

O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA AGENDA DE CHOQUE NEOLIBERAL: TEMPOS DE LUTO (A)?

Ângela Tavares Madeiro¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo incitar reflexões acerca do Financiamento das Políticas Sociais, diante dos desafios do atual contexto de crise do capital no Brasil, considerando que de forma bem peculiar, impõe uma agenda de choque neoliberal e de desmonte das políticas neodesenvolvimentistas implantadas nos governos de coalizão (2003-2016). Na introdução, nosso esforço é o de problematizar os reais motivos que caracterizam o atual quadro de desequilíbrio fiscal agudo e que impactam tão negativamente nos rumos do financiamento das políticas sociais. Em seguida, apresentamos os principais pressupostos teóricos que fundamentam a nossa reflexão. Nas considerações finais, dialogamos sobre as contradições das possíveis indicações do caminho político, observando os tempos de luto, destacando o reacionarismo político de pulsão autocrática da onda neoconservadora, bem como os tempos de luta e de resistência, ponderando o quadro de barbárie social e de desmonte das políticas sociais com conseqüente esvaziamento de seu financiamento.

Palavras-chave: Crise do Capitalismo. Financiamento. Neoliberalismo. Políticas Sociais.

ABSTRACT

This article aims to bring reflection on the Financing of Social Policies to the challenges of the current context of crisis of capital in Brazil that peculiar form imposes a neoliberal shock agenda and remove the implanted neodesenvolvimentistas policies in coalition governments (2003 -2016). In the introduction of this article, the effort is to discuss the real reasons that characterize the current fiscal situation of acute imbalance and that impact so negatively on the course of the financing of social policies. Then we present the main theoretical assumptions underlying our reflection. In the final considerations dialogaremos on possible indications of political path, both in times of mourning, given the political reactionary autocratic drive the neoconservative wave, but also struggle and resistance times before the social barbarism frame and dismantling of social policies consequent emptying their funding.

INTRODUÇÃO

¹ Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Gestão de Recursos Humanos pela Faculdade de Administração de Empresas da UECE. Coordenadora do Curso de Serviço Social da Faculdade do Vale do Jaguaribe, FVJ. Assessora na área de Planejamento, Gestão e Financiamento de Políticas Públicas. E-mail: angela@fvj.br

O tema Financiamento das Políticas Sociais no atual contexto político econômico e social merece a devida publicização e visibilidade. Além de ser um espaço essencialmente político (mesmo que eivado por códigos e normativas técnicas), é um campo estrutural que permite atribuir materialidade às políticas sociais e, conseqüentemente, à garantia de direitos. Logo, sem financiamento não há mediatização de garantias constitucionais, ou seja, as conquistas legitimadas não podem ser institucionalizadas de fato.

Por encontrarmos pouca discussão sobre o processo de formação do Assistente Social, o tema financiamento precisa ser socializado e desmistificado de seu aspecto comum de suposta neutralidade e tecnicismo, uma caracterização normalmente atribuída a essa temática. O viés meramente técnico vem permitindo um distanciamento de boa parte de profissionais da área social/humana dessa discussão, como também vem causando um desvio de finalidades e de esvaziamento no cumprimento de suas finalidades públicas.

Apropriar-se da discussão do financiamento das políticas sociais perpassa inicialmente pelo entendimento de como é operado o sistema de planejamento e de execução orçamentário e financeiro público. Pressupõe também compreender o funcionamento sistêmico do conjunto de receitas e de despesas públicas, mediante uma leitura crítica e contextualizada histórica e socialmente. Essa é sem dúvida uma tarefa instigante e desafiadora para estudantes, professores e profissionais do Serviço Social. Nesse sentido, compreendemos que a Constituição de 1988, a Lei 4320/1964 e a Lei Complementar 101/2000 nos proporcionam referências técnicas consistentes desses mecanismos que compõem a gestão e o financiamento das políticas sociais.

Importa também ressaltar que a carga tributária é o indicador que permite entender o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade. Contudo, no Brasil a maior parte da receita tributária vem de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalho e os mais pobres, tendo em vista que a alta carga tributária incide sobre o consumo de bens e serviços e menos na tributação sobre a renda. (MADEIRO, 2013).

O Brasil ² é considerado o paraíso tributário para os super-ricos. De acordo com o levantamento feito, esses super-ricos pagam menos impostos, possuem isenção de lucros e dividendos distribuídos pelas empresas a seus sócios e acionistas, beneficiam-se com baixa tributação sobre ganhos financeiros. Por outro lado, a maior parcela da tributação está sobre bens e serviços, o que proporcionalmente recai na conta dos mais pobres.

Em entrevista publicada em 03/03/2015 à Carta Capital, Amir Khaim alerta que a taxa sobre patrimônios poderá render aproximadamente 100 bilhões de reais por ano, se aplicada. Além disso, o imposto sobre grandes fortunas é o único dos sete tributos previstos na Constituição de 1988 que ainda não foi implementado e que garantiria equidade, distribuição de riqueza e mais arrecadação. Somando-se a isso, é importante lembrar que o Brasil tem sobre a questão fiscal um ônus de 6% do PIB, por ser um dos campeões mundiais de juros.

Os juros são o alimento vivo da chamada burguesia rentista especulativa. Desse modo, o pagamento de juros da dívida pública está relacionado diretamente com as taxas SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) ³ praticadas pelo Banco Central e que propiciaram o quadro fiscal de desequilíbrio agudo.

Em 2015, conforme dados do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), foram destinados à dívida pública cerca de R\$ 42,43% do Orçamento Geral da União. Assim, é notório que a incidência de altas taxas de juros adotadas e operações financeiras protegidas e que beneficiam investidores, alguns mantidos em mais absoluto sigilo, é que verdadeiramente geram a explosão da dívida pública. Seria mais apropriado propor um congelamento de 20 anos dos juros abusivos e das operações financeiras ilegais, ao invés de propor o congelamento dos investimentos sociais em educação, saúde, assistência social, previdência, etc.

Esse desvio de recursos públicos para pagamento de juros da dívida pública não é de agora. Desde 1994 (tempos de Fernando Henrique Cardoso) vigora no país um

² Segundo artigo do Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo, publicado em dezembro de 2015, vinculado ao Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento.

³ Conhecida como taxa básica de juros da economia brasileira. É usada pelos empréstimos feitos entre os bancos e também nas aplicações feitas por estas instituições em títulos públicos federais.

instrumento que permite ao governo federal a desvinculação de recursos tributários, que recebeu a partir de 2000, o nome de DRU. A DRU (Desvinculação de Receitas da União) foi criada para pagamento de pessoal e encargos da União e pagamento de juros e amortização da dívida.

A DRU vem servindo para legitimar um desvio de bilhões de reais da saúde, educação, previdência e assistência social, que são transferidos por meio do orçamento fiscal para os mercados financeiros (SALVADOR, 2010).

A DRU é vista como elemento fundamental na estratégia da política fiscal para composição do superávit primário, do qual “por meio deste expediente, processa-se uma transferência não desprezível de recursos da área social, para a gestão financeirizada da dívida pública.” (CARDOSO JR. e CASTRO, 2005, p.14).

O que podemos notar é que há um desvio de parte dos recursos para o orçamento fiscal, engordando o superávit primário que é produzido para financiar o rolamento da dívida pública.

Em contrapartida, podemos perceber a evolução do lucro do Sistema Financeiro Nacional (SFN), em um aumento expressivo dos lucros dos bancos e do conjunto do sistema financeiro e da arrecadação de tributos desse setor permanece pequena em relação aos demais setores da economia. Os dados do Banco Central registram que os lucros dos bancos não cessam de aumentar (MADEIRO, 2013).

ALGUNS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA REFLEXÃO

Pensar no Financiamento das políticas sociais é pensar também no formato do Estado brasileiro no atual contexto social, político e econômico. Para isso, é optarmos por seguir um método científico consistente e compatível ao desafio reflexivo proposto.

O materialismo histórico crítico carrega em seu bojo categorias que provavelmente nos permitirão uma apreensão mais ampla da totalidade do objeto de reflexão e de suas partes constitutivas. Nesse afastamento do senso comum, há maiores condições de possibilidades de desmistificação da realidade que, se mostra e ao mesmo tempo se esconde, em suas múltiplas determinações.

O referido método científico nos assegura também considerar nosso objeto de estudo em constante processo de transformação, num vir a ser, em seu movimento de afirmação e negação, demonstrando o aspecto contraditório dos fenômenos sociais da sociedade e do Estado burguês. É a partir desse método que é possível apreender as contradições do objeto de pesquisa, em suas conexões e contrários, considerando a unidade de sua diversidade.

Na sociabilidade do capital, são notórias as condições objetivas, materiais que se constituem num grande obstáculo que acaba por limitar o desenvolvimento pleno e livre da individualidade. Considerando também que o modo de pensar e de agir é determinado na dinâmica complexa e contraditória entre sociabilidade e individualidade, podemos verificar a prevalência de indivíduos desprovidos em sua criatividade, em sua capacidade reflexiva, os quais acabam por reproduzir práticas que reiteram muitas vezes processos de alienação e de subalternidade (SANTOS, 2010).

Importa considerar também que nenhum modo de pensamento se torna dominante sem referenciar-se num aparato conceitual que mobilize sensações e instintos, valores e desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos (HARVEY, 2008).

Isso demonstra como o neoliberalismo, segundo Harvey (2008), se consolidou a partir de ideais tão convincentes, valiosos e sedutores, como dignidade humana e liberdade individual. Chega a ser irônico, mas a verdadeira essência do neoliberalismo carrega em si um forte viés de cinismo mórbido ao pressupor uma ingenuidade política analfabeta em que muitos realmente acreditam e reproduzem que o neoliberalismo anexa oportunisticamente a ideia de liberdade e dignidade humana. Para um bom entendedor é explícita a incompatibilidade entre neoliberalismo e democracia. Há fortes indícios históricos de que na modalidade periférica, como é o caso do Brasil, a autocracia é parte constitutiva do capitalismo neoliberal. Há uma pulsão autocrática no neoliberalismo, diante de uma crise ele não resiste. A democracia é apenas emblemática, alegoria do sistema capitalista.

Vejamos então, na égide da crise, essa realidade aqui colocada. A crise estrutural do capital emergiu após os anos 1970, o que inaugurou uma nova temporalidade histórica do desenvolvimento civilizatório. Essa nova temporalidade é

caracterizada por um conjunto de fenômenos sociais qualitativamente novos que compõem o capitalismo global nos chamados “trinta anos perversos”, período que vai de 1980 até 2010.

Nesses trinta anos, o capitalismo buscou se reestruturar logo após o colapso do Keynesianismo ⁴ e do Welfare State⁵, nas mais diversas instâncias da vida social. O que impulsionou um complexo de inovações organizacionais, tecnológicas e sociometabólicas nas grandes empresas e na sociedade em geral sob a direção moral-intelectual do “espírito do toyotismo”. Podemos somar a isso a derrota da classe trabalhadora nos anos 1970, com a emergência do neoliberalismo, do pós-modernismo e do neopositivismo na cultura, além da desregulamentação financeira e da liberalização comercial, que nos anos 1990 assumiu a direção do “Consenso de Washington”, inseridos numa visão neoconservadora do mundo, que afirmava o fim da história.

Mészáros (2009) dá um passo adiante quando trata da ideia de crises cíclicas e afirma que o sistema de capital (em particular o capitalismo), depois de vivenciar a era dos ciclos, adentrava em uma nova fase, para ele inédita e que seria marcada pela crise estrutural, o ele chama de “continuum depressivo”. Segundo o autor, essa crise seria longa e duradoura, sistêmica e estrutural. Essa mesma crise estrutural do capital seria uma das causas para o colapso dos sistemas estatais de controle e de regulamentação do capital experimentados ao longo do século XX, em especial na Europa ocidental, entre eles o chamado Welfare State e o Keynesianismo, que foram substituídos pelo neoliberalismo.

A rigor, essa crise que marca o tempo presente é grave e profunda, com raízes alimentadas pelos novos padrões de acumulação e de valorização do capital. Como

⁴ O Keynesianismo é uma teoria econômica do começo do século XX, baseada nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes. Consiste numa [organização político-econômica](#), oposta às concepções liberais, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com o objetivo de conduzir a um sistema de [pleno emprego](#). Tais teorias tiveram uma enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado.

⁵ O termo *Welfare State* (**do inglês**) também é conhecido por sua denominação em português **Estado do Bem-estar**. Os termos servem basicamente para designar o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. O modelo de Estado do Bem-estar que emergiu na segunda metade do século 20 na Europa Ocidental e se estendeu para outras regiões e países chegou ao auge na década de 1960. No transcurso dos anos 1970, porém, esse modelo de Estado entrou em crise.

avalia o pensador István Mészáros, é uma crise estrutural com permanentes desdobramentos e deslocamentos que, por sua própria natureza, obrigatoriamente, afeta a Humanidade como um todo (MÉSZÁROS, 2009).

Nos estudos de Boschetti; Santos; Miotto (2010) podemos vislumbrar as dimensões da crise do capitalismo e seus rebatimentos expressos nas políticas sociais e no campo dos direitos. Conforme as autoras, o keynesianismo-fordismo nos países centrais esteve amplamente articulado com a consolidação do Welfare State. A expressão Welfare State, tem origem na Inglaterra na década de 1940 e designa um conjunto específico de políticas sociais.

Entre o final da década de 1960 e começo de 1970, o desenvolvimento fordista, as políticas keynesianas e o projeto de Estado Social são colocados em cheque. Uma nova fase da acumulação capitalista se delinea e a esfera financeira vai tomando corpo, bem como no campo ideológico, o liberalismo vai se revestindo do que se chamou de neoliberalismo.

Dessa forma, o Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e na reprodução das relações econômicas e sociais. Exatamente por isso, que ao keynesianismo agregou-se o pacto fordista, da produção em massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno de ganhos de produtividade de trabalho (BEHRING, 2011).

Como já abordado anteriormente, é a partir de 1973, com uma de suas crises explicitadas pela queda de lucros, superprodução de mercadorias, diminuição do consumo em massa, que se impôs a necessidade de mudanças e adequações. Torna-se mais nítida a limitação das políticas keynesianas diante da internacionalização do capital, surgindo os primeiros sinais de esgotamento do padrão de financiamento das políticas sociais. A crise se manifesta juntamente com a reação do capital contra o Estado Social.

No começo dos anos 1980, uma nova proposição econômica entrou em cena em substituição ao keynesianismo. Na realidade trata-se do liberalismo econômico revisitado e adaptado ao capitalismo globalizado e à produção flexível. Com forte oposição aos pilares do Estado Social (pleno emprego, serviços sociais universais e

produção social básica garantida), os princípios da política de regulamentação econômica e social do pós-guerra são questionados (PEREIRA, 2011).

No plano ideológico, o neoliberalismo traz a proposta de desregulamentação dos mercados financeiros, de produtos e do trabalho. No mundo da produção e do trabalho, difundiu-se nos anos de 1980, o modelo japonês do toyotismo, o qual foi fundado nas possibilidades abertas pela introdução de um novo padrão tecnológico: a revolução microeletrônica. É a chamada produção flexível, que altera o padrão rígido fordista (HARVEY,1993).

O TEMPO DE LUTO PELA AGENDA DE CHOQUE NEOLIBERAL

É importante deixar bem claro que no Brasil, o Estado neoliberal foi institucionalizado na década de 1990, com as reformas de base dos Governos Collor, Itamar e FHC. O Estado neoliberal não foi alterado em seu núcleo orgânico, pelos governos de coalizão (2003-2016). Os referidos governos neodesenvolvimentistas não romperam com a essência do Estado neoliberal. O Estado político-oligárquico do capital construído pela ditadura civil-militar, preservado incólume pela Constituição de 1988, foi reformado pela ótica gerencial na década neoliberal. Os governos neodesenvolvimentistas possuíam em si e para si, um limite estrutural. Logo, estavam constringidos e convivendo com o Estado neoliberal como núcleo de poder.

O golpe de Estado de 2016 no Brasil consagrou a chamada agenda de choque neoliberal, haja vista a exigência de reação do capital financeiro na América do Sul e União Europeia. A PEC (Proposta de Emenda à Constituição) 241 é, conforme o professor e pensador Giovanni Alves (2013), a peça principal, embora não exclusiva, da engrenagem do choque neoliberal no Brasil. O professor nos alerta que é preciso vê-la como parte do movimento da totalidade concreta da crise do capitalismo brasileiro, crise compositiva da crise do capitalismo global, do qual o Brasil é uma província privilegiada.

Destaca-se então que o golpe de Estado de 2016 colocou no Palácio do Planalto, o vice-presidente Michel Temer, representando a coalização entre a direita neoliberal e a direita conservadora, maioria política no Congresso Nacional que expressa um espectro de reacionarismo político nunca visto na história da república

brasileira. O atual governo vem agilizando de forma abrupta (para o povo brasileiro) no Congresso Nacional uma agenda de choque neoliberal que provoca um desmonte paulatino das políticas neodesenvolvimentistas implantadas nos governos de Lula e Dilma (2003-2016).

Não há nenhum interesse político por parte do governo Temer em atacar as verdadeiras causas da questão fiscal – juros, recessão/perda de arrecadação com renúncia fiscal para grandes empresários e evasão fiscal, taxaço de grandes fortunas, e contenção de despesas. Como parte da ofensiva, o atual governo ilegítimo foca a resolução do problema nas despesas primárias (como são os gastos com saúde, educação, assistência social, cultura, defesa nacional etc.). Logicamente é transparente a opção de classe que preserva os interesses da burguesia rentista ao desconsiderar a redução imediata dos juros, o combate à evasão fiscal e à retirada de benefícios fiscais para grandes empresas.

No livro “O Neoliberalismo: história e implicações”, o autor David Harvey nos deixa o indicativo de que uma importante luta política deve nos mover. É exatamente a luta contra a natureza profundamente antidemocrática do neoliberalismo, claramente apoiado pelo autoritarismo dos neoconservadores. Seria algo como extravasar o conceito torpe e pernicioso de liberdade sobre o qual o neoliberalismo se edificou em sua tarefa manipulatória.

O Brasil e os brasileiros estão prestes a assistir ao maior revés já visto no Financiamento das Políticas Sociais com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/16, que prevê um novo regime fiscal. Cálculos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelam que a PEC 241 provocará uma redução de R\$ 6 bilhões nos investimentos sociais somente no primeiro ano. No acumulado de 10 anos, as perdas serão de R\$ 125 bilhões, chegando a R\$ 868 bilhões nos próximos 20 anos. Em 2016, os prejuízos, com os cortes já efetuados, montam R\$ 400 milhões.

O TEMPO DE LUTA DIANTE DO QUADRO DE BARBÁRIE SOCIAL ANUNCIADA

Os dados são alarmantes e nos inserem numa atmosfera de luto e desesperanças, principalmente se acrescentarmos à memória os últimos

acontecimentos que substanciam o anúncio de mais retrocessos. Tomemos como exemplo a retomada do princípio do primeiro-damismo à Política de Assistência Social, o que esteve simbolicamente tão bem representado no lançamento patético do Programa Criança Feliz.

Conforme a Frente em Defesa do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e da Seguridade Social, coletivo formado por trabalhadores/a, usuários e estudiosos da assistência social no país, o programa é um recuo na profissionalização e no reconhecimento dos direitos sociais.

Além disso, é preocupante a conotação dada ao voluntariado, numa perspectiva claramente assistencialista, desmontando a garantia de execução da Política de Assistência Social por trabalhadores formados e remunerados, que integrem o SUAS.

Nesse sentido, a aprovação da PEC 241 terá como implicação o fato de que as políticas sociais serão potencialmente transformadas em benesse, favor a ser negociado e não direitos do cidadão e dever do Estado.

Aplicar menos recursos para as políticas sociais compromete toda uma rede de proteção social já instalada, comprometendo a qualidade dos serviços e as respostas às demandas por novas ofertas. Representa a descontinuidade de ações, ampliando a situação de vulnerabilidade social das classes mais fragilizadas, sobretudo das pessoas idosas e com deficiência, que dependem da renda do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Partindo desse ponto de vista, não é exagero dizer que estamos diante de um quadro de barbárie social, nos permitindo uma constatação que bem representa o quadro atual brasileiro. Os tempos são de luto, contudo o outro lado da moeda tem o mesmo nome: luta. Desde que a Constituição Federal de 1988 instituiu as políticas sociais como direito de cidadania, tem sido grande a luta para eliminar os resquícios do modelo assistencial baseado na caridade e no fisiologismo, para fundar um modelo baseado em direitos e deveres, pelo pleno exercício da cidadania.

Os dias nos pedem atitude de luta, de resistência, porque todo poder vem da real vontade popular e só poderá ser exercido em seu nome, já que é do povo que emana o poder.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do Trabalho (Ensaio de Sociologia do Trabalho)**. Bauru: Práxis, 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete; SANTOS, Silvana Mara; MIOTO, Regina (Org.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

CARDOSO JR., José; CASTRO, Jorge. **Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995/2002**. In: X Encontro Nacional de Economia Política. Campinas: Anais. Sociedade Brasileira de Economia Política, maio de 2005.

HARVEY, David. **O enigma do capital**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 1993.

_____. **O Neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

MADEIRO, Ângela Tavares. **Financiamento das políticas públicas, especificidade da Assistência Social: um estudo do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social) do município de Fortaleza no período de 2006 a 2009**. (Dissertação de Mestrado). Mestrado Acadêmico de Políticas Públicas e Sociedade. Universidade Estadual do Ceará, 2013.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A política Social: temas e questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.