que adquiriram peso econômico maior do que a indústria e a agricultura somadas, não funcionam os mecanismos de mercado, e sim as políticas públicas” (DOWBOR, 2020, p. 124).

As considerações dos diversos autores citados contribuem para a compreensão de que o Estado tem um relevante papel na sociedade, que deve ser executado adequadamente tanto no aspecto social quanto no econômico, e que as políticas instituídas em uma dessas dimensões produzirão efeitos na outra. O bem comum não deve ser compreendido apenas em termos econômicos, devem ser considerados os impactos sociais das ações governamentais, que precisam ser orientadas para a promoção da cidadania e principalmente para a redução da pobreza e desigualdades. A ênfase deve estar no bem-estar das pessoas, e o Estado tem a responsabilidade de direcionar os esforços no sentido de proporcionar as condições para uma vida digna.

#### **4.2.2 O mercado, o Estado e o capitalismo financeiro especulativo**

Souza (2004, p. 81), afirma que “Responder aos imperativos empíricos do Estado e do mercado passou a ser tão evidente quanto respirar ou andar. Somos continuamente modelados para atender a esses imperativos”. Para Bresser-Pereira (2018), o Estado e o mercado são as duas instituições inerentes ao capitalismo e, sobre este, ele considera o liberalismo econômico e o desenvolvimentismo como suas duas formas de organização política e econômica. O autor pondera que o alcance dos objetivos de uma nação ou sociedade política capitalista precisa tanto de um mercado forte quanto de um Estado forte, e o Estado precisa ter funções políticas e sociais mais significativas que o mercado. Inclusive assegurar as condições gerais para que o setor privado invista e inove. Sen (2010), traz uma ideia de complementaridade em relação ao mercado, que este não deve ser suprimido, mas ter condições de funcionar melhor, disposições políticas e sociais. Conforme esse autor, os mecanismos do mercado não garantem sozinhos equidade distributiva, e dependem de pressupostos sociais e políticos. Bauman (2010, p. 31) considera que

A cooperação entre Estado e mercado no capitalismo é a regra; o conflito entre eles, quando acontece, é a exceção. Em geral, as políticas do Estado capitalista, "ditatorial"

ou "democrático", são construídas e conduzidas *no interesse* e não *contra o interesse* dos mercados; seu efeito principal (e intencional, embora não abertamente declarado) é avaliar/permitir/garantir a segurança e a longevidade do *domínio do mercado*.

Nesse sentido, Streeck (2013) também comenta que já ficou evidenciado que o neoliberalismo necessita de um Estado forte, na perspectiva de que tenha capacidade de restringir as exigências sociais e, especialmente as que diretamente interferem na atuação do mercado, e cita como exemplo os sindicatos.

A mídia capitalista, segundo Streeck (2013), afirma que os mercados distribuem conforme regras universais e, contrariamente, a política conforme as relações de poder. Essa mídia ignora que os mercados não consideram a posição inicial desigual dos participantes na avaliação do desempenho e remuneração. O autor destaca que as medidas de políticas distributivas, para serem implementadas, precisam na maioria das vezes ser amplamente discutidas em um processo de disputas. As decisões políticas são atribuídas a governos e decisores que podem ser responsabilizados por seus atos. Por outro lado, as decisões do mercado parecem não ter intervenção humana, como se existissem naturalmente e devessem ser aceitas socialmente como um destino, serem entendidas somente por poucos especialistas.

Os defensores da justiça de mercado, conforme Streeck (2013), procuram se impor de forma retórica e ideológica afirmando que a justiça social é política, no sentido particularista do termo, que seria impura ou corrupta. Por outro lado, esses defensores consideram a justiça de mercado apolítica ou pura, conforme princípios universalistas, pois teria caráter supostamente impessoal por ser dimensionável considerando-se teoria de preços. Para o autor, o mercado deve decidir o que é justo em relação a ele, expressando, por exemplo, em preços. O que é socialmente justo deve ser decidido por meio da ponderação do poder e da mobilização, própria dos processos políticos, e ser expressado por instituições formais e informais. Uma sociedade que se vê exclusivamente através das lentes da teoria econômica convencional, ou que é convencida por ela, pode aceitar a justiça de mercado como justiça social, neutralizando a tensão que existe entre elas. (STREECK, 2013).

Conforme Souza (2009), a luta das elites na busca da hegemonia social ocorre por meio da criminalização do Estado, que é tachado de corrupto, patrimonialista e sustentador de privilégios. “Na verdade, a força do liberalismo economicista, hoje dominante entre nós, só se tornou possível pela construção de uma falsa oposição entre mercado como reino paradisíaco de todas as virtudes e o Estado identificado com a corrupção e o privilégio” (SOUZA, 2009, p. 16). As classes populares e a maior parte da classe média, que são exploradas economicamente, são destituídas da possibilidade de defesa contra a injustiça por meio dessa moralização da

opressão. Esse discurso de se criminalizar o Estado e a política e enaltecer o mercado como perfeito é propagado por parte da imprensa e por intelectuais a serviço da elite, tornando-se dominante (SOUZA, 2018). Ocorre, portanto, uma desvalorização do Estado, como se este fosse ineficiente e desvirtuado, e muitas pessoas passam a vê-lo como um inimigo, e essa ideia contribui também para os processos de privatizações e expropriações de recursos naturais. “As fortunas modernas encontraram na narrativa de que o “Estado mínimo é melhor”, o caminho para se apropriarem de riqueza sem precisar investir, herdando a baixo custo um capital construído pelo setor público com os recursos públicos” (DOWBOR, 2022, p. 27). Ainda nesse sentido, Dowbor (2020, p. 89-90) destaca a captura do poder público pelas corporações, na medida em que

Por meio do endividamento do Estado e dos outros mecanismos vistos anteriormente, gera-se um processo em que, cada vez mais, o governo tem de prestar contas ao “mercado”, virando as costas para a cidadania. Com isso, para a sobrevivência de um governo, passa a ser fundamental não quanto ele responde aos interesses da população que o elegeu, e sim se o mercado – ou seja, essencialmente, os interesses financeiros – sente-se suficientemente satisfeito para declará-lo “confiável”. De certa forma, em vez de república, ou seja, *res publica*, coisa pública, passamos a ter uma *res mercatori*, coisa do mercado.

Ao referenciar a crise que ocorreu após 2008 nos Estados Unidos e que teve desdobramentos mundiais, Chomsky (2017) critica a suposta inteligência dos mercados. Afirma que há uma fé fanática em dogmas, como o da eficiência dos mercados, que estes saberiam tudo e que os problemas seriam resolvidos a partir deles. Essa crença evitou que o Banco Central e quase toda a classe de economistas não percebessem que existia uma bolha imobiliária de 8 trilhões de dólares, sem lastro em princípios econômicos, que colaborou para a destruição da economia. Situações como essa poderão persistir se a maior parte da população ficar passiva, distraída com o consumismo ou questões como o ódio pelos vulneráveis, e os poderosos continuarão fazendo o que desejarem de acordo com os seus interesses. (CHOMSKY, 2017).

Sandel (2016) afirma que é necessário repensar o papel que os mercados exercem nas sociedades. Para ele, nas últimas décadas houve um aumento do mercado e seus valores na vida das pessoas, está havendo a tentativa cada vez mais de se mercantilizar serviços que são direitos dos cidadãos, como saúde e educação. Acrescenta-se a estas que o autor menciona, como exemplo, também a previdência, pois os planos de previdência privada são bastante disseminados porque são muito rentáveis para as instituições operadoras. Essa diminuição da função do Estado na sociedade mencionada por Sandel (2016) é de interesse do mercado, que pressiona de diversas formas, inclusive com instrumentos morais como já discutido, a venda de patrimônio público e de direitos, que são prestados pela iniciativa privada como serviços. A

elite que se beneficia por essa mercantilização tem interesse nas políticas de austeridade, pois pode lucrar com os direitos sociais que o Estado não proporciona na integralidade e que parte da sociedade consegue pagar.

Essa mercantilização também é mencionada por Harvey (2016), que faz observações e comparações interessantes entre os valores de uso e valores de troca de mercadorias ou bens de uma forma geral na economia capitalista, que estão em contradição entre si. Valor de uso representa o benefício de determinada aquisição, por exemplo, um imóvel que se utiliza para habitação e promove a segurança, abrigo, bem-estar e até status social ao cidadão. O valor de troca desse imóvel é o que se paga pela comercialização, ou seja, um custo, a representação monetária, pode ser visto como uma fonte de lucro como, por exemplo, pela locação ou venda. O autor afirma que na sociedade capitalista contemporânea o valor de troca está cada vez mais se sobrepondo em importância ao valor de uso. Então, muitos valores que eram distribuídos gratuitamente pelo Estado estão sendo privatizados e mercantilizados, existe uma pressão para que isso ocorra. Harvey (2016), conforme outros autores citados, também traz como exemplos a educação, a saúde e serviços públicos de maneira geral. Dissemina-se a informação por diversos meios, de salas de aula até a mídia de maneira geral, de que a maneira mais eficiente, barata e correta de se obter valor de uso é com o empreendedorismo do mercado, mediante a perspectiva de lucro. (HARVEY, 2016).

De acordo com Dowbor (2022, p. 53), “Em vez de discursos ideológicos sobre ‘Estado mínimo’ e ‘redução de gastos’, temos de resgatar a dimensão pública e de acesso universal a serviços que são absolutamente essenciais, como saúde, educação, segurança, e evidentemente a sustentabilidade ambiental”. A atenção do Estado é imprescindível especialmente para parcela da sociedade mais carente que necessita das diversas políticas sociais, que por sua vez demandam recursos do orçamento público na medida adequada.

Na obra de Chomsky (2017), intitulada “Quem manda no mundo?”, o autor sugere que para esta questão há uma tendência de resposta de que, mundialmente, são os Estados, as nações consideradas grandes potências. Ele pondera que esse nível de abstração pode estar equivocado, embora reconheça que os Estados têm estruturas complexas e disputas de poder, e a população em geral é tratada com menor importância, mesmo em democracias. Para chegarmos a uma compreensão sobre quem comanda o mundo, devem ser considerados aqueles que Adam Smith chamou de “os mestres da humanidade”, e que na contemporaneidade neoliberal correspondem às pessoas que integram os altos escalões de economias monopolizadas, conglomerados multinacionais, impérios de varejo, grandes instituições financeiras e a classe política que representa também as pretensões dos demais. Essas organizações detêm um grande poder nos

próprios países e também internacionalmente, e se utilizam dos Estados de origem, de diversas maneiras, para a garantia de proteção e de apoio econômico. (CHOMSKY, 2017).

Nesse contexto, é importante trazer o debate sobre o papel do capitalismo financeiro especulativo enquanto parte da agenda neoliberal, pois “[...] o sistema financeiro se tornou dominante. A dominância leva por sua vez a uma inversão sistêmica: a produção é atividade fim, a intermediação financeira é atividade meio, e quando os meios se apropriam dos fins, teremos muitos lucros financeiros, e menos produtos” (DOWBOR, 2022, p. 17). De acordo com (SOUZA, 2018), o capital financeiro consegue influenciar na reorganização da vida social, na medida em que esta fica sujeita à finalidade de se conseguir o máximo lucro no menor prazo possível. Ele assume o comando do processo produtivo, influencia no poder político e na vida simbólica considerando-se que controla meios de comunicação. E Harvey (2011, p. 43) destaca que “O dinheiro é uma forma de poder social que pode ser apropriado por particulares. Além disso, é uma forma de poder social que não tem limites inerentes”. Dowbor (2020) afirma que há uma separação cada vez maior entre os interesses da sociedade, inclusive ambientais, e os interesses financeiros. “O que chamamos de mercado não é mais mercado, e sim uma estrutura política, financeira e jurídica (quando não militar) que desorganiza a economia” (DOWBOR, 2020, p. 81). No debate sobre o capitalismo financeiro especulativo o termo mercado assume um significado mais específico, conforme indica Guimarães (2015, p. 23),

É preciso notar que o “mercado” não é uma entidade da sociedade civil, mas sim, na realidade, um *infimo* grupo de multimilionários, investidores, especuladores e rentistas, e seus funcionários, quais sejam os chamados economistas-chefe de bancos e fundos, os jornalistas e articulistas de economia, e seus associados no exterior.

Harvey (2016) sugere que a concentração de riqueza no topo da distribuição de renda tem uma explicação estrutural que está localizada na função crescente do mercado, dos meios de comunicação e do capital financeiro. A ênfase do capital está deslocada para a financeirização global, e as desigualdades de renda e riqueza são ampliadas em decorrência disso. A forma da distribuição de renda e riqueza vem sendo distorcida: o que antes era atribuído aos industriais, agora é aos comerciantes, financistas e rentistas, com apoio de magnatas da mídia, que estipulam as regras da acumulação do capital. Para Dowbor (2017, p. 188),

A economia funciona movida por quatro motores: as exportações, a demanda das famílias, as iniciativas empresariais e as políticas públicas. No nosso caso, a partir de 2014, estes quatro motores ficaram travados, e o sistema financeiro desempenhou um papel essencial neste travamento. Entender este processo nos permite entender as principais engrenagens da própria economia. (DOWBOR, 2017, p. 188).

Bresser-Pereira (2018), aponta que os interesses dos financistas e rentistas são representados atualmente pelos economistas ortodoxos ou neoclássicos. Conforme o autor, esses agentes são apoiadores da austeridade, mas defendem certo populismo fiscal, na medida em que os juros altos beneficiam a classe média tradicional e os rentistas, que por sua vez proporcionam apoio político e sustentação para a atividade profissional desses economistas.

A realidade da grande desigualdade e pobreza no Brasil, conforme Filgueiras e Gonçalves (2007), que tem origem na formação econômico-social com base no latifúndio e escravidão, foi atualizada após a implantação do trabalho assalariado e contemporaneamente é determinada crescentemente pela propriedade privada e o capital financeiro. Nesse sentido, Dowbor (2022, p. 11), também aponta que “A importância crescente da renda derivada do capital – e a crescente concentração de riqueza – têm sido vetores chave da desigualdade”. Esse autor se refere ao rendimento procedente do capital que não traz a contribuição produtiva correspondente, seria renda do capital passivo.

Para Filgueiras e Gonçalves (2007), há distinção entre a lógica financeira e as formas institucionais assumidas pelo capital financeiro. A lógica financeira caracteriza predominantemente a dinâmica do modo de produção e tem influência em diversos campos da sociedade e dimensões da vida social. As formas institucionais do capital financeiro dizem respeito aos sujeitos que comandam o processo de dominação e que articulam diversos interesses, controle e propriedade de instituições financeiras. Esses são os principais agentes dessa lógica, que subordina o Estado, a política econômica e social e a ação política. E o domínio da lógica financeira pelos sujeitos proporciona coesão ao bloco dominante, e consolida os interesses dos participantes do processo. A alta taxa de juros praticada no Brasil, além de instrumento de política monetária, é um recurso que estrutura e demonstra as relações de classe e de poder do grupo político dominante. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

De forma nociva e enganadora, o capitalismo financeiro se apropria do poder de compra da população e do orçamento público. (MOREIRA, 2019). A extorsão realizada pelo capitalismo financeiro especulativo à sociedade ocorre de diversas maneiras, principalmente por juros, que são pagos diretamente em empréstimos, incluídos nos preços dos produtos e serviços e também pagos pelo Estado.

O sistema de crédito tornou-se, no entanto, a grande alavanca moderna para a extração de riqueza pelo capital financeiro do resto da população. Todos os tipos de práticas predatórias bem como as legais (taxas de juros abusivas sobre os cartões de crédito, execuções hipotecárias em negócios por meio da negação de liquidez em momentos-chave e assim por diante) podem ser usados para perseguir táticas de despossessão que beneficiam os que já são ricos e poderosos. (HARVEY, 2011, p. 198).

As altas taxas de juros praticadas no Brasil sobre o crédito às pessoas físicas prejudicam a sociedade de maneira geral, mas em maior intensidade os cidadãos mais pobres que, conforme Bauman (2010), precisam de dinheiro para atender à tentação do consumismo e serem úteis ao capitalismo. Ou seja, ocorre a exploração dos consumidores por meio do crédito com juros abusivos. “Para garantir seu lucro, assim como o de seus acionistas, bancos e empresas de cartões de crédito contam mais com o "serviço" continuado das dívidas do que com seu pronto pagamento. Para eles, o "devedor ideal" é aquele que jamais paga integralmente suas dívidas” (BAUMAN, 2010, p. 15). Os juros pagos pela população diminuem o poder de compra, entretanto, é interessante para o sistema que as pessoas tenham um mínimo de rendimento para que consigam pagar juros de empréstimos, mas que não tenham o suficiente para a independência financeira. Dowbor (2017, p. 137) comenta que

Perplexas e endividadas, as famílias vêm aparecer o seu ‘nome sujo’ na Serasa-Experian – aliás uma multinacional – caso não respeitem as truncadas regras do jogo. Na confusão das regras financeiras, contribuem para a concentração de riqueza e de poder com os altos juros que pagam nos crediários e nos bancos, com juros surrealistas da dívida pública, e pelas políticas ditas de “austeridade”, que as privam dos seus direitos.

Além do crédito direto ao consumidor, os altos juros estão incluídos em toda cadeia produtiva, incluindo serviços. Nesse sentido, Dowbor (2022, p. 17), afirma que “Montecino e Epstein, no Roosevelt Institute, estimam que apenas 10% do que é extraído do processo produtivo pelo sistema financeiro voltam para a economia real. Mariana Mazzucato estima que possa chegar a 15%”. Empresas dos diversos setores da economia utilizam financiamentos para viabilizar suas atividades. Os juros desses empréstimos caracterizam-se como despesas financeiras, ou seja, são apropriados aos preços dos produtos e serviços vendidos a outros participantes do processo produtivo ou ao consumidor. Desse modo, empresas ou instituições, embora responsáveis pelos seus empréstimos e correspondentes despesas, não arcam de fato com o custo dos altos juros, quem paga é o consumidor final. Inclusive é possível afirmar que a alta taxa Selic utilizada para o combate à inflação também a estimula em certa medida, pois aumenta os custos de produção, prestação ou comercialização e conseqüentemente os preços finais dos produtos e serviços.

É importante destacar nessa discussão o que menciona Streeck (2013), que faz uma divisão interessante dos cidadãos entre povo do Estado e povo do mercado, estes os rentistas ou investidores, ou até mesmo parte da classe média que consegue poupar. Ele afirma que cada vez mais o povo do mercado também pertence ao povo do Estado, como cidadãos normais, pois além deles desejarem o serviço seguro da dívida pública, de forma a garantir o cumprimento do

Estado com os seus interesses financeiros, também querem a prestação regular de serviços gerais pelo Estado. Esse autor coloca em questão o que seria pior para esse grupo: o não cumprimento de obrigações do Estado em relação ao mercado, ou redução de prestações sociais para garantir esse cumprimento. Esse grupo social, povo do mercado, poderia ser conquistado tanto por uma política de austeridade, que protege seu capital, como por uma política defensora do Estado social. (STREECK, 2013). Entretanto, cabe o destaque que faz Atkinson (2015) em relação aos pequenos poupadores, que estão subordinados a serviços financeiros quando investem em alguns ativos ou previdência privada. Há cobrança nos serviços, como as taxas de administração, que muitas vezes são elevadas, e o retorno que os pequenos investidores recebem é menor do que a efetiva taxa remunerada pelo capital. (ATKINSON, 2015). Portanto, mesmo o considerado povo do mercado é impactado de maneira diversa pelas políticas de austeridade fiscal, e os pequenos poupadores ajudam a sustentar o sistema em que poucos rentistas especuladores ganham muito.

Harvey (2016), aponta que há fundamentos teóricos e razões empíricas para se afirmar que existe uma economia baseada na espoliação. E que a apropriação realizada do trabalho social é apenas uma pequena parcela de algo bem maior de um sistema que sustenta a apropriação da riqueza da sociedade por algumas pessoas e corporações. Cada vez menos o capital é investido em atividade produtiva, e mais com o objetivo de lucros, dividendos e rendas, incluindo direitos de propriedade intelectual como as sobre material genético e sementes. Para o autor, isso permite utilizar dinheiro para fazer mais dinheiro, criando fundos de capital fictício. É um capital monetário empregado em ações que não criam valor, mas podem ser muito lucrativas pelo rendimento de juros. Isso ocorre quando se empresta dinheiro ao Estado e se forma a dívida pública: os juros extraídos não geram valor. É uma grande contradição, pois valores extraídos da arrecadação fiscal, mesmo que o Estado esteja com endividamento crescente e com dificuldades, não criam valor. Contrariamente, o dinheiro que deveria representar valor social de trabalho criativo se torna capital fictício, que circula no poder de financistas detentores de títulos públicos a partir de atividades não produtivas. (HARVEY, 2016).

Também conforme Harvey (2016), cada vez quantidades maiores desse capital fictício circulam e, em princípio, não há impedimento para o crescimento ilimitado porque muitas vezes se reduzem a números em uma tela. E o poder dos rentistas improdutivo e parasitário é crescente, especialmente os proprietários de ativos, portadores de títulos, patentes e direitos de propriedade, que constituem um poder monetário independente, e que não tem obrigação de mobilizar esses recursos produtivamente. Para esse autor, o capital fictício tem como

consequência colapsos que resultam em consequências graves à sociedade, especialmente aos mais vulneráveis. Para que o capital se reproduza, a distribuição de renda e riqueza entre trabalho e capital deve ser desigual, pois igualdade distributiva e capital não são compatíveis. Existe a crença de que a distribuição desigual da renda traz vantagem ao trabalho porque o capital cria empregos na medida em que a classe capitalista possui mais, entretanto, apenas quando a atividade é lucrativa é que ocorre o investimento. E a política de austeridade aplicada no mundo capitalista diminui a demanda efetiva e transfere a oportunidade de lucro. (HARVEY, 2016).

Streck (2013) também destaca como o capitalismo financeiro especulativo relaciona-se às desigualdades sociais e lucra com o endividamento dos Estados, que necessitam de recursos oriundos de dívidas para se financiarem permanentemente. Os vencedores na luta pela distribuição dos recursos da sociedade querem investir de forma segura e lucrativa, então emprestam ao Estado em troca de juros, em vez de ter a sua riqueza reduzida por meio da tributação. A pobreza do Estado constitui a riqueza do rentista e possibilita a oportunidade de investi-la para ter lucro. E essa riqueza aumentada será transferida às próximas gerações, pagando pouco em impostos, o Estado endividado contribui para a permanência da estratificação social e da desigualdade. Também se submete ao controle por parte dos mercados, que pode até se sobrepor ao controle democrático dos cidadãos, pois os investidores desejam garantia de rentabilidade e segurança aos seus investimentos. (STREECK, 2013).

Esse autor também questiona a afirmação de que é justo e barato que os devedores sempre paguem suas dívidas, e diz que é um mito que apresenta os mercados financeiros como morais, comparando à moralidade do cotidiano e construindo a ideia de que seria imoral a contrariedade às exigências do mercado. Os Estados, diferentemente das pessoas, são entes soberanos e podem impor aos credores reestruturação de dívidas ou suspensão de pagamentos. O mercado deve saber que as democracias têm compromisso primeiramente com os cidadãos, que podem rescindir contratos e fazer leis. (STREECK, 2013).

De acordo com Vasconcelos (2022), a dívida pública no passado foi utilizada para custear guerras e questões específicas, e no século XX transformou-se em uma forma de financiamento dos gastos públicos e de redistribuição social de renda. Entretanto, na economia neoliberal essa função tornou-se em um mecanismo de transferência de renda para o setor financeiro. Vasconcelos (2022, p. 84), destaca que

O fenômeno da financeirização da economia global, foi determinante para a transformação da “economia social de mercado” em uma “economia financeirizada” constituída com base em premissas economicistas lastreadas no individualismo, na

performance individual e na competitividade seletiva, descomprometidas com os princípios morais de justiça social e de solidariedade.

Conforme Dowbor (2020, p. 89), “A grande visão desenhada e ensinada nas universidades, que consistia na divisão de poderes e no equilíbrio por meio de contrapesos, foi simplesmente ultrapassada. As empresas estão no poder; e no controle das empresas estão os gigantes financeiros”. No Brasil os capitalistas financeiros influenciam na economia do país não somente por representantes políticos, mas já integram efetivamente algumas estruturas do Estado, como o já mencionado caso do Banco Central do Brasil, estabelecendo altas taxas de juros em favor dos rentistas.

Carvalho e Gala (2020, p. 49), afirmam que “O capitalismo é baseado na liberdade de iniciativa, no autointeresse de se ganhar a vida por meio da venda de um bem em troca de lucro, isto é, um ganho que exceda os gastos para manutenção do capital produtivo ou financeiro”. Nesse sentido, atualmente a alta taxa de juros no Brasil inviabiliza os investimentos no sistema produtivo, pois torna mais vantajosa para os capitalistas a aplicação de recursos no mercado financeiro. Dessa maneira, conforme Dowbor (2022), a base da acumulação da riqueza se desloca ao rentismo, o excedente social é apropriado por aqueles que nada produzem, e o Estado que deveria regular esse sistema transforma-se em parceiro dos participantes. Para esse autor, o sistema financeiro tornou-se um meio de extração da riqueza social maior do que a exploração salarial. (DOWBOR, 2020).

Deve haver uma nova governança, segundo Dowbor (2017), para que os recursos da sociedade sejam produtivos e para um eficiente processo redistributivo, caso contrário, os problemas sociais, ambientais e econômicos se agravarão. Bauman (2010) considera o capitalismo um sistema parasitário, e segundo o autor,

Como todos os parasitas, pode prosperar durante certo período, desde que encontre um organismo ainda não explorado que lhe forneça alimento. Mas não pode fazer isso sem prejudicar o hospedeiro, destruindo assim, cedo ou tarde, as condições de sua prosperidade ou mesmo de sua sobrevivência. (BAUMAN, 2010, p. 8-9).

Nesse sentido, o sistema capitalista de caráter financeiro especulativo demonstra-se como um parasita extremamente prejudicial à sociedade, e a partir da análise do que foi exposto pelos demais autores mencionados, depreende-se a existência de um mecanismo de extorsão. Neste estão envolvidos o fornecimento de crédito com juros abusivos que deterioram os processos produtivos e a economia, e especialmente a apropriação do orçamento público através do recebimento dos juros da dívida, que resulta na restrição da execução de políticas sociais pelo Estado.

As políticas de austeridade fiscal interessam àqueles grupos que se beneficiam com a mercantilização de direitos sociais que o Estado não atende por insuficiência de investimentos e, principalmente, beneficiam os agentes do capitalismo financeiro especulativo. Para Harvey (2016), o foco da luta política deveria ser o combate aos excessos especulativos, pois estes sustentam o crescimento das desigualdades sociais, desigualdades de riqueza e de poder.

#### 4.3 ALTERNATIVAS POSSÍVEIS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Nesta seção são apresentados alguns caminhos possíveis para o controle do endividamento público, alternativos à austeridade, com potencial de redução das desigualdades, referentes a políticas fiscais. E nessa perspectiva também se amplia a discussão sobre políticas austeras, desenvolvimento econômico e desigualdades sociais.

##### **4.3.1 Políticas alternativas à austeridade para o enfrentamento das desigualdades sociais**

A política econômica é estruturada pelas políticas fiscal, monetária e cambial. Diante dos impactos da austeridade fiscal na execução de políticas sociais e nas desigualdades, considera-se pertinente aprofundar a discussão sobre as funções e alguns aspectos importantes das políticas fiscais. “A função alocativa da política fiscal se destina a prover necessidades públicas e decorre de um reconhecimento da ineficácia do sistema de mercado em prover determinados bens e serviços” (ROSSI; DAVID; CHAPARRO, 2020, p. 27). Os autores comentam que essa função pode garantir a efetivação de direitos sociais como saúde, educação, alimentação e moradia. “Por sua vez, a função distributiva da política fiscal é aquela destinada a distribuir uma parte da renda da sociedade para alcançar uma distribuição desejada pela sociedade” (ROSSI; DAVID; CHAPARRO, 2020, p. 28). Para eles, essa função pode ampliar ou reduzir as desigualdades na medida em que interfere na renda das pessoas, e exemplos mais diretos são as transferências monetárias de algumas políticas sociais. “Por fim, a função estabilizadora da política fiscal é aquela que busca influenciar o nível de emprego e de preços” (ROSSI; DAVID; CHAPARRO, 2020, p. 28). Conforme os autores, o governo pode aumentar ou reduzir a sua demanda, suas despesas, para manutenção de níveis de emprego ou para estabilização de preços, interferir em ciclos e abrandar crises.

Conforme a OXFAM (2023, p. 21), a política fiscal é “[...] uma das ferramentas mais importantes que os governos têm para reduzir a desigualdade econômica. Historicamente, a tributação dos mais ricos ajudou a criar sociedades mais igualitárias e a evitar o surgimento de

um abismo extremo entre os que têm e os que não têm”. De acordo com a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais - DHESCA (2017), a política fiscal tem fundamental importância na redistribuição de renda, tanto sob o aspecto da arrecadação de recursos quanto das despesas públicas, especialmente disponibilidade de serviços públicos gratuitos e transferências de renda. E nesse sentido, observa-se a análise da autora que, ao avaliar dados referente ao período de 2003 a 2009, indica que o sistema de transferências e serviços públicos universais impactou significativamente a redistribuição de renda no Brasil, que foi a maior da América Latina. Por outro lado, sobre a política fiscal implementada, a DHESCA (2017) destaca que o sistema tributário regressivo contribui para a concentração de renda.

O sistema produtivo que temos hoje no Brasil e em quase todo o mundo é um sistema que gera desigualdade. A forma como os países encontraram para reduzir os efeitos dessa geração constante de desigualdade foi por meio da política fiscal. Cabe ao Estado adotar uma política que minimize os efeitos do sistema produtivo. A forma de fazer isso é redistribuindo a renda: arrecadando de uns e devolvendo a outros. A capacidade de arrecadar e de gastar determina a distribuição de renda nos países. (DHESCA, 2017, p. 103).

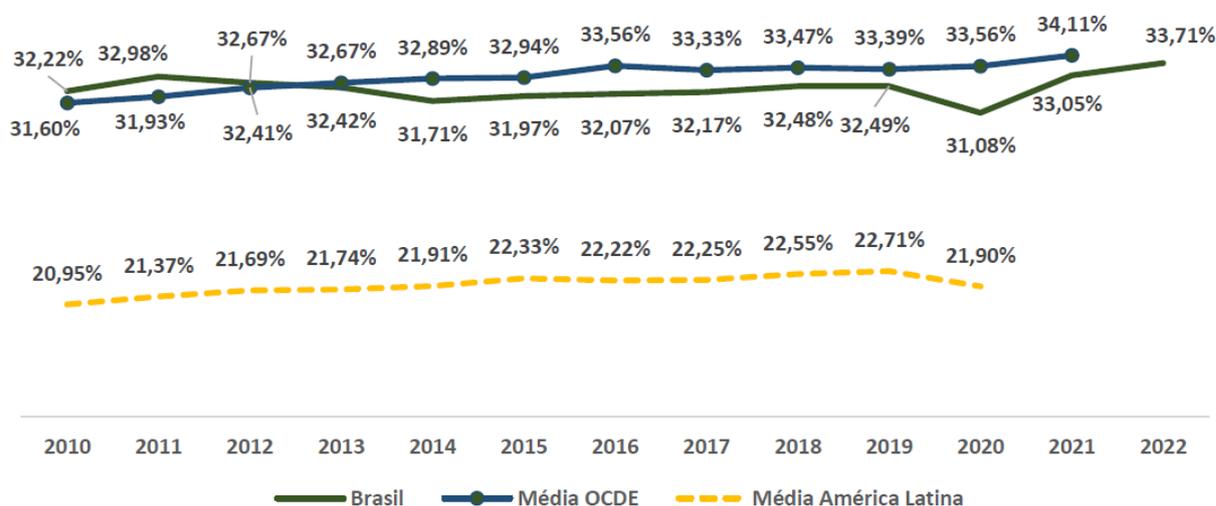
Ao analisar dados de 2011, a DHESCA (2017) constatou que a desigualdade é menor na Europa e na OCDE do que na América Latina, e que isso ocorre em grande parte porque a atuação do Estado é mais significativa. Além da tributação ser mais progressiva, ela destaca que quando um serviço público gratuito é prestado às famílias deixam de ter esse gasto de seus rendimentos, e isso corresponde a uma transferência de renda. Essa autora observa três níveis de renda: a de mercado, decorrente do sistema produtivo; a renda disponível em espécie, descontando os impostos e incluindo as transferências de renda; e a renda disponível, incluindo serviços públicos (saúde e educação). No caso exemplificado, em que compara a Europa com a América Latina, a desigualdade de renda gerada no mercado é alta e equivalente considerando os rendimentos antes dos impostos e das transferências para as famílias. Por outro lado, a desigualdade é menor na Europa e nos países da OCDE quando consideradas as transferências de renda e impostos, porque o sistema tributário é mais progressivo e as transferências são mais significativas. (DHESCA, 2017).

Harvey (2011), ao se referir ao fluxo do capital, afirma que este é o sangue que flui pelo corpo político das sociedades capitalistas. E no sistema capitalista é por meio desse fluxo que são adquiridos bens e serviços necessários para a vida e que ocorre a criação de riquezas. “Ao tributar esse fluxo os Estados aumentam seu poder, sua força militar e sua capacidade de assegurar um padrão de vida adequado a seus cidadãos” (HARVEY, 2011, p. 7). E a crise

financeira dos Estados, conforme Streeck (2013), está no fato de eles não conseguirem extrair de uma sociedade de proprietários privados os recursos suficientes para o atendimento das necessidades. Nesse sentido, o endividamento público não decorre de despesas elevadas, mas de receitas insuficientes. A economia e a sociedade exigem cada vez mais do Estado, enquanto estão organizadas conforme o princípio individualista da propriedade privada, ao tempo que ocorrem restrições tributárias. A insuficiência de recursos do Estado não se deve ao fato da massa da população, por excesso de democracia, ter usufruído do orçamento público, ocorre que os maiores beneficiários da economia capitalista pagam aos cofres públicos, à sociedade, pouco em tributos. (STREECK, 2013).

Na Figura 4 apresenta-se a evolução da carga tributária bruta do governo geral comparada a outros países, que foi elaborada a partir do documento Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral (2023), produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. Estão consideradas todas as esferas, ou seja, do governo central, estaduais e municipais. Percebe-se que a carga tributária do Brasil em 2022 está no maior patamar do período analisado. E que é bem superior à média dos países da América Latina, e um pouco abaixo da média dos países da OCDE.

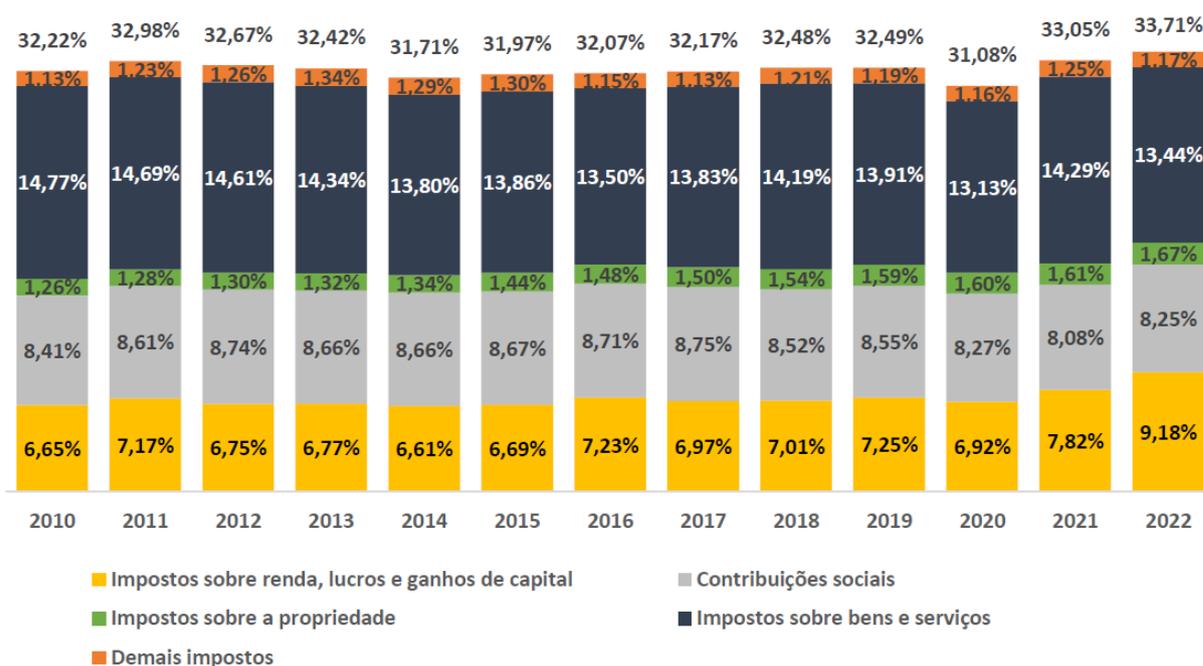
Figura 4 – Evolução da carga tributária bruta comparada a outros países – em % do PIB



Fonte: adaptado de (ESTIMATIVA DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA DO GOVERNO GERAL, 2023)

Na sequência, a Figura 5 demonstra a estrutura carga tributária no Brasil em relação ao PIB, e apresenta os valores historicamente cobrados desde 2010 considerando todas as esferas de governo, ou seja, central, estaduais e municipais.

Figura 5 – Estrutura da carga tributária bruta do governo geral – em % do PIB



Fonte: adaptado de (ESTIMATIVA DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA DO GOVERNO GERAL, 2023)

Observa-se que a carga tributária em 2022 representou 33,71% do PIB, e a maior parcela cobrada refere-se a impostos sobre bens e serviços, de 13,44% do PIB. Em relação ao total dos tributos arrecadados, os impostos sobre bens e serviços representam 39,87%.

Nota-se que os impostos sobre a renda, lucros e ganhos de capital de 9,18% do PIB perfazem 27,23% do total arrecadado. Em contraste com a estrutura brasileira, de acordo com Beluzzo e Galípolo (2017), nos Estados Unidos a carga tributária que incide sobre a renda, lucros e ganhos de capital é de aproximadamente 45%, e na Dinamarca essa participação é de quase 65%. Sobre essa estrutura, Tavares e Azevedo Neto (2020, p. 316) comentam que

A realidade brasileira, referente à carga tributária, denota uma particularidade. Conquanto suporte elevada exação fiscal, a escolha por tributação preponderantemente incidente sobre o consumo acaba por sobrecarregar camadas mais baixas, sem tratar das exonerações favorecedoras dos mais abastados. Diversamente, países com tributação progressiva costumam usufruir de situações econômicas mais favoráveis e, concomitantemente, maior estabilidade política e social.

Esses autores afirmam que nos países mais desenvolvidos é praticada uma combinação mais promissora, que alia a tributação mais progressiva e que protege os direitos sociais. Para a OXFAM (2023), os governos bem-sucedidos cobram impostos mais elevados, e que dessa forma conseguem recursos para as políticas sociais e investimentos em pesquisa e

desenvolvimento. Como demonstrado na Figura 4, a carga tributária do Brasil é significativa, aproxima-se daquela dos países da OCDE, então infere-se que a questão principal envolve a estrutura tributária, ou seja, o que é tributado em maior ou menor alíquota, e por consequência quais grupos sociais que pagam mais ou menos. Conforme a OXFAM (2023, p. 13),

Para cobrar impostos sobre a renda de forma abrangente, os governos devem garantir a tributação dos ganhos de capital pelo menos no mesmo patamar – de preferência acima – da renda do trabalho. Na maioria dos países, a renda do capital é a fonte mais importante para os ricos e, na maior parte das jurisdições, ela é tributada atualmente por alíquotas muito mais baixas do que a renda do trabalho.

O relatório da OXFAM (2023) indica que a mudança na tributação que consiste em cobrar mais de empresas e pessoas ricas é uma alternativa à austeridade e ao combate à miséria, e aponta o exemplo dos países escandinavos, que têm tributação progressiva e baixo nível de desigualdade. “A progressividade é um dos princípios mais eloquentes de um sistema tributário. Existe um grande apelo social embutido no princípio de que os mais ricos devem contribuir mais com o desenvolvimento da sociedade e o financiamento do Estado” (PIRES, 2022, p. 3). Entretanto, há forças contrárias à progressividade tributária, e um dos argumentos é a meritocracia, ideologia já discutida no capítulo 3. Ou seja, a narrativa é de que o indivíduo que tem mais patrimônio ou rendimento é porque trabalhou mais ou teve algum tipo de merecimento na sua riqueza e, portanto, não seria justo o pagamento de mais imposto do que aqueles que não se esforçam ou não empreendem. Outra alegação oposta à progressividade é de que a tributação elevada em alguns setores diminui a oferta de trabalho e restringe investimentos empresariais. (PIRES, 2022). Entretanto, conforme Gobetti (2022) muitos economistas neoclássicos discordam das afirmações que foram disseminadas no passado de que a progressividade e a tributação do capital seriam ineficazes sob o aspecto do bem-estar social e econômico.

Dowbor (2020) destaca que os impostos cobrados por bens e serviços atingem os mais pobres porque estes utilizam quase toda sua renda para o consumo, então proporcionalmente pagam mais tributos que os ricos. Para a OXFAM (2022), a taxação do trabalho e do capital deve ser modificada, ou seja, é preciso haver uma reformulação na tributação da riqueza. Isso é importante para o equilíbrio do poder político e fundamental para a redução da desigualdade. Essa entidade também aponta que a política econômica neoliberal implementada por vários anos aumentou a concentração de poder por grandes corporações, permitiu a privatização de muitos serviços públicos, a redução da tributação dos ricos e a evasão fiscal.

No Brasil é necessário que seja aprimorado o sistema tributário para combater a sonegação, que Dowbor (2022) indica que é de 8% do PIB, e melhorar a arrecadação. De acordo

com a estimativa realizada pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ (2022), a evasão fiscal no Brasil em 2022 correspondeu a R\$ 626 bilhões. Em contraste com esse cenário, dados da UNIFESP e SOU\_CIÊNCIA (2023), corrigidos pelo IPCA, indicam que houve redução de gastos de recursos em fiscalização por parte do governo federal na última década. Na Ação Auditoria e Fiscalização Tributária e Aduaneira, Função Administração e Subfunção Normatização e Fiscalização foram utilizados, em 2012 R\$ 57,1 milhões, e em 2021 R\$ 16,6 milhões. Também se percebe a insuficiência de servidores nos órgãos responsáveis pela arrecadação, a exemplo da Receita Federal. Há concurso público em andamento com etapas em 2023, mas os últimos certames para os cargos de Analista Tributário e Auditor Fiscal ocorreram, respectivamente, em 2012 e 2014.

Esse montante impressionante correspondente à evasão fiscal no Brasil demonstra que o sistema de arrecadação de tributos é ineficiente, e que a sonegação provoca grande prejuízo à sociedade na medida em que diminui a capacidade do Estado de executar políticas sociais. Retomando os dados apresentados no capítulo 3, o valor total investido pelo Governo Federal em 2021 na Função Educação foi de R\$ 101,4 bilhões e, em saúde foi de R\$ 170,4 bilhões mesmo com as despesas excepcionais da pandemia do covid-19. Comparativamente, a evasão fiscal estimada pelo SINPROFAZ (2022) de R\$ 626 bilhões em 2022 corresponde a mais do que o dobro do total de gastos em saúde e educação do orçamento da União. Essa entidade também indica que se a evasão tributária terminasse, a arrecadação no Brasil poderia aumentar em 23%.

Conforme Dowbor (2022, p. 31), “O excedente produzido pela sociedade depende vitalmente do capital público acumulado”. O Estado disponibiliza infraestruturas diversas, como as de transportes, energia, saneamento, educação e saúde, portanto, se a base essencial da produtividade econômica foi financiada com recursos públicos, é um dever das empresas e cidadãos que utilizam essas estruturas pagarem os impostos. Conforme já discutido, tenta-se construir a ideia de que o Estado é ineficiente e corrupto, um inimigo, e a partir dessa lógica uma grande parte da sociedade vê a cobrança de tributos como se fosse uma extorsão. Isso é um estímulo à sonegação e cria dificuldades para o governo propor e implementar algumas políticas fiscais.

Os diversos dados e argumentos expostos corroboram a ideia de “A política fiscal é redistributiva por natureza uma vez que beneficia mais ou menos determinados indivíduos ou grupos. Quem taxar, para quem transferir e onde alocar recursos são questões que norteiam as decisões de política fiscal” (ROSSI; DAVID; CHAPARRO, 2020, p. 23). A desigualdade aumenta na medida em que o sistema fiscal exige menos da propriedade dos mais ricos e seus

herdeiros para beneficiar o restante da sociedade. A distribuição da riqueza de forma desigual propicia o acúmulo de poupança ou riqueza na classe alta da sociedade. (STREECK, 2013). E no caso do Brasil, Dowbor (2022) considera que a política fiscal privilegia grupos financeiros que retiram dinheiro da economia em vez de estimulá-la. Especificamente sobre o regime tributário, ele entende que é injusto, improdutivo e ineficiente. Esse autor sugere que “As quatro principais mudanças necessárias se referem à política tributária, política de crédito, aproveitamento das exportações primárias e política fiscal. Ou seja, de onde vem o dinheiro, como é intermediado, e em que é investido” (DOWBOR, 2022, p. 56). Esse autor ainda destaca que

O nosso problema nunca foi de ajuste fiscal. Se somarmos o travamento do consumo das famílias e o da atividade produtiva empresarial, o desvio dos recursos públicos para o serviço da dívida, o agravamento gerado pela estrutura da carga tributária, a evasão fiscal, a fuga para o exterior e o amplo uso dos paraísos fiscais, sem dúvida, temos uma economia disfuncional. (DOWBOR, 2020, p. 62).

Conforme já especificado nos capítulos 2 e 3, a austeridade é uma política de ajuste fiscal direcionada à diminuição de despesas públicas e do endividamento público, entretanto, a redução de investimentos em políticas sociais traz diversos problemas e tem impacto nas desigualdades. Diante da insuficiência orçamentária, sob o aspecto da despesa é necessário que os governos direcionem esforços para o correto investimento dos recursos públicos, principalmente coibindo os desvios por corrupção e o desperdício com gastos irresponsáveis. Mas não é apropriado deixar de investir em políticas que produzam o bem-estar social, e que têm potencial de trazer resultados econômicos positivos, efeitos multiplicadores de recursos.

Alternativamente à política da austeridade, baseada na redução de despesas, a análise dos dados e das ideias das fontes mencionadas indica que existem questões fundamentais que impactam no orçamento público e referem-se às receitas. Os aspectos relacionados às receitas públicas - tributárias, especialmente evasão, carga, estrutura e progressividade, demonstram a importância da mudança das políticas fiscais no aspecto da arrecadação. Ações efetivas de combate à sonegação fiscal podem agregar ao orçamento montantes significativos, pois como citado a evasão pode chegar a 23% da arrecadação. Conforme exposto, o Brasil tem uma carga tributária próxima do patamar dos países da OCDE, mas a estrutura é inadequada, tributa-se mais o consumo e conseqüentemente a parcela da sociedade mais pobre. A tributação maior sobre renda, lucros e ganhos de capital, e com progressividade, arrecadaria mais das classes sociais mais ricas e dos detentores do capital financeiro especulativo. As classes de menor poder aquisitivo teriam mais dinheiro disponível para adquirir bens e serviços, o que pode trazer

impacto positivo no crescimento econômico e conseqüentemente na arrecadação de tributos. Essas políticas fiscais direcionadas às receitas públicas podem ser pensadas como alternativas à austeridade, são mecanismos com potencial de propiciar maior justiça tributária, de redistribuir de renda e influenciar na redução das desigualdades sociais.

#### **4.3.2 Desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais**

De acordo com Harvey (2016), as elites capitalistas e seus adeptos intelectuais e acadêmicos não são capazes de apresentar alternativas para crises de baixo crescimento econômico e perda de soberania estatal para os interesses privados. Da mesma forma os grupos da esquerda tradicional não conseguem constituir uma oposição consistente ao poder do capital, pois sofrem ataques ideológicos de políticos da direita, e o socialismo democrático é desmoralizado. Políticas equivocadas baseadas em teorias errôneas resultam em problemas econômicos e pioram as questões sociais como a pobreza.

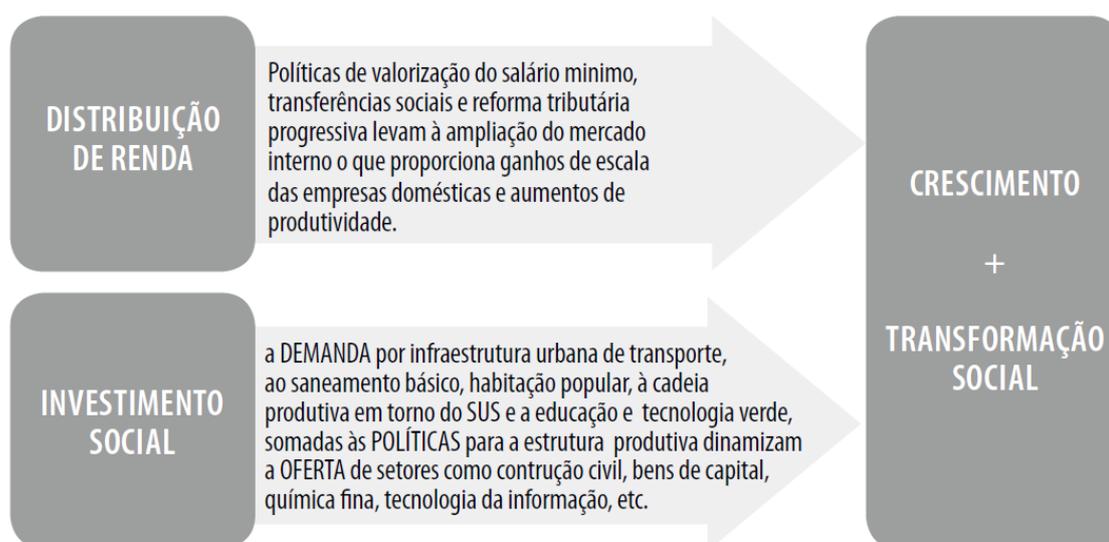
Conforme Streeck (2013), a resolução da crise financeira dos Estados é uma polêmica entre as diversas escolas de economia, ninguém sabe realmente como resolver a tarefa de conciliar a austeridade com o crescimento econômico. Como solução ao problema, há quem aposte com a oferta, ou seja, com redução em impostos e nas atividades do Estado para fomentar a economia privada. Outros veem que os cortes excessivos nos gastos do Estado podem prejudicar a economia, apresentando problemas para os mercados e sugerem a ampliação da procura pública e também privada como premissa para novos investimentos. Esse autor destaca que o crescimento econômico é importante para a redução do endividamento público, enquanto que a estagnação ou a recessão aumentam as chances das obrigações pelo Estado, e que o crescimento da economia tem importância igual ou maior do que o equilíbrio do orçamento para o pagamento da dívida pública.

Crescimento econômico e desenvolvimento econômico são muitas vezes utilizados como sinônimos, entretanto, contemporaneamente pesquisadores e profissionais da área destacam as diferenças entre eles. No crescimento econômico considera-se que a riqueza pode ser medida, por exemplo, em termos de PIB ou renda per capita, há uma expansão de investimentos, do que é produzido e consumido, mas não ocorre efetiva transformação. Para o desenvolvimento econômico é necessário que aconteça uma melhora estrutural em áreas econômicas e sociais, essa mudança e a forma de utilização das riquezas reflete-se na qualidade de vida, no aumento do bem-estar social. A renda per capita pode ser considerada, mas deve

ser analisada junto com outros indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou o índice de Gini.

Portanto, no desenvolvimento há uma diferença qualitativa em relação ao crescimento econômico, ele está relacionado também com a distribuição dos recursos na sociedade, com a redução de desigualdades. “A mudança estrutural é crucial para indicar a direção do processo de desenvolvimento. Essa aponta as mudanças na paisagem econômica e social, na estrutura produtiva, no mercado de trabalho, na distribuição da renda e da riqueza, nos indicadores sociais e ambientais” (ROSSI, *et al.*, 2020, p. 308). Esses autores, com contribuições dos debates do Projeto Brasil Popular sistematizados em Fagnani, *et al.* (2018), propõem modelo de desenvolvimento concentrado em dois motores sociais: distribuição de renda e inclusão social, e expansão da infraestrutura social.

Figura 6 – Principais motores do desenvolvimento para um projeto social



Fonte: adaptado de (FAGNANI, *et al.*, 2018)

Sobre a distribuição de renda, Rossi *et al.* (2020) entendem que tem grande importância para estabelecer o dinamismo do mercado interno, é um motor de crescimento porque induz os investimentos privados. Estimula a geração de emprego e ganho de produtividade para as empresas, o que resulta em mais renda e aumento de consumo. A inclusão social, por sua vez, não deve ocorrer apenas pelo acesso ao consumo de bens e serviços, mas pelo aumento dos direitos e cidadania, ampliando o acesso e a qualidade das estruturas e serviços públicos. Os autores também destacam que a disponibilidade de serviços públicos universais que atendam a maioria das classes sociais pode ampliar a capacidade de consumo coletivo. E se esses serviços

públicos, relacionados ao segundo motor de crescimento, forem articulados com políticas relacionadas às economias locais e regionais podem favorecer micro e pequenas empresas.

O segundo motor de crescimento é o investimento em infraestrutura social, detalhado na Figura 6, “[...] que permite a ampliação da capacidade de oferta de bens e serviços sociais e de consumo coletivo pela sociedade” (ROSSI, *et al.*, 2020, p. 311). De acordo com os autores, no curto prazo esse tipo de investimento pode ter grande efeito multiplicador de recursos e de geração de empregos, uma alternativa para combater as crises. No longo prazo o investimento social também tem efeitos positivos no crescimento econômico, ocorre a melhora na qualidade de vida das pessoas, na redistribuição de renda e riqueza e na produtividade do sistema.

As políticas públicas, conforme Rossi *et al.* (2020), devem estar orientadas para uma nova lógica de planejamento econômico, baseada em missões socioambientais que considerem os problemas históricos da sociedade, como saúde, educação, mobilidade urbana, e pensadas conforme as demandas e particularidades regionais. “Além de apontar para as finalidades, as missões devem articular as demandas sociais com uma base produtiva e tecnológica necessária para atendê-las, contribuindo assim para a sustentação do modelo de crescimento e para a transformação estrutural da economia” (ROSSI, *et al.*, 2020, p. 306-307). Para os autores, o Estado deve organizar as demandas, planejar os esforços e coordenar as ações, inclusive as articulações entre o setor público e privado, portanto, operar os motores do crescimento. Eles afirmam que

Direcionar o desenvolvimento para a transformação social e a preservação ambiental implica distribuir renda e alocar recursos para atender as demandas sociais e a preservação do meio ambiente, o que, por sua vez, permite diversificar a estrutura produtiva, aumentar produtividade, garantir empregos de qualidade e criar as condições para a própria sustentação do modelo proposto. (ROSSI, *et al.*, 2020, p. 317).

Para Dowbor (2020, p. 54), “A economia funciona com quatro motores: 1) o mercado externo; 2) a demanda das famílias; 3) o investimento e a produção empresariais; 4) o investimento em infraestrutura e nas pessoas (políticas sociais) por parte do governo”. E semelhantemente à proposta de Rossi *et al.* (2020), ele entende que o governo precisa direcionar recursos para dinamizar a base produtiva, e não buscar reduzir déficit por meio de políticas de austeridade. Ele sugere a priorização da inclusão produtiva “[...] com renda básica, expansão das políticas sociais e dos investimentos em infraestruturas e as políticas de geração de emprego. O déficit se combate aumentando a base produtiva” (DOWBOR, 2022, p. 60-61). Ele reforça que os recursos devem voltar a ser produtivos, e dinamizando a economia pela base é possível gerar um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

De acordo com a Coalizão Direitos Valem Mais (2020, p. 235), “O gasto público tem importante papel anticíclico por seus efeitos multiplicadores fiscais e inclusive indutores do investimento privado e de uma transição para um modelo econômico mais justo socialmente e ambientalmente sustentável”. Sob o aspecto de fontes de financiamento, esses autores corroboram as ideias já discutidas sobre políticas fiscais, que é necessária uma reforma tributária que acabe com os privilégios fiscais, elimine os problemas de arrecadação e promova progressividade, especialmente sobre a renda e o patrimônio. São fundamentais políticas assertivas em relação aos gastos tributários, ou seja, à redução de benefícios fiscais que são concedidos a algumas corporações, com isenções e desonerações. Também é preciso a recuperação de recursos que são perdidos pela evasão fiscal e por meio de elisão, ou seja, por práticas ilícitas e por lacunas na legislação que permite que empresas paguem menos tributos.

As ideias apresentadas pelos autores referenciados indicam que o crescimento econômico, unicamente, não é suficiente para promover a redução das desigualdades. Para a transformação social é necessário um processo de desenvolvimento econômico que contemple mudanças estruturais, com políticas de distribuição de renda e investimentos em infraestruturas sociais. De acordo com Sen (2010), as políticas devem ser direcionadas à criação de oportunidades sociais, a maior parte da população deve estar envolvida no processo de progresso econômico.

Nesse processo, considera-se o Estado como um dos principais agentes, e responsável por estabelecer as políticas e investir os recursos orçamentários necessários para a dinamização da atividade econômica e promoção do desenvolvimento. Destaca-se que a alta taxa de juros atualmente praticada no Brasil e especialmente a austeridade fiscal são incompatíveis com as ideias apresentadas para um ciclo de desenvolvimento que contemple inclusão social e redução de desigualdades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão teórica sobre desigualdades sociais apresentada no início deste trabalho auxiliou na compreensão de que esse problema tem características multidimensionais, é mais abrangente do que apenas sua dimensão econômica, suas causas e origens estão associadas de maneira complexa, e que é importante ser compreendido de forma sistêmica. Nesse contexto, foram consideradas na pesquisa as desigualdades socioeconômicas, e buscou-se compreender alguns de seus aspectos a partir da análise da influência da austeridade fiscal no investimento em políticas sociais. Foram apresentadas no capítulo 2 concepções teóricas sobre austeridade fiscal, e posicionamentos de autores sobre o tema, favoráveis e contrários. A partir da análise dessas afirmações, é possível constatar que os posicionamentos favoráveis a essa política se sustentam em argumentos frágeis. Os apontamentos e dados indicam que a austeridade fiscal não é adequada em momentos de crise, visto que reduz o investimento em políticas sociais, não promove crescimento econômico e agrava a desigualdade e outros problemas sociais.

Conclui-se que os objetivos da pesquisa, geral e específicos, foram alcançados. Com fundamento na análise dos dados, informações documentais e suporte bibliográfico utilizados é possível se afirmar que o regime de austeridade fiscal teve influência importante na redução do investimento público da União em políticas sociais e no aumento das desigualdades. Considerado o período de 2012 a 2021, em valores corrigidos pelo IPCA, nota-se que essa diminuição de gastos ocorreu especialmente a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal. Na área da saúde os valores aplicados ficaram próximos da estabilidade e demonstraram-se insuficientes, e houve redução de destinação orçamentária para educação, ciência e tecnologia e trabalho. Em programas específicos também houve diminuição de investimentos, como no Programa Moradia Digna, que contempla o Minha Casa Minha Vida, e no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional. O programa Bolsa Família sofreu um decréscimo até o ano de 2019 em valores totais, no número de famílias atendidas e no valor de benefício. Além disso, o salário mínimo não teve aumento real significativo.

Nota-se que nesse período em que ocorreram as restrições de gastos, além das consequências negativas relacionadas à educação, ciência e tecnologia, os principais indicadores analisados apontam o aumento de diversos problemas sociais que atingem especialmente a faixa mais pobre da população. O índice de mortalidade infantil não retrocedeu ao patamar de 2015 e houve a diminuição de domicílios com nível de segurança alimentar. Percebe-se a redução de leitos hospitalares para internação pelo SUS e alto déficit de

procedimentos do sistema público, como cirurgias, exames e diagnósticos. Em relação ao trabalho, constata-se a perda de benefícios salariais em decorrência da informalidade, a precarização de acesso e a redução do rendimento médio. Também aumentou o número de pessoas em situação de rua e morando em áreas de risco. Ainda, conforme o IBGE (2022), ocorreu o aumento da desigualdade social medida pelo índice de Gini e o crescimento do número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza.

Portanto, os indicadores e informações sobre educação, alimentação, proteção à infância, assistência aos desamparados, saúde, trabalho e moradia, demonstram o impacto da redução e da insuficiência de investimentos em políticas sociais para efetivação desses direitos previstos constitucionalmente. A pesquisa demonstra que as políticas sociais, sejam de Estado ou de governo, universais ou focalizadas, são importantes instrumentos para redução de pobreza e desigualdades sociais. A austeridade fiscal, especialmente com a implantação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, é um mecanismo que restringe a capacidade do Estado na implementação dessas políticas e, desse modo, influencia na produção de desigualdades, é socialmente questionável e injusta.

No presente trabalho também foi importante a discussão sobre a influência do poder econômico sobre o poder político. Nota-se que os interesses corporativos do mercado, do sistema financeiro e econômico, estão significativamente representados no sistema legislativo, especialmente no Congresso Nacional. Essas corporações influenciam nas decisões de órgãos governamentais e no estabelecimento das políticas, e buscam a apropriação do orçamento público por meio da implementação de práticas neoliberais, como privatizações e regimes de austeridade fiscal. Decisões políticas influenciam na arrecadação e na destinação dos recursos públicos, e a captura do poder político pelos agentes econômicos enfraquece o Estado e a democracia. Na medida em que a parcela mais pobre da população tem redução na sua efetiva representação política, torna-se mais difícil a implementação de ações para o combate às desigualdades sociais.

A discussão acerca da sustentação ideológica do sistema capitalista neoliberal e da austeridade fiscal foi pertinente porque auxiliou na compreensão de que se relaciona a uma construção de valores e normas. Conceitos como liberdade e autonomia estão consolidados nos códigos sociais, e são constantemente reforçados com narrativas que substituem a realidade, como a de que as pessoas têm muitos direitos ou que o Estado gasta demais. Os detentores do poder no sistema utilizam de concepções morais que estão internalizadas nos indivíduos para propagar ideologias e medos, e os aspectos de pautas econômicas e sociais que são efetivamente relevantes na vida das pessoas ficam alheios ao debate. A política de austeridade também é

associada a valores morais como disciplina, rigor, controle, o que prejudica, por exemplo, a percepção de que o orçamento individual ou familiar é diferente do orçamento público. Alguns discursos e ideologias vão construindo as subjetividades dos sujeitos, são instrumentos de dominação, e isso ajuda a sustentar o sistema capitalista neoliberal. O debate sobre a competição social fundamentada na meritocracia, que para Souza (2018) é a ideologia espontânea do capitalismo, contribuiu para a compreensão de que ela legitima a acumulação de capital e poder, ou seja, é útil ao capitalismo, propicia o seu desenvolvimento e sustentação. Os elementos trazidos sobre o tema indicam que as desigualdades sociais estão sujeitas a um processo de naturalização, reprodução e legitimação, que ocorre a partir de ilusões e ideologias, e que têm como elemento importante a meritocracia.

Os apontamentos dos autores mencionados indicam que o Estado pode ser um dinamizador econômico, incentivar a inovação, a ciência e tecnologia, pois tem os meios e instrumentos necessários. A importância do Estado evidencia-se especialmente pela sua capacidade de implementação de políticas, sobretudo porque o orçamento público pode ser utilizado para efetivar os direitos sociais e reduzir desigualdades. A abordagem neste trabalho sobre o Estado do Bem-estar Social contribui para a compreensão de que o relevante papel do Estado na sociedade deve ser exercido adequadamente, tanto no aspecto social quanto no econômico, e que as políticas instituídas em uma dessas dimensões produzirão efeitos na outra. Nesse sentido, é importante que as ações governamentais sejam orientadas para a promoção da cidadania e principalmente para a redução da pobreza e desigualdades.

Os elementos trazidos acerca do capitalismo financeiro especulativo apresentam que os rendimentos produzidos pelo capital estão cada vez menos resultando em contribuição produtiva, o que ocorre atualmente no Brasil, pois a alta taxa de juros praticada prejudica o investimento em atividades produtivas e estimula o rentismo e a especulação. Grande parte dos recursos do orçamento público que poderiam ser investidos em políticas sociais, na economia neoliberal são destinados ao pagamento dos juros da dívida, transferidos aos capitalistas. Nesse cenário forma-se o que Harvey (2016) chama de capital fictício, o dinheiro que deveria representar valor social de trabalho acumula-se no poder de financistas e agrava o problema das desigualdades sociais. Nota-se que as políticas de austeridade fiscal interessam aos grupos econômicos que se beneficiam com a mercantilização de direitos sociais e, especialmente, favorecem elites e agentes do capitalismo financeiro especulativo.

Os destaques feitos em relação às políticas fiscais demonstram a importância que o seu direcionamento adequado pode ter no combate às desigualdades sociais. As fontes mencionadas sugerem que é necessário não somente melhorar o déficit fiscal pelo aspecto da otimização das

despesas públicas, mas a ênfase deve ser na arrecadação. É importante a mudança ou aprimoramento das políticas fiscais relacionadas às receitas públicas - tributárias, especialmente evasão, carga, estrutura e progressividade. Essas políticas podem ser pensadas como alternativas à austeridade, tem potencial de propiciar maior justiça tributária, de promover redistribuição de renda e impactar na redução das desigualdades sociais.

A abordagem sobre crescimento e desenvolvimento econômico propiciou analisar a questão das desigualdades a partir de uma perspectiva mais ampla, mas que contempla temas já discutidos durante o trabalho, como orçamento público e investimento em políticas sociais. O crescimento econômico é positivo, traz diversos benefícios como a possibilidade de redução da dívida pública dos Estados, pois pode propiciar o aumento da receita tributária. Entretanto, o crescimento não implica necessariamente redução de problemas sociais, como a desigualdade. Nesse sentido, foram apresentadas ideias para desenvolvimento econômico, conceito mais abrangente e que inclui progresso estrutural em áreas econômicas e sociais, melhora da qualidade de vida da população e aumento do bem-estar social. O modelo de desenvolvimento para transformação social sugerido pelos autores mencionados considera dois elementos impulsionadores: distribuição de renda e investimento em infraestrutura social. Importantes entraves para esse modelo são a atual política monetária do Banco Central do Brasil, que mantém a maior taxa de juros reais do mundo e impacta no custo da dívida pública e nos gastos privados, e políticas de austeridade fiscal como a EC 95/2016, pois restringem os investimentos necessários.

Para substituir a EC 95/2016, Lei do Teto de Gastos, a atual equipe econômica nomeada pelo Presidente da República que assumiu o governo no início de 2023, Luiz Inácio Lula da Silva, encaminhou o Projeto de Lei Complementar – PLP 93/2023, que institui o Regime Fiscal Sustentável, também chamado de Novo Arcabouço Fiscal. É importante mencioná-lo, ao menos em linhas gerais, pois está em discussão e, portanto, sujeito a alterações. Diferentemente do Teto de Gastos que limitou as despesas ao IPCA, a proposta desse novo regime prevê metas anuais para o resultado primário, flutuantes entre +0,25% e -0,25% do crescimento da economia. Nessa proposta, o teto das despesas é mais flexível, a evolução do gasto é condicionada às receitas. Quando o resultado primário crescer dentro da banda estabelecida, o aumento da despesa fica limitado em 70% do crescimento da receita, e se ficar abaixo da banda limita-se a 50%. Se o superávit não for cumprido, o governo poderá gastar até 0,6% a mais da despesa do ano anterior, mecanismo previsto para a atuação econômica anticíclica e para a manutenção do nível de investimentos. Esse projeto de Lei Complementar tem um trâmite mais simples para aprovação do que uma Emenda Constitucional, que dentre outros requisitos

precisa de votos favoráveis de 3/5 dos parlamentares. O texto do PLP 93/2023 foi aprovado na Câmara dos Deputados com emendas, da mesma forma no Senado Federal em 22/06/2023, e segue em tramitação no Congresso Nacional.

É ainda pertinente mencionar mais algumas ações do novo governo realizadas nos primeiros meses do mandato, pois a atuação nos campos econômico e social demonstra evidentes diferenças em relação às políticas adotadas durante a vigência da EC 95/2016, do Teto de Gastos. No primeiro semestre de 2023 houve a retomada e criação de programas sociais, como: Bolsa Família, com valores maiores e adicionais por criança; Minha Casa Minha Vida; Mais Médicos; Farmácia Popular; Desenrola Brasil, de renegociação de dívidas para pessoas de baixa renda e redução de inadimplência; aumento real do salário mínimo. Há destaques importantes de incentivos a atividades produtivas, como o Plano Safra, que compreende o financiamento da produção agropecuária com parte de juros subsidiados e taxas diferenciadas, e será o maior da história em valores. Também está previsto um grande programa de investimentos estratégicos em infraestrutura, inclusive social, com obras em diversas áreas. Portanto, nessa concepção de governo, considera-se que o setor público deve ser o indutor do desenvolvimento econômico e social.

Os resultados da pesquisa demonstram que a austeridade fiscal influenciou significativamente no processo de produção e ampliação das desigualdades no Brasil no período analisado, pois provocou desconstrução de políticas sociais que atendem especialmente a parcela mais pobre da população, enquanto beneficiou grupos econômicos e financeiros. As medidas adotadas no país a partir de 2023 sugerem que os objetivos do atual governo estão mais alinhados com a ideia de direcionar recursos públicos para a implementação de políticas que promovam desenvolvimento com inclusão social. Os desafios são muitos e complexos, vão além da necessidade de disponibilidade orçamentária para a execução dos programas, é importante a capacidade de superar barreiras impostas por representantes do neoliberalismo que influenciam na política e nas estruturas do Estado. Essa influência, que ocorre inclusive por manipulação social com instrumentos ideológicos, é exercida por grupos econômicos e financeiros que atuam para a perpetuação no poder, mercantilização de direitos sociais e apropriação de recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma – Public budget in Brazil: history and urgent reform. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 9–28, 2016. DOI: 10.18593/ejll.v17i1.9555. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9555>. Acesso em: 11 out. 2022.

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade e Estado**, v. 34, p. 211-239, 2019.

ARAGÃO, Beatriz Pereira. A Lei Orçamentária Anual (LOA) como efetivadora de direitos humanos no Brasil. In: SILVA, Adriano Rosa; FILPO, Klever Paulo Leal; ALMEIDA, Marcelo Pereira; TEIXEIRA, Márcia Cavalcanti (org.). **Desigualdade e solução de conflitos**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021. p. 427-438.

ARRETCHE, Marta. Apresentação. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, CEM, 2015. p. 1-19.

ARRETCHE, Marta. Conclusões. As políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, CEM, 2015. p. 423-455.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – ANDIFES. **V Pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos (as) graduandos (as) das IFES – 2018**. Brasília: ANDIFES, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=79639>. Acesso em: 11 mar. 2023.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** Tradução: Elisa Câmara. São Paulo: LeYa Editora, 2015.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. [s. l.: s. n.], 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. Do ciclo expansivo ao ajuste fiscal: uma interpretação estruturalista. In: BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (org.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2015. p. 139-148.

BARBOSA, L. **Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. 4.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

BARBOSA, Nelson. Mito e realidade sobre desoneração tributária no Brasil. In: PIRES, Manoel (org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia – FGV IBRE, 2022. *E-book*.

BAUMAN, Zygmunt. **A riqueza de poucos beneficia todos nós?** Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário:** e outros temas contemporâneos. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010.

BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (org.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Roussef. São Paulo: Carta Maior; Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2015.

BELUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo.** São Paulo, Editora Contracorrente, 2017.

BLYTH, Mark. **Austeridade:** a História de uma Ideia Perigosa. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2017.

BRAGA, Ruy. **A rebeldia do precariado:** trabalho e neoliberalismo no Sul global. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022.** Ed. 2022 (15ª versão), Brasília: 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Painel do Orçamento Federal.** Brasília: Sistema Integrado de Planejamento de Orçamento – SIOP, 2022. Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Tesouro Nacional Transparente.** Brasília: 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da carga tributária bruta do governo geral.** Boletim 2022, mar. 2023. Brasília: 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim epidemiológico:** mortalidade infantil no Brasil. Vol. 52, n. 37, out. 2021. Brasília: 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM. Serviço Geológico do Brasil - SGB/CPRM. **Dashboard - risco geológico.** Base de Dados atualizada em 30/01/2023. Brasília: SGB/CPRM, 2023. Disponível em: <https://geoportal.cprm.gov.br/portal/apps/opsdashboard/index.html#/c338199dee3a4d4bb0e43738b424a298>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único – SAGICAD. **Programa Bolsa Família – quantidade de famílias e valores (até outubro/2021)**. Brasília: 2022. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Estatísticas do Seguro-Desemprego. **Painel de informações do seguro-desemprego**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGZhZDFmNTgtOTU5YS00YzYzLWFmOTgtMWVjZGYzMTM1MmZlIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=ReportSectionc8988ed07c71babe2419>. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

CAMPELLO, Tereza (coord. geral). **Faces da desigualdade no Brasil**: um olhar sobre os que ficam para trás. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais: Conselho Latino-Americana de Ciências Sociais, 2017. *E-book*.

CARVALHO, André Roncaglia; GALA, Paulo. **Brasil, uma economia que não aprende**: novas perspectivas para entender nosso fracasso. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

CARVALHO, Laura, ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos (org.). **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Editora Autonomia Literária, nov. 2020. p. 39-49.

CATTANI, A. **A riqueza desmistificada**. Porto Alegre: Marcavisual, 2014.

CELLA, Rosenei. **A influência neoliberal no processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 95 e o financiamento da educação brasileira**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2019.

CHIEZA, Rosa Angela; DEMARCO, Diogo Joel; NUNES, Valtuir Pereira. Orçamento Público. *In*. CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Claudia M. De. (org.). **Educação fiscal e cidadania**: reflexões da prática educativa. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018. *E-book*. p. 163-174.

CHIEZA, Rosa Angela; DEMARCO, Diogo Joel. Gasto Público. *In*. CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Claudia M. De. (org.). **Educação fiscal e cidadania**: reflexões da prática educativa. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018. *E-book*. p. 175-209.

CHIMURIS, Ramiro. Neocolonialismo jurídico. *In*: FATTORELLI, Maria Lucia; CHIMURIS, Ramiro (org. e coord.). **Sistema da dívida em tempos de financeirização e a importância da auditoria para interromper a barbárie**. Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida, 2022. *E-book*. p. 54-57.

CHOMSKY, Noam. **Quem manda no mundo?** Tradução: Renato Marques. São Paulo: Planeta, 2017.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas?** Tradução: Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1999.

COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS. O Teto de gastos e os Dhesca: impactos e alternativas. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos (org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** São Paulo: Editora Autonomia Literária, nov. 2020. p. 198-242.

COSTA, António Firmino da. **Desigualdades sociais contemporâneas.** Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2013.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. 2023. **Nota técnica:** salário mínimo de R\$ 1.302,00 em 2023. Número 271, 12 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec271salarioMinimo.html>. Acesso em: 24 fev. 2023.

DOWBOR, Ladislau. **Resgatar a função social da economia:** uma questão de dignidade humana. São Paulo (edição para download), 2022. Disponível em: <https://dowbor.org/wp-content/uploads/2022/09/22-Resgatar-13-setembro.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2023.

DOWBOR, Ladislau. **O capitalismo se desloca:** novas arquiteturas sociais. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2020.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo:** a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Outras palavras & Autonomia Literária, 2017.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos; ROSSI, Pedro (coord.). **Austeridade e retrocesso:** impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos. Introdução. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos (org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** São Paulo: Editora Autonomia Literária, nov. 2020. p. 8-20.

DWECK, Esther; SILVEIRA, Fernando Gager; ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos (org.). **Economia para poucos:** impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 32-56.

FAGNANI, Eduardo; DWECK, Esther; MELLO, Guilherme; ROCHA, Marco Antonio; ROSSI, Pedro; TEIXEIRA, Rodrigo. *In*: POCHMANN, Márcio, CAROLINO, Olívia; ROSSI, Pedro (org.). Desenvolvimento social e estrutura produtiva. **Caderno de debates-GT de economia do Projeto Brasil Popular.** São Paulo, 2018. p. 22-35. Disponível em: <https://pedrorossi.org/wp->

[content/uploads/2018/03/DesenvolvimentoSocialEstruturaProdutiva.pdf](#). Acesso em: 8 jun. 2023.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. 2018. **Brasil – a volta por cima**. Disponível em: <http://fundacaoulysses.org.br/biblioteca-fug/?pagina=5>. Acesso em: 25 jan. 2023.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Novas tendências para uma boa reforma da tributação da renda. In: PIRES, Manoel (org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia – FGV IBRE, 2022. *E-book*.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Impeachment*, golpe de Estado e ditadura de “mercado”. In: BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (org.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Roussef. São Paulo: Carta Maior; Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2015. p. 19-25.

HAN, Byung-Chul. **Capitalismo e impulso de morte**: ensaios e entrevistas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2021.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Tradução: Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 2.ed. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola Jesuítas, 2011.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. Tradução: João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011. *E-book*.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101979>. Acesso em 21 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101892>. Acesso em: 18 out. 2022.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Viabilidade contra a austeridade. In: BELUZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (org.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Roussef. São Paulo: Carta Maior; Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2015. p. 119-122.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEBARON, Frédéric. Sociologia e ciências sociais em tempos de austeridade. **Sociedade e Estado**, v. 33, n. 2, p. 529-537, 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922018000200529&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922018000200529&script=sci_arttext). Acesso em: 31 out. 2022.

LÓPEZ, Fábio. **Poder e domínio**. Uma visão anarquista. São Paulo: Faísca, 2013.

MACIEL, Fabricio. A ficção meritocrática como a grande patologia social de nosso tempo. *In*: MACIEL, Fabricio (org.). **A ficção meritocrática**: executivos brasileiros e o novo capitalismo. Rio de Janeiro: EdUENF, 2022. *E-book*. p. 229-234.

MACIEL, Fabricio. A mentalidade do mercado: origem de classe, estilo de vida e posicionamento político de executivos brasileiros. *In*: MACIEL, Fabricio (org.). **A ficção meritocrática**: executivos brasileiros e o novo capitalismo. Rio de Janeiro: EdUENF, 2022. *E-book*. p. 19-58.

MACIEL, Fabricio. A perversa construção de um novo capitalismo do bem, politicamente correto e ultrameritocrático. *In*: MACIEL, Fabricio (org.). **A ficção meritocrática**: executivos brasileiros e o novo capitalismo. Rio de Janeiro: EdUENF, 2022. *E-book*. p. 13-17

MARKOVITS, Daniel. **A cilada da meritocracia**: como um mito fundamental da sociedade alimenta a desigualdade, destrói a classe média e consome a elite. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

MAZZA, Moisés Giordano; DE MARI, Cezar Luiz. Meritocracia: origens do termo e desdobramentos no sistema educacional do Reino Unido. **Pro-Posições**, v. 32, e20190063, 2021.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Tradução: Elvira Serapicos. São Paulo: Editora Portfolio-Penguin, 2014.

MELLO, Rachel Costa de Azevedo; MOLL, Jaqueline. Políticas públicas em educação e a garantia do direito à educação no contexto de desigualdade social no Brasil. **Perspectiva**, v. 38, n. 2, p. 01-21, abr./jun. 2020.

MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11604>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD; THE WORLD BANK. 2020. **Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/os-paises-da-america-latina-e-caribe-precisam-gastar-mais-e-melhor-em-saude-para-enfrentar-uma-emergencia-sanitaria-como-a-covid-19-de-forma-eficaz.htm>. Acesso em 23 fev. 2023.

OXFAM BRASIL. 2023. **A sobrevivência do mais rico:** por que é preciso tributar os super-ricos agora para combater as desigualdades. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/forum-economico-de-davos/a-sobrevivencia-do-mais-rico/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

OXFAM BRASIL. 2022. **Lucrando com a dor:** sobre a urgência de tributar os ricos em meio a um aumento na riqueza bilionária e a uma crise do custo de vida em nível global. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/lucrando-com-a-dor-novo-relatorio-mostra-como-bilionarios-lucraram-durante-a-pandemia-as-custas-de-milhoes/>. Acesso em: 10 out. 2022.

OXFAM BRASIL. 2021. **Democracia inacabada:** um retrato das desigualdades brasileiras. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/democracia-inacabada/>. Acesso em: 10 out. 2022.

OXFAM BRASIL. 2018. **País estagnado:** um retrato das desigualdades brasileiras. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/pais-estagnado-2/>. Acesso em: 11 out. 2022.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia.** Tradução: Dorothée de Bruchard e Maria de Fátima Oliva de Conto. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2020. *E-book*.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade.** Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.

PIRES, Manoel. Apresentação. In: PIRES, Manoel (org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia – FGV IBRE, 2022. *E-book*.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS – DHESCA. **Relatório sobre o impacto da política econômica de austeridade nos direitos humanos.** Brasília: Dhesca Brasil, 2017.

POCHMANN, Marcio. Impasse entre mobilidade e polarização recentes no capitalismo brasileiro. In: BELUZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (org.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2015. p. 165-171.

PROJETO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO SISTEMA DE SAÚDE – PROADESS; MONITORACOV19. 2022. **Nota técnica 23 – boletim informativo do PROADESS:** demanda potencial de atendimentos hospitalares em razão da pandemia de COVID-19. Rio de Janeiro: ICICT/FIOCRUZ, nov. 2022. Disponível em: [https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/nota\\_tecnica\\_26.pdf](https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/nota_tecnica_26.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR – PENSSAN. **II Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN :** relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. *E-book*.

RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares. Os novos riscos sociais não são só europeus, também chegaram ao Brasil e exigem respostas das nossas políticas sociais. *In*: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (org.).

**Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências.** 2. ed., rev., ampl. – Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017. p. 111-141.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flavio. Economia política da austeridade. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.

ROSSI, Pedro; DAVID, Grazielle; CHAPARRO, Sergio. Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** São Paulo: Autonomia Literária, nov. 2020. p. 23-38.

ROSSI, Pedro; ROCHA, Marco Antonio; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos; MELLO, Guilherme. Uma agenda econômica para todos. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** São Paulo: Editora Autonomia Literária, nov. 2020. p. 304-317.

SAFATLE, Vladimir. A economia é a continuação da psicologia por outros meios: sofrimento psíquico e neoliberalismo como economia moral. *In*: SAFATLE, Vladimir.; SILVA JUNIOR, Nelson; DUNKER, Christian. (org.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico.** Belo Horizonte: Autêntica, 2020. p. 17-46.

SANDEL, Michael J. **A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado.** 2.ed. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, L. F. S. C.; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. Estratificação e mobilidade social: dimensões conceituais e importância para a sociologia na escola. *In*: MEIRELLES, M. *et al.* (org.). **Estratificação e mobilidade social.** Porto Alegre: Cirkula, 2015. p. 17-34.

SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL – SINPROFAZ. **Sonegômetro fecha o ano com valor superior a R\$ 626 bilhões.** Brasília: SINPROFAZ, 2022. Disponível em: <https://www.sinprofaz.org.br/noticias/sonegometro-fecha-ano-com-valor-superior-a-r-626-bilhoes/>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SOUZA, Jessé. Painel de encerramento – o futuro da auditoria cidadã da dívida no Brasil e no mundo. *In*: FATTORELLI, Maria Lucia; CHIMURIS, Ramiro (org. e coord.). **Sistema da dívida em tempos de financeirização e a importância da auditoria para interromper a barbárie.** Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida, 2022. *E-book*. p. 142-148.

SOUZA, Jessé. Subcidadania **brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018a.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho**: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018b.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, nº. 54, p. 79-96, fevereiro/2004.

STIGLITZ, Joseph E. **O preço da desigualdade**. Lisboa, Portugal: Bertrand Editora, 2013.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução: Marian Toldy e Teresa Toldy. Coimbra, Portugal: Actual Editora, 2013.

TAVARES, Francisco Mata Machado; AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. A Constituição cabe na Economia? Uma leitura a partir da tributação e dos direitos trabalhistas. *In*: VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, Ramiro (org.). **Direito e economia**: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público. Napoli, Itália: Editora La Cittá del Sole, 2020. *E-book*. p. 295-319.

TAVARES, Francisco; SILVA, Gustavo. A Ciência Política Brasileira Diante do Novo Regime Fiscal: Para uma Agenda de Pesquisas sobre Democracia e Austeridade. **Dados**, v. 63, n. 2, 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582020000200203&script=sci\\_abstract&tlng=es](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582020000200203&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em: 2 nov. 2022.

TAVARES, Luana Cardoso Santana. A estratificação da sociedade e a medida de sua desigualdade: uma análise sob o papel do direito no abismo formado entre o ensino público e o particular durante o estado pandêmico causado pelo SARS-COV2. *In*: SILVA, Adriano Rosa; FILPO, Klever Paulo Leal; ALMEIDA, Marcelo Pereira; TEIXEIRA, Márcia Cavalcanti (org.). **Desigualdade e solução de conflitos**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021. p. 254-270.

UBILLA, Gonzalo. Neocolonialismo legal: uma ferramenta que perpetua um sistema de dominação. *In*: FATTORELLI, Maria Lucia; CHIMURIS, Ramiro (org. e coord.). **Sistema da dívida em tempos de financeirização e a importância da auditoria para interromper a barbárie**. Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida, 2022. *E-book*. p. 67-68.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO – UNIFESP; CENTRO DE ESTUDOS SOCIEDADE, UNIVERSIDADE E CIÊNCIA – SOU\_CIÊNCIA. **Hipercubo do orçamento federal**. Disponível em: <https://souciencia.unifesp.br/ferramentas/hipercubo>. Acesso em: 10 fev. 2023.

VALLE, Ione Ribeiro; RUSCHEL, Elizete. Política educacional brasileira e catarinense (1934-1996): uma inspiração meritocrática. **Revista Electrónica de Investigación y Docencia (REID)**, n. 3, p. 73-92, Enero 2010.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes. O *welfare state* ontem, hoje e amanhã. *In*: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (org.). **Políticas e**

**riscos sociais no Brasil e na Europa:** convergências e divergências. 2. ed., rev., ampl. Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017. p. 9-23.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Direito, economia e dívida pública: uma escolha necessária entre a “economia social de mercado” e a “economia neoliberal”. *In:* FATTORELLI, Maria Lucia; CHIMURIS, Ramiro (org. e coord.). **Sistema da dívida em tempos de financeirização e a importância da auditoria para interromper a barbárie.** Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida, 2022. *E-book*. p. 81-91.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; SANTOS, Isabela Soares; OCKÉ-REIS, Carlos; RODRIGUES, Paulo Henrique Almeida. **Políticas sociais e austeridade fiscal:** como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Ed. CEBES, 2018. *E-book*.