



Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Fundo público e orçamento das políticas sociais.

A APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO BRASILEIRO: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ana Manoela da Silva Lima¹

Resumo: O presente artigo apresenta os movimentos iniciais da pesquisa em nível de mestrado, que tem objetivo geral de investigar os impactos do financiamento na Assistência Social com foco no Programa Bolsa Família a partir de 2015 e sua composição nos índices de pobreza e desigualdade no Brasil. Partimos do pressuposto que a disputa pelo orçamento do fundo público no capitalismo contemporâneo constitui um espaço de luta econômica, política e social. Os caminhos da pesquisa pretendem desvelar a importância dessa disputa e destacar as consequências que toda essa conjuntura apresenta para as políticas sociais, em especial para o Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: Capitalismo contemporâneo; Fundo Público; Programa Bolsa Família.

Abstract: This article presents the initial movements of the master's level research, whose general objective is to investigate the impacts of Social Assistance funding focused on the Bolsa Família Program as of 2015 and its composition in the indicators of poverty and inequality in Brazil. Our research starts from the assumption that the dispute over the budget of the public fund in contemporary capitalism constitutes a space of economic, political and social struggle. The research aims to unveil the importance of this dispute and to highlight what consequences this situation presents for social policies, especially for Bolsa Família Program.

Keywords: Contemporary capitalism; Public Background; Family Grant Program.

1. INTRODUÇÃO

O artigo aqui apresentado tem por finalidade apresentar os movimentos iniciais da pesquisa em nível de mestrado acadêmico, com início no ano de 2017 e com fim previsto para o ano de 2019. A referida pesquisa tem como objetivo geral investigar os impactos do financiamento na Assistência Social com foco no Programa Bolsa Família a partir de 2015 e sua composição nos índices de pobreza e desigualdade no Brasil. Possui caráter teórico de abordagem qualitativa, sendo norteados pelos pressupostos do materialismo histórico-dialético e na crítica da economia política elaborada por Marx.

Partimos do contexto do capitalismo contemporâneo, marcado pela hegemonia do capital financeiro, em que a disputa pelos recursos do fundo público se torna ainda mais acirrada com o aumento de transferências dos

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal da Paraíba. E-mail: <aninha_manoela@hotmail.com>

recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é fonte primordial para a remuneração dos capitalistas rentistas. Em oposição, se justifica os cortes na área social para contenção de gastos e retomada das taxas de lucratividade e juros.

Assim, nossa pesquisa parte do pressuposto que a disputa pelo orçamento do fundo público no capitalismo contemporâneo constitui um espaço de luta econômica, política e social. Na investigação, destacamos os cortes para as políticas sociais que compõem a Seguridade Social. Voltamo-nos em especial para o âmbito da Assistência Social com os Programas de transferência de renda, com ênfase no Programa Bolsa Família (PBF), que passam a ser redefinidos com consequências ainda mais drásticas para os milhões de usuários que o acessam, acarretando numa tendência ao aprofundamento da pobreza e desigualdade.

2. CAPITALISMO FINANCEIRO NO BRASIL

Certamente é válido tomar como início a caracterização sobre o capitalismo como um sistema que se consolida e se intensifica na contradição entre dois polos antagônicos: de um lado a classe burguesa que representa a detenção dos meios de produção e a concentração da riqueza; do outro lado temos a classe trabalhadora na qual se encontra a fonte de exploração e enriquecimento dos capitalistas: a força de trabalho.

Entender o desenvolvimento capitalista se faz necessário para compreender suas principais tendências contemporâneas no qual o nosso objeto apresenta. Assim, nosso principal objetivo ao escolher o caminho desenvolvido foi de apreender que as bases do sistema capitalista continuam se reproduzindo na atualidade, com antagonismo entre a riqueza e a pobreza, percebidas a partir da propriedade privada, acirramento das contradições entre as classes sociais, a geração e apropriação da mais-valia e lucros via exploração da força de trabalho.

É essa dinâmica de exploração própria ao MPC, de exploração da classe dominante à classe trabalhadora que expressa a fonte da dinâmica da lucratividade do capital. Caracteriza-se uma maior apropriação do trabalho excedente, e tendências a diminuição do trabalho socialmente necessário.²

Os trabalhadores que vendem sua força de trabalho, aqui considerada como mercadoria e como primordial para concretização desse processo, tende a produzir cada vez mais mercadorias em pouco tempo. Retomando a lógica da modernização das forças produtivas, o que o capital pretende, é diminuir o tempo socialmente necessário e complementar a produção de mais-valia. Assim, o trabalhador recebe uma parte inferior ao que foi produzido em sua jornada de trabalho, enquanto aumenta a taxa de lucro apropriada pelos detentores dos meios de produção.

² Segundo Marx (2013, p.162) por trabalho socialmente necessário entende-se “[...] aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer sob as condições normais para uma dada sociedade e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho.”

Sobre o processo de apropriação da mais-valia, coloca-se na obra marxiana que:

O mais-valor obtido pelo prolongamento da jornada de trabalho chamo de mais-valor absoluto; o mais-valor que, ao contrário, deriva da redução do tempo de trabalho necessário e da correspondente alteração na proporção entre as duas partes da jornada de trabalho chamo de mais-valor relativo. (MARX, 2013, p. 485)

A partir do reconhecimento das classes antagônicas e do processo de reprodução social podemos afirmar que a pobreza nesse modo de produção é diferente da acumulação primitiva. O desenvolvimento do pauperismo, como assim caracteriza Marx, encontra sua dinâmica própria a partir da reprodução do capitalismo. Como nos indica a Lei Geral da Acumulação Capitalista, o que se constata em seu desenvolvimento é uma produção exacerbada, com a apropriação da riqueza socialmente produzida predominantemente pela classe burguesa.

Outra particularidade do capitalismo se destaca com as crises vivenciadas pelo sistema que experimentou ao longo do seu desenvolvimento algumas de forma mais emblemáticas, cada uma com suas particularidades sócio-históricas. Destacamos aqui, a crise dos fins dos anos de 1970 que trouxe consigo profundas transformações societárias, políticas e econômicas. Esta considerada como o fim das “trinta décadas gloriosas” ou “anos dourados” do capitalismo, que perdurou do fim da Segunda Guerra Mundial até a década citada.

Ademais, cabe ressaltar que esse período de crise pós “anos dourados” é delimitado pela crise do Welfare State nos países de capitalismo desenvolvidos, que foram marcados pelos ideais propagados por John Maynard Keynes (1883-1946) e Henry Ford (1863-1947). Assim, a crise dos anos 1970 se instaura com o esgotamento do padrão de acumulação fordista e colapso dos preceitos do Welfare State, que segundo Oliveira (1988) foi responsável pela instauração do padrão de financiamento público,

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

Entre os anos que se sucederam, a reação burguesa impôs, de forma avassaladora, a retomada da lei do valor, ou mais precisamente, aumento da taxa de mais-valia, como resposta que consiste na desvalorização da força de trabalho com fins a recuperação da taxa de lucros utilizando como saída da situação de exceção, a possibilidade de retomada da acumulação em grau mais acentuado.

Recuperamos aqui uma das estratégias utilizadas pelo capitalismo para retomadas do padrão vivenciado no estágio imperialista, sendo esta a financeirização do capital, como parte do processo conhecido por mundialização do capital (CHESNAIS, 1996).

Quando falamos em mundialização convém pensar numa nova configuração do capitalismo mundial, bem como dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação. Chesnais (1996) afirma que há um “novo capitalismo” de fins do século XX que é caracterizado por um administrador praticamente anônimo de um fundo de pensão de ativos financeiros de várias dezenas de bilhões de dólares.

O capitalismo contemporâneo se configura a partir da necessidade sistêmica de retorno aos patamares que se instauraram no pós-guerra, interrompidos pela crise de 1970/1980. A partir das análises supracitadas, o que podemos retirar de características centrais desse estágio é o avanço no processo de internacionalização do capital, preponderância do rentismo e dos ganhos especulativos, bem como um maior endividamento com desvios e apropriações do fundo público para pagamento da dívida.

Dessa forma, no capitalismo contemporâneo, predomina-se o crescimento do “capital fictício”. A respeito desse movimento, Bretas (2013) afirma:

As ilusões produzidas pelo capital portador de juros são de diversas ordens. Além dele fazer parecer que o dinheiro se reproduz sozinho, também faz parecer que qualquer rendimento é proveniente de um capital. Este é o caso, por exemplo, dos juros auferidos pelos credores do Estado. Os recursos emprestados ao Estado são gastos e, na maioria da vezes, nem mesmo são investidos como capital. Os títulos da dívida pública, portanto, não representam ganho algum, e estes recursos emprestados já nem existem mais quando o pagamento é efetuado. Eles compreendem o que Marx denominou como sendo capital fictício. Não é a toa, como ele mesmo chama atenção, que no momento de crise que se questiona a capacidade do Estado de arcar com esta dívida, este “capital”, que aparece sob formas de títulos, simplesmente desaparece, desfazendo essa aparência de capital. (BRETAS, 2013, p.46)

Aos capitalistas rentistas, cabe a posse desses capitais fictícios que tem seus ganhos em valores imaginários, muito embora esse tenha existência real. Ou seja, os ganhos financeiros acabam por - além de um aumento rápido e desenfreado da riqueza – reforçar o caráter da fetichização do dinheiro. Como reafirma os autores “[...] Destaque-se que o capital fictício tem existência real, e sua lógica interfere realmente na trajetória e nas circunstâncias da valorização e da acumulação” (CARCANHOLO, NAKATANI, 1999, p. 295).

Assim, se configura como marco da financeirização do capitalismo a questão da dívida adquirida pelos países centrais que recaiam sobre os países periféricos, de modo que cabiam à esses últimos aderir propostas de ajustes econômicos com “reformas” recomendadas pelas agências internacionais. A dívida externa desses países ganha novos contornos e dimensões em que as ações culminavam para um fim maior: o pagamento dos juros da dívida.

A dívida pública aparece assim, como os gastos estatais que não são cobertos pelas receitas. Para tanto, é permitido ao Estado a emissão sem lastro, lançar títulos da dívida pública no mercado a juros atraentes para os investidores. O papel da oligarquia financeira é de deter esses títulos, manter os juros elevados e recebê-los.

O déficit público nos países periféricos quando encontram dificuldades para manter o fluxo de recursos para os detentores dos títulos, tendem a pressionar: “[...] no sentido de reduzir os gastos estatais, de forma a construir superávit que lhes permita continuar succionando valores sob forma monetária” (Netto e Braz, 2012, p. 246-247).

Superávit esse construído através da diminuição de investimentos em políticas sociais; “Reformas” e “ajustes estruturais” que combinam o corte de gastos e as privatizações. Assim,

A financeirização da riqueza implica em maior pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro de saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais, destacadamente os fundos de pensão e os fundos de investimentos coordenados pelo capitalismo financeira. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um "produto" financeiro, alimentando a especulação financeira, tornando as aposentadorias e os direitos de milhares de trabalhadores/as refém da crise do Capital. Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais (SALVADOR, 2017a).³

Assim, o fundo público

[...] atua realizando uma punção de parcela da mais-valia socialmente produzida para sustentar, num processo dialético, a reprodução o da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valia, base da taxa de lucro.(BEHRING, 2008, p.55)

O atual sistema de apropriação do fundo público brasileiro decorre de alguns elementos importantes que são analisados por Salvador (2017b). Segundo o autor, o fundo público apresenta grande relevância no tocante a relação entre as políticas sociais e a garantia da reprodução capitalista, no qual diz respeito, em linhas gerais, a utilização dos recursos via Estado para intervir economicamente e em políticas sociais. Uma das principais maneiras de para a realização deste é por meio da extração de recursos advindos sociedade pela via de impostos diretos e indiretos, das contribuições e também da apropriação das taxas da mais-valia.

Destaca sobre o debate a importância de considerar o orçamento da Seguridade Social como peça fundamental para entender como se configura essa apropriação do fundo público, afirmando nesse sentido

A seguridade social e seu orçamento são peças-chaves para a compreensão do ajuste fiscal e da captura do fundo público pelo Capital Portador de Juros (CPJ). Como parte da política de ajuste

³ Citação obtida a partir do minicurso *Seguridade Social em tempos de Contra-reforma* ministrado pelo professor Evilásio Salvador realizado na VIII Jornada Internacional de Políticas Sociais, na Universidade Federal do Maranhão (2017).

fiscal, em curso desde 1993, que prioriza a realização de superávits primários para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, o governo federal vem se apropriando das contribuições sociais destinadas à seguridade social. O corolário é o esvaziamento permanente do financiamento da seguridade social, deixando os recursos públicos liberados para os condutores das políticas econômicas atenderem os interesses do capital (SALVADOR, 2017b, p. 426-427).

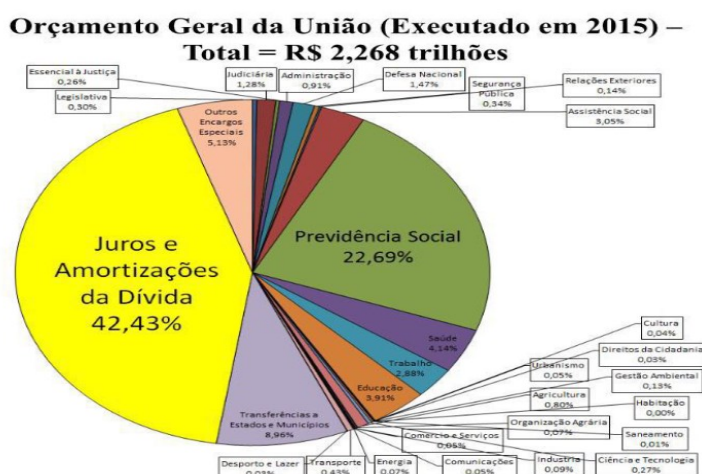
Para tanto, Salvador (2012) considera que o orçamento público é o que irá garantir concreticidade a ação que o Estado planeja, sendo o espelho das primazias do governo em relação as políticas sociais que serão elencadas como prioridade. Para o autor, o fundo público atua nesse processo assegurando os recursos para o financiamento dessas políticas sociais, revelando sua dualidade ao garantir a manutenção do capitalismo na esfera econômica e ao mesmo tempo garantir o contrato social.

Por conseguinte,

Além de concentrados na União - o ente federativo com maior capacidade de tributação e de financiamento - também há concentração na alocação dos recursos nos serviços da dívida pública - juros, encargos e amortizações -, rubrica com destinação sempre maior que todo o recurso da seguridade social, fora seu impacto para as demais políticas sociais que são financiadas pelo orçamento fiscal, as quais não estão contempladas no conceito constitucional restrito de seguridade do Brasil (BEHRING, 2008, p.50).

Vejamos em números (gráfico 01) o que a afirmação da autora nos revela,

Gráfico 01- Orçamento Geral da União (executado em 2015)



Fonte: Auditor

Podemos perceber que grande parte do orçamento foi destinado ao pagamento dos juros e amortizações da dívida, com cerca de 42,43 % total do orçamento. Para as políticas sociais, a área da Previdência recebe o maior investimento com cerca de 22,69%. Para os outros setores, poucos são os que recebem mais de 1% desse total investido, como por exemplo os gastos com

⁴ Disponível em: <<https://auditoriacidade.org.br/conteudo/numeros-da-divida-2015/>> Acesso 03/07/2018.

agricultura, saneamento, cultura, habitação, direito e cidadania não chegam juntos a esse percentual

Outro elemento de suma importância para essa apropriação é a formação do superávit primário⁵, que consideramos como um dos pontos-chaves no que diz respeito a retirada do orçamento da seguridade e das contas públicas.

A tendência dos últimos anos, finais do século XX e início do XXI, é de uma política superavitária apresentando percentuais mais altos do que os exigidos pelo FMI, ao passo que cresce a dívida pública paga pelos trabalhadores. Tem assim, um efeito negativo para os recursos da seguridade transferindo-os para o mercado financeiro, uma vez que para as contribuições sociais como fonte de sua formação estão sendo apropriadas para o superávit e pagamento dos serviços da dívida pública.

Segundo Pastorini (2010) desde os anos de 1990 o Banco Mundial:

[...] seus esforços têm se concentrado em orientar os programas de estabilização econômica nos países latino-americanos (que inclui controle do déficit fiscal, corte nos gastos públicos, reformas tributárias, abertura de mercados), em pensar estratégias para facilitar o pagamento das dívidas externas e monitorar a dívidas externas e monitorar as políticas de ajuste. Essas medidas foram acompanhadas por programas paliativos focalizados para o alívio da pobreza no continente (pobreza reduzida a situação de extrema miséria e fome). (PASTORNI, 2010, p. 77)

Respostas essas materializadas massivamente através das políticas sociais compensatórias, sem o cunho transformador e sem perspectiva de alterações na base do sistema que gesta as mazelas a qual se pretende responder. As contrarreformas operacionalizadas pelo governo de FHC não obtiveram êxito, chegando assim, no adentrar do século XXI, a crise do modelo neoliberal por não cumprir suas propostas de saída efetiva da crise e melhorias econômicas e sociais.

Alguns debates sobre o enfrentamento a pobreza e desigualdade foram entrando em maior evidência a partir desse contexto, no qual os governos não só do Brasil como da América Latina, adotaram em suas agendas governamentais propostas que respondessem ao âmbito social que não estivessem longe dos interesses da classe burguesa.

2.2 A Política de Assistência, o Programa Bolsa Família e o Fundo Público

A partir das questões aqui abordadas, nos propomos a entender como todo esse movimento rebate no nosso objeto de estudo, que se propõe a

⁵ Podemos considerar como superávit primário o saldo positivo das receitas (arrecadação) e despesas (gastos) do governo, excluindo os gastos destinados ao pagamento da dívida. Quando as despesas são maiores que as receitas, ocorre o déficit. São peças-chaves utilizadas pelo governo para a constituição do superávit: a diminuição de investimentos em políticas sociais; "Reformas" e "ajustes estruturais" que combinam o corte de gastos e as privatizações. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público.

investigar os impactos da dinâmica de apropriação do fundo público, no recorte do financiamento na Assistência Social com foco no PBF, e sua composição nos indicies de pobreza e desigualdade no Brasil, no marco temporal de 2015 à 2018.

A opção pelo recorte da Política de Assistência social se justifica principalmente por sua relevância nos governos neodesenvolvimentistas e também por ser a política que abarca o Programa Bolsa Família, carro chefe nesses governos, que recebem grande parte do financiamento das políticas sociais, mesmo ainda não tendo se configurado como tal. Ademais, compreendemos o lugar dos programas de transferência de renda, e, sobretudo do Bolsa Família na busca do combate da pobreza e desigualdade no país, que estão longe de serem erradicadas. Pobreza essa reproduzida e funcional ao capital.

Apesar de se consolidar na Constituição Federal o tripé da Seguridade Social-assistência, previdência e saúde- se vem assistindo um maior investimento na área da assistência social, uma vez que as agendas governamentais atribuíram a esta política a funcionalidade do combate à pobreza.

Assim,

No campo das políticas sociais, a efetivação da assistência social pressupões a transferência de um bem ou serviço, ou, ainda, um recurso financiado pelo fundo público sem a contribuição prévia. A assistência social como política pública é função governamental, que passa a exigir a delimitação de um espaço público, com responsabilidades de todos os poderes, assim como a fixação de metas, orçamentos, programas continuados e serviços de impactos sociais. (SALVADOR, 2010, p.320)

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), a implementação do ideário neodesenvolvimentista⁶ confere a esperança de um novo patamar, através da proposta de progresso social aliado ao econômico. Neste governo apresentam-se como inovações para o âmbito a aprovação do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, que tem por finalidade:

[...] Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem [...] Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. [...] Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 33).

⁶ Sobre o Neodesenvolvimentismo destacamos: “[...] a tarefa que traduz a súmula incorporada pelo neodesenvolvimentismo foi combinar crescimento econômico com melhorias no padrão distributivo do país, operado por uma frente política com frações de classe da burguesia do bloco de poder neoliberal (burguesia produtiva interna e fundos de pensões articulados com o capital financeiro), pelo modo de regulação lulopetista, garantindo a reprodução do capitalismo periférico, com uma matriz econômica que combine investimento público de cariz nekeynesiano, ativismo estatal com vistas a reindustrialização, mais subsídios aos investimentos privados via desonerações, distribuição de renda e redução da pobreza no país.” (GOMES, 2018, p.02)

Os avanços do governo Lula foram relevantes para a afirmação da política social enquanto direito, embora reconhecemos suas contradições e limites. Nesse sentido:

Para muitos, portanto, a assistência social não é política social porque, além de não lhe serem exigidas sistematicidade, continuidade no tempo e previsibilidade de recursos, ela não se organiza em torno de decisões informadas por conhecimentos científicos, mas em torno de uma anomalia social, qual seja: uma “clientela” negligenciada que a rigor só existe porque as políticas sociais e econômicas (saúde, educação, previdência, habitação, trabalho, renda etc.), que deveriam impedi-la de existir, não funcionam a contento. Sendo assim, a assistência social não passa de uma incômoda reserva estratégica ou uma “tapação” política das elites no poder, que a acionam para encobrir as falhas das demais políticas socioeconômicas (PEREIRA, 2002, p.02).

De acordo com os dados do Relatório do Tesouro Nacional intitulado “Gasto Social do Governo Central 2012-2015” é possível comparar o orçamento destinado às políticas da seguridade e em consonância com o que aqui já exposto demonstrar como a assistência se mostra progressiva ao longo dos anos.

O orçamento do primeiro ano do mandato do ex-presidente Lula estava em torno de um total (gastos diretos e gastos tributários) de 15,9 enquanto no fim dos seus dois mandatos, esse valor sofrera um aumento para 72,0 no ano de 2010. Já com o governo de Dilma, manteve-se o crescimento apesar dos anúncios de cortes no âmbito social, chegando a uma média inicial de 75,1 e 91,3 em 2015. É importante salientar, que grande parte desse orçamento são destinados aos programas de transferência de renda direta, vinculados a essa política, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

Apesar desses avanços em termos orçamentários, não podemos deixar de destacar a questão de fundo no qual se constituiu essa política. Uma vez que ainda é nesta que se situa os Programas de Transferência de Renda mínima, que se instauraram como o principal mecanismo do combate a pobreza.

Em consonância com Mauriel (2013) em que afirma que os programas de combate à pobreza (temporários e focalizados), encontram-se cada vez mais distante do princípio da universalidade que defende a proteção, pois a institucionalização desses programas foi acontecendo desarticuladamente do sistema de seguridade social.

Os programas de transferência de renda, nesse sentido, se constituíram como carro chefe deste governo no âmbito das políticas sociais, o qual certamente trouxe implicações nas eleições e nos quatro mandatos sob tutela do Partido dos Trabalhadores.

Portanto, embora considerando que os programas apresentam várias benesses ao governo - com estabilidade política e passivação da classe trabalhadora; estabilidade econômica com a inserção os beneficiários a via do consumo; e pouca estabilidade social - é inevitável mencionar que os PTR trouxeram benefícios para a população assistida e foram os principais

contribuintes para a redução do índice de miséria no país a partir do critério quando se considera o aumento de renda para a superação dessa condição.

Por fim, voltamos nossos olhos à opção do governo ao escolher os programas de transferência monetária ao invés de políticas de direitos. São vistas justificativas na estabilidade que esses proporcionaram, obscurecendo a perspectiva do direto e propagando a cultura já arraigada na política de assistência social, ligadas a caridade, ao paternalismo, a benemerência. Ao centralizar os enfrentamentos da pobreza com esses mecanismos se desdobra um reducionismo das demais expressões da “questão social” apenas a este fenômeno. Assim, a escolha pelo Programa Bolsa Família se justifica ainda na sua funcionalidade ao atendimento das diretrizes dos organismos internacionais. Em concordância com a análise

[...] o Programa Bolsa Família se assemelha aos programas de transferência de renda condicionada preconizada pelas agências multilaterais para combater a pobreza nos países periféricos. Estes não conseguem nem mesmo atingir a totalidade na qual são escolhidos os mais pobres. Muitos ainda são deixados de fora dos cálculos orçamentários do PBF, embora estejam dentro dos critérios de elegibilidade do programa. (TEIXEIRA, 2012, p.223)

A autora chama ainda atenção para os repasses monetários que os PTR proporcionam aos bancos para o pagamento dos benefícios. Como sabemos, a agência bancária que recebe os recursos do PBF é a Caixa Econômica Federal, que recebe grandes remunerações advindas do Estado. Para Teixeira (2012) significa muitos recursos advindos do fundo público para remuneração direta do capital portador de juros, afirmando que

Ainda que sejam instituições estatais, operam com o capital financeiro e, portanto, o dinheiro destinado a elas operará com a especulação e o rentismo. Esta é uma forma de financeirização dos recursos da Seguridade Social e, mais ainda, da financeirização da assistência social ao monetarizar as políticas sociais. (TEIXEIRA, 2012, p.230)

O protagonismo apresentado pelo Programa Bolsa Família passou a ser incrementado com sua inserção no Plano Brasil sem Miséria no ano de 2011. Apesar do reconhecimento das multideterminações imbricadas na pobreza e na sua ligação com a desigualdade apresentada pelas propostas no Plano, o que se sobressai, sobretudo no investimento do governo, é o programa Bolsa Família. Em Levantamento feito pela Agência O GLOBO (2015), com base em relatório do Ministério do Planejamento, mostra que nesse mesmo ano, o Bolsa Família concentrou 86,1% dos R\$ 30,7 bilhões do Programa Brasil Sem Miséria.

Ainda sim, os dados atualizados do ano de 2016, do Relatório de Programas e Ações do MDS mostram que existiam 26,5 milhões de famílias inscritas no CadÚnico. Porém, segundo os dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil-ANFIP (2017)⁷ de todo esse conjunto 15,5 milhões de famílias constituem público alvo dos benefícios financeiros do programa, no entanto, apenas 11,8 milhões recebiam os benefícios básicos

⁷ Dados retirados a partir do Relatório *Análise da Seguridade Social em 2016*. Disponível em: <<http://fundacaoanfp.org.br/site/2017/10/analise-da-seguridade-social-em-2016/>> Acesso em 03/07/2018.

Conjecturamos assim, que com o fim do ciclo neodesenvolvimentista e o recrudescimento do neoliberalismo no país, o Estado brasileiro ajusta suas contas com o capital. Apresenta como uma das suas principais propostas os ajustes que buscam garantir um maior lucro para o capital, com ônus recaindo para a classe trabalhadora que acabam pagando a conta. O que se reserva para o social é uma agenda de cortes, privatizações, e outras medidas que atacam os direitos adquiridos, até mesmo aqueles garantidos na Constituição Federal.

O ajuste fiscal realizado pelo Presidente Michel Temer (2016-2018), reduz drasticamente os investimentos nas políticas de saúde, educação e assistência social, com cortes nos programas bolsa Família, Minha casa minha Vida, Proune, Fies, entre outros. Dados do Ministério de Desenvolvimento Social e agrário, em novembro de 2015, anunciam o cancelamento de 469 mil benefícios e o bloqueio de outros 654 mil, o que representa 8% do total de 13,9 milhões de benefícios do Bolsa Família.

Segundo a Fundação Perseu Abramo, o Programa Bolsa Família (PBF), deixará de atender a 10 milhões de famílias pobres que necessitam do benefício. A estimativa é do estudo: *Os impactos do Plano Temer nas políticas sociais: o caso do Bolsa Família* (2016). De acordo com o Presidente da Fundação, Marcio Pochmann,

Na era Temer, o sistema público deverá voltar-se fundamentalmente aos 5% mais pobres. Isso porque, segundo o documento "Uma Ponte para o Futuro", do PMDB, esse percentual não estaria inserido na economia e reside em comunidades isoladas, esparsas, somente para os quais os equipamentos e serviços públicos e programas de sustentação de renda devem ser descentralizados. Assim, não haveria necessidade do programa nas regiões metropolitanas⁸.

De acordo com o estudo da Fundação Perseu Abramo

A implantação da proposta Temer, conforme presente no documento "Travessia Social – Uma ponte para o futuro", o Brasil pode vir a seguir o sentido da regressão de suas políticas sociais. Pode-se, resumidamente estar diante da transição de um complexo, diversificado e universalista sistema de proteção e promoção social para o de focalização e residualista. No caso do Programa Bolsa Família - em destaque analisado – os prejuízos ao enfrentamento da pobreza poderão ser ainda mais dramáticos, com o corte de 10,5 milhões de famílias e de R\$20,9 bilhões de reais. As famílias pobres das regiões Norte e Centro-Oeste deverão ser as mais afetadas negativamente, tendo destaque os estados do Roraima e Amapá (FPA, 2016, p. 15).

Assim, ao voltar-se apenas para os 5% dos mais pobres entre todos os pobres, nem a extrema pobreza será atendida pelo Programa Bolsa Família no governo Temer. Ademais, com a aprovação da PEC do teto, que prevê que os gastos do governo não poderão subir acima da inflação por vinte anos, o impacto no futuro dos programas de transferência de renda, aponta para um maior

⁸ CF. <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2016/05/plano-de-temer-e-excluir-10-9-milhoes-de-familias-do-programa-bolsa-familia-9413.html>>

crescimento da pobreza no país, elevando os índices de desigualdade, assim como uma maior criminalização da pobreza.

Os dados disponibilizados pela ANFIP (2017) com números do ano de 2016 já sinalizam a queda no número de beneficiários do programa. No qual “ao final do ano, houve praticamente um congelamento dos gastos do programa, que aumentaram apenas 2,1% - um percentual inferior ao reajuste concedido aos benefícios do programa em junho de 2016” (p.123). A tabela 01 abaixo disponibilizada no relatório demonstra esses números de benefícios e beneficiários.

Tabela 01- Bolsa Família, Benefícios e Variáveis, e valores orçamentários, de 2011 a 2016

milhares

	Total de Benefícios Básicos	Total de Benefícios Variáveis	Total de BVJ	Total de BVN	Total de BVG	Total de BSP	Valores gastos com o Bolsa Família R\$ milhões	Aumento nominal (%)
2011	12.575	20.229	3.321	264	270	Não existia	16.767	
2012	12.496	21.570	3.620	206	167	3.452	20.543	22,5
2013	12.651	21.467	3.221	178	183	4.884	24.004	16,9
2014	12.951	20.801	3.596	274	262	5.289	26.162	9,0
2015	12.289	20.158	3.363	281	230	5.017	26.921	2,9
2016	11.800	19.755	2.537	303	404	5.541	27.492	2,1

Fonte: MDS – Relatório de Informações do Bolsa-Família e Cadastro Único. Para valores orçamentários Siga Brasil - SF

Notas: 2013, dados de setembro; 2016, dados de fevereiro de 2017. BVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente; BVN – Benefício Variável Nutriz; BVG – Benefício Variável Gestante e BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Fonte: ANFIP, 2017.

A tabela nos revela que em comparação aos anos de 2011 a 2015, o ano de 2016 foi o primeiro a apresentar uma queda no total de benefícios, considerados todos os diferentes valores repassados (Benefícios básicos, variáveis, jovem, nutriz, gestante e superação da extrema pobreza). No entanto, quando observamos o aumento do gasto com o PBF, a constância no aumento de valores permanece durante os anos analisados, ao contrário do aumento nominal, que decresce durante os mesmos.

Segundo o mesmo relatório, o governo, com vista a atender os interesses dos organismos internacionais, adere alguns postulados presente no Relatório do Banco Mundial também do ano de 2017, intitulado *um ajuste justo*. A ANFIP (2017) destaca

O relatório sugere que o programa Bolsa-Família seja ampliado em seus critérios de acesso e dotações orçamentárias para impedir que os ganhos de combate à pobreza sejam tão brutalmente revertidos. Atender a essa recomendação não parece ser uma das prioridades do governo federal. Em junho de 2017 foi cancelado o reajuste anual dos valores do programa e na Lei de Diretrizes Orçamentária para 2018, aprovada em julho, foi reforçada a diretriz de atenção ao Novo Regime Fiscal – o teto de gastos. O congelamento dos valores do Bolsa-Família tem efeitos adicionais, além da diminuição direta das despesas, ficam igualmente congelados os limites máximos de renda que as famílias precisam para ter direito ao benefício. Se esses limites não se atualizam sequer pela inflação, menos famílias passam a fazer jus aos

benefícios. Não é por acaso que o governo vem utilizando recadastramentos que excluem famílias por uma renda marginalmente superior aos limites congelados. Outro efeito desse congelamento, também deletério, é a perda de referência entre a renda per capita das famílias e os valores abaixo dos quais estão identificadas a pobreza e a pobreza extrema. Esses valores não podem ser congelados (ANFIP, 2017, p.122).

Portanto, ante o quadro exposto e os desafios que se colocam para a classe trabalhadora, nos surgiu a necessidade de aprofundar o tema de pesquisa, com vistas a entender a importância da utilização dos recursos do fundo público para o financiamento das políticas sociais, e a sua disputa para a remuneração do capital portador de juros.

Aqui, a ideia é de especificar o caso da alocação de recursos para o Programa Bolsa Família, que demonstra primazia dentro da política de Assistência Social, e desta no âmbito da Seguridade Social. O que pretendemos desvelar é como esse quadro de disputa pelos recursos do fundo público pode ocasionar efeitos diretos nos indicadores de pobreza e desigualdade no país, trazendo impactos à luta de classes e (re)atualizando a modernização conservadora do Estado brasileiro.

3. CONCLUSÃO

Ao fim do exposto podemos apontar sobre a dinâmica do capitalismo financeiro, que apresenta em seu cerne a busca por maiores patamares de lucro aos capitalistas, sobretudo aqueles que sobrevivem de sua esfera especulativa, os rentistas. Destacamos que apesar de ser propagado a sua face através dos ganhos e lucros fictícios, é válido consideramos que só a partir do trabalho, da sua exploração via retirada de mais-valia é que se consolida a base dessa lucratividade.

Abordamos o contexto do capitalismo contemporâneo, marcado pela hegemonia do capital financeiro, em que a disputa pelos recursos do fundo público se torna ainda mais acirrada. Considerando o caráter inicial da pesquisa, neste momento é possível constatar que a ideologia neoliberal apresenta como uma das suas principais propostas os ajustes que buscam garantir um maior lucro para o capital, com ônus recaindo para a classe trabalhadora, reservando para o social uma agenda de cortes, privatizações, e outras medidas que atacam os direitos adquiridos.

O que podemos observar é a ocorrência do aumento de transferências dos recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é fonte primordial para a remuneração dos capitalistas rentistas. Em oposição, se justifica os cortes na área social para contenção de gastos e sobretudo o desmonte das políticas sociais, tanto das que fazem parte do conjunto da Seguridade Social como das demais.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da Seguridade Social em 2016**. Brasília, 2017.

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Orgs). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo Cortez, 2008.

BRETTAS, Tatiana. **Capital financeiro, fundo público e políticas sociais: uma análise do lugar do gasto social no governo Lula**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Os Impactos do Plano Temer nas Políticas Sociais: O caso do Bolsa Família**. São Paulo, 2016.

GOMES, C. M. C. O choque neoliberal e o padrão de hegemonia burguesa do lulopetismo. **Revista Katálysis**, Santa Catarina, v. 21, n. 1, 2018.

MARX, K. **Crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. v.1.

_____. **O capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, Seguridade e Assistência Social: desafios da política social brasileira. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2013.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e seguridade Social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.

_____. et al. **Financeirização do capital, Fundo Público e Política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Minicurso Seguridade Social em tempos de Contra-reforma. Anais... Jornada Internacional de Políticas Sociais. Universidade Federal do Maranhão, 2017a.

_____. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017b.

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

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital força de trabalho e fundo público. In: **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. 3. ed.– São Paulo: Cortez, 2010. v.17.

TEXEIRA, Sandra. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, Evilásio. et al. **Financeirização do capital, Fundo Público e Política social**. São Paulo: Cortez, 2012.