



ISSN: 1696-8352  
BRASIL – DICIEMBRE 2015

## POLÍTICAS PÚBLICAS E LOA DE 2014: COMPARANDO OS GASTOS LIGADOS À “GESTÃO” DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL COM OS DAS ÁREAS SOCIAIS

Lucas Milanez de Lima Almeida\*

### Resumo

O presente trabalho realizou uma comparação crítica entre os gastos destinados à chamada gestão da dívida pública e os gastos sociais aprovados na Lei Orçamentária Anual de 2014. Como base teórica, utilizou-se o conceito de bloco no poder para compreender o conteúdo da ação estatal e qual a forma de hegemonia dentro do Estado brasileiro. Constatou-se que, não apenas no âmbito das despesas, mas também nas receitas, as maiores cifras previstas na LOA estão atreladas ao endividamento. Viu-se também que, entre 1998 e 2007, o percentual dos gastos com a dívida, em relação aos gastos totais efetuados pelo governo, foi superior a 50%. Por fim, destacou-se a necessidade do tema entrar nos debates públicos e de âmbito social, com o intuito de se esclarecer e revelar quais as origens e determinantes deste que é o principal extrator de recursos governamentais.

**Palavras-Chave:** Orçamento Governamental; Dívida Pública; Bloco no Poder; Neoliberalismo; Brasil.

**Classificação JEL:** H61; H63; P16.

### Resumo

En este estudio se llevó a cabo una comparación crítica entre los gastos con la llamada gestión de la deuda pública y el gasto social aprobados en la Ley de Presupuesto Anual del 2014. Como base teórica, se utilizó el concepto de bloque en el poder para comprender el contenido de la acción estatal y cual la forma de hegemonía en el estado brasileño. Se encontró que, no sólo en términos de gasto, sino también en los ingresos, las cifras más grandes previstas en la carta de acuerdo están vinculadas a la deuda. También se observa que, entre 1998 y 2007, el porcentaje de gasto con la deuda en relación al total de gastos incurridos por el gobierno, fue superior al 50%. Por último, se destacó la necesidad del tema ser incluso en el debate público y en el contexto social, con el fin de aclarar y revelar las orígenes y factores determinantes de este que es el extractor principal de los recursos gubernamentales.

**Palabras clave:** Presupuesto del Gobierno; Deuda pública; Bloque en el poder; Neoliberalismo; Brasil.

**Clasificación JEL:** H61; H63; P16.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 foi chamada de Constituição Cidadã pelo presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães. Nela estava prevista uma considerável gama de direitos e garantias: voto para os analfabetos, direitos trabalhistas, direito à greve, liberdade sindical, redução da jornada de trabalho, licença maternidade e paternidade, seguro desemprego, férias remuneradas, etc.

---

\* Doutorando em Economia pela Universidade Federal da Bahia e Professor de Economia da Universidade Federal da Paraíba. Email: lucasmilanez@gmail.com

Apesar disto, Almeida e Monteiro (2011) afirmam que

[...] a Constituição Federal de 1988 [...] apresentou graves restrições no que se refere tanto ao escopo de direitos assegurados (limitando-se aos direitos à saúde, previdenciários e socioassistenciais) quanto a sua capacidade inclusiva, na medida em que expulsou os trabalhadores desempregados e subempregados da proteção do Estado brasileiro, relegando-os, quando possível, em decorrência dos critérios de renda, à proteção deficiente, descontinua e precária da Assistência Social (pp.7-8).

Segundo Amazonas (1989), as contradições existentes no Brasil e, consequentemente, nos interesses dos integrantes da Assembleia, foram as causas de uma constituição pouco favorável a uma ampla assistência social e limitadora dos ganhos já adquiridos. Filgueiras (2006) afirma que “ao longo dos embates travados na Assembléia Constituinte (1986-1988), o projeto neoliberal foi se desenhando e se fortalecendo, passando do campo meramente doutrinário para se constituir em um programa político” (p.182).

Almeida e Monteiro (2011) apontam como principal programa da política nacional de assistência social o programa de transferência de renda Bolsa-Família. Silva (2007) afirma que o ano de 1991 é um marco no processo de desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no país. Isto por que neste ano ocorreu a entrada do tema na agenda nacional (primeiro momento), seguida de sua primeira grande decisão, a aprovação “no Senado Federal, o Projeto de Lei n. 80/1991 do senador petista Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)” (p.1431). Neste mesmo ano, ao vincular a renda mínima com a contrapartida da educação, a autora diz se iniciar o segundo momento deste processo histórico de desenvolvimento. Em 1995, num terceiro momento, ocorre a implementação de algumas políticas em cidades como Campinas, Ribeirão Preto e Santos, além de Brasília. O quarto momento ocorreu em 2001, quando houve uma expansão dos programas e a criação de novos, tais como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Soma-se a isso, ainda neste quarto momento, o lançamento da Renda Cidadã, projeto do referido senador que beneficiaria, indistintamente, todos os brasileiros com uma renda mínima. Por fim, dentro deste processo histórico de desenvolvimento dos programas de transferência de renda, a autora coloca como quinto momento o ano de 2003, com a construção de uma política pública de transferência de renda com alcance nacional (SILVA, 2007).

Apesar de existir uma vasta literatura acerca das políticas públicas focadas nas parcelas menos favorecidas, escassos são os trabalhos que buscam comparar as políticas sociais com as transferências de renda para as classes mais abastadas. Se, por um lado, a assistência aos mais relegados pelo “mercado” ocorre por meio das políticas públicas e sociais, a “assistência” aos mais ricos ocorre, essencialmente, por meio das chamadas políticas econômicas.

Gremaud, Vasconcellos e Toneto Junior (2007) definem política econômica “como a intervenção do governo na economia com o objetivo de manter elevados níveis de emprego e elevadas taxas de crescimento econômico com estabilidade de preços” (p.194). Na mesma página os autores afirmam que política fiscal “entende-se como a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e gastos” (p.194). Como objetivos da política fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil (STN, 2014a) apresenta os seguintes: estabilização macroeconômica, redistribuição da renda e alocação de recursos.

Höfling (2001) define política pública, como sendo “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (p.31). Já para Lopes, Amaral e Caldas (2008), “Políticas Públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade” (p.5). Souza (2006), afirma que podemos “resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (p.26). Para Pereira (2002), política pública depende não só do Estado, mas também da sociedade em si.

É em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado.

[...] Política pública significa, portanto, ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e - previstos nas leis (p.7).

Aceitando estas definições, é válido afirmar que por meio da política fiscal, especificamente no estabelecimento do orçamento, podemos ver quais os interesses e

respostas de um governo diante das demandas dos integrantes de uma nação e, consequentemente, as políticas públicas por ele adotadas. O problema, porém, surge quando se tem um mecanismo de transferência de recursos que garante uma fatia do orçamento destinada ao pagamento de juros, amortização e renegociação da dívida pública federal superior a qualquer outro gasto governamental, seja este social ou para manutenção da máquina burocrática.

Diante de um Estado neoliberal, que, no tocante à política econômica, garante uma transferência direta de recursos para uma reduzida parcela da sociedade e, no campo das políticas públicas, se limita a focalizar nos miseráveis, o que pretendemos neste trabalho é analisar a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014 e comparar, de maneira crítica, os gastos previstos para os programas sociais com os recursos que devem ser destinados à “gestão” da dívida pública.

Na próxima seção são apresentadas teorias distintas sobre o Estado e suas escolhas. Em seguida analisaremos os gastos previstos na LOA de 2014, com o intuito de comparar o gasto com a gestão da dívida com os gastos em alguns programas sociais. Por fim, são feitas as considerações finais e damos uma sugestão de agenda para este problema que vai além do econômico, é social.

## **2. O QUE DIZEM ALGUMAS TEORIAS SOBRE A AÇÃO DO ESTADO E SOBRE O ESPAÇO OCUPADO PELA SOCIEDADE NA DECISÃO ESTATAL**

Farias (2003), citando John (1999), afirma existir

cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, quais sejam: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento (p.22).

Dados os objetivos do presente trabalho, iremos nos deter, brevemente, em apenas duas destas vertentes: 3 e 4.

Citando V. O. Key Jr. (1940), os autores Abreu, Neiva e Lima (2012) apresentam a seguinte questão sobre o orçamento do governo e, consequentemente, a adoção de uma ou outra política: “em que base deveria ser decidido alocar ‘X’ dólares na atividade ‘A’ em vez da atividade ‘B’?” (p.136).

Baseados no princípio da racionalidade, os autores apresentam algumas teses sobre o processo decisório do governo.

### **2.1. Racionalidade pura e limitada**

Com base na teoria da escolha da escola econômica neoclássica, que é pautada pelo individualismo metodológico, pela racionalidade substantiva e pela noção de equilíbrio, o agente tomador de decisão, o governo, dadas as suas preferências e sujeito à restrição orçamentária, almeja maximizar sua função utilidade “a partir de todas as informações possíveis e de uma análise sistemática e completa das alternativas existentes e da comparação entre elas” (ABREU, NEIVA, LIMA, 2012, pp.137-138).

Seguindo este princípio, as tomadas de decisão no presente corresponderão ao que de fato acontecerá no futuro.

A partir de trabalhos, como os de Simon (1979), March (1994) e Barcelos (2008), pode-se questionar a racionalidade pura porque, na realidade, a racionalidade é limitada por uma série de fatores, dentre os quais: “ambiguidade de problemas, dificuldades para obtenção das informações (informações incompletas), limitações relativas ao tempo, às competências e aos recursos” (ABREU, NEIVA, LIMA, 2012, pp.138-139).

Diante disto, quatro modelos decisórios seriam os adotados pelo governo, tendo em vista as dificuldades de prever o futuro na tomada de decisão presente:

modelo incremental está associado à busca da redução de custos informacionais, tomando como base as decisões anteriores (visando ganho de atenção); o julgamento serial tem como princípio a análise sequencial de dados, com vistas a encontrar a alternativa que satisfaça aspectos políticos e fiscais (pressupõe processamento de informação serial); os fluxos múltiplos – sob influência do modelo “lata de lixo” – concentram-se no ordenamento das prioridades dos problemas que fazem parte da agenda (inclui-se como elemento inovador a definição de agenda); e o equilíbrio pontuado observa que períodos de estabilidade e de grandes mudanças influenciam a

Podemos ver que os modelos de racionalidade limitada se baseiam na observação do comportamento passado para se prever como deve ser o futuro.

Mesmo admitindo que os princípios das escolhas racionais, sejam estas puras ou limitadas, sejam válidos, eles são insuficientes, pois, se muito, explicam o processo de decisão dos agentes. Tal como aponta Augusto (2010) “O papel da racionalidade na teoria da ação neoclássica é o [de] descrever como os agentes se comportam mas não fornece uma explicação para a ação; a razão por si só não é capaz de motivar um agente” (p.232, colchete nosso). Assim, a racionalidade se apresenta como um instrumento para se atingir determinado fim.

A questão a ser posta, então, é a seguinte: o que motivaria esta ação racional, ou seja, o que determinaria as preferências do governo? Vejamos quais as respostas de Marx e de alguns marxistas, que se enquadram nos modelos que dão ênfase a aspectos econômicos e sociais na produção de políticas públicas.

## **2.2.O Estado como comitê da burguesia**

Foi no Manifesto do Partido Comunista de 1848 que Marx e Engels cravaram a máxima do Estado como um mero comitê gerencial da burguesia. Em outros textos, porém, os autores foram menos calorosos (dado o caráter do Manifesto). Marx (2008) afirma que “O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual” (p.47). Marx e Engels (2004), por sua vez, dizem que “o Estado, o regime político é o elemento subordinado, e a sociedade civil, o reino das relações econômicas, o elemento dominante” (p.131).

Como afirmam Pinto e Balanco (2014), esta visão se põe num plano abstrato, geral. Neste âmbito, o Estado “funciona como o grande organizador tanto da acumulação como da ordem capitalista na medida em que atua na construção de elementos institucionais e econômicos favoráveis à acumulação de capital” (p.41). Com base em Brunhoff (1985), Panitch e Gindin (2005) e Pinto, Cardoso Jr., e Linhares (2010), são apresentados os seguintes instrumentos de atuação como os mais relevantes:

- (i) monopólio do uso da violência para garantir e proteger a propriedade privada; (ii) formulação e imposição das leis [...] que criam os instrumentos legais para o cumprimento dos contratos e regulam a forma de trabalho por meio da disciplina do trabalho e da insegurança do emprego; (iii) gestão da moeda, da tributação e da dívida pública [...] que garantam a estabilidade do valor real da moeda, a regulação do conflito distributivo e assegure a previsibilidade para a rentabilidade (PINTO e BALANCO, pp.41-42).

Dentro do campo da motivação de uma ação, poderíamos afirmar que qualquer ação estatal teria como objetivo único manter a rentabilidade do capital e a dominação da classe detentora dele. Draguilev (1961), ao afirmar que “o Poder estatal pertence sempre à burguesia e toda a atividade do organismo estatal é orientada no sentido de defender a propriedade capitalista, de consolidar a exploração dos operários, de garantir o aumento do lucro dos capitalistas” (p.59), compactua com esta tese pejorativamente classificada como “economicista”.

Contudo, Pinto e Balanco (2014) afirmam que não é suficiente permanecer no nível puramente abstrato-geral (e economicista) para compreender a ação estatal. É necessário se aproximar do concreto-real e analisar o poder de domínio estatal.

## **2.3.O bloco no poder**

A partir de Poulantzas (1977) podemos afirmar que o bloco no poder é uma “unidade contraditória particular das classes ou frações de classe politicamente dominantes, na sua relação com uma forma particular do Estado capitalista” (p.229). Em outro trecho, o mesmo autor afirma que

Este constitui de fato não uma totalidade expressiva com elementos equivalentes, mas uma unidade contraditória complexa com dominante. É aqui que o *conceito de hegemonia* pode ser aplicado a *uma* classe ou fração no interior do bloco no poder. Essa classe ou fração hegemônica constitui, com efeito, o elemento *dominante* da

unidade contraditória das classes ou frações politicamente “dominantes”, que fazem parte do bloco no poder (p.232, grifo do autor).

Num âmbito político, portanto superestrutural, há uma série de conflitos que derivam, quer de contradições econômicas (divisão do trabalho, forma de apropriação do excedente, etc.), quer de contradições não-econômicas (religiosas, étnicas, morais, etc.), que criam frações de classes que podem, ou não, deter alguma hegemonia sobre as outras.

Com isto,

o bloco no poder constitui uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica [...]. A relação entre o Estado capitalista e as classes ou frações dominantes funciona *no sentido de sua unidade política sob a égide de uma classe ou fração-hegemônica*. A classe ou fração hegemônica *polariza* os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política. (POULANTZAS, 1977, pp.233-234, grifo do autor).

Segundo Pinto e Balanco (2014), a dominação depende da situação em que se estabelece a correlação de forças entre as diversas classes e frações de classes. Para eles, os “fenômenos que se manifestam na conjuntura, espaço incontornável de disputa entre as diversas frações de classe, correspondem a um complexo cenário que necessariamente deve ser incorporado à estrutura analítica que pretende caracterizar as funções estatais” (p.58).

Entretanto, eles concluem que

as políticas estatais (políticas públicas ou políticas econômicas) de maneira alguma possuem um conteúdo neutro. Na verdade, elas expressam, no curto prazo, os movimentos conflitantes do bloco no poder que se desenvolvem no interior do Estado. Muito embora esses movimentos muitas vezes pareçam caóticos, no entanto, no longo prazo, é possível enxergar o interesse hegemônico da fração dominante no bloco no poder que necessariamente persegue o objetivo primordial de ampliação da acumulação do capital como um todo (PINTO e BALANCO, 2014, p.58).

Assim, dentro da máquina estatal existe um aparato que serve aos interesses da classe dominante. Entretanto, dadas as características dos governos desde o pós-segunda guerra mundial, há que se admitir a existência de espaços que podem ser ocupados pelas frações não dominantes.

Segundo Poulantzas (1977), as contradições existentes dentro do bloco no poder e da fração/classe hegemônica, permitem às demais classes e frações de classe uma atuação de acordo com seus próprios interesses, que, muitas vezes, por serem conflitantes ou não alinharem com os da classe hegemônica, não são atendidos. Nestes espaços, cabem, por exemplo, a inserção de políticas sociais na agenda governamental, dada a conjuntura daquele momento histórico.

Além do espaço resultante destas contradições, existe a necessária legitimação do Estado perante a sociedade.

O Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: *acumulação* e *legitimação* [...]. Isto que dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outra classe perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder (O’CONNOR, 1977, p.19).

Nas palavras de Pereira (2011), “a máquina estatal serve amplamente aos interesses da classe dominante, mas a sua própria universalização exige que ele dê atenção à sociedade como um todo. Assim, da mesma forma que ele ajuda a explorar os trabalhadores, tem que atender as suas reivindicações” (p. 123).

Para Rodrigues (1997), esta é a forma de legitimar o poderio de um Estado que, em última instância, tende a suprir os desejos do capital.

A legitimação é uma determinação funcional referente à necessidade que tem o ordenamento político de ser reconhecido como justo e equânime, e assim, aceito pela sociedade. Mecanismos institucionais diversos, a exemplo de eleições, são acionados para que o Estado passe a idéia de representação e realização dos interesses

coletivos. Somente assegurando esta base de apoio e lealdade pode o Estado atender aos requisitos da acumulação privada, ou seja a apropriação do excedente econômico por classes, frações de classes e unidades individuais de acumulação (p.116).

Entretanto, Offe (1984) afirma que o Estado dispõe de instrumentos institucionais seletivos na produção de políticas públicas, que interferem na escolha do que deve, ou não, ser feito, de acordo com os determinantes da acumulação de capital.

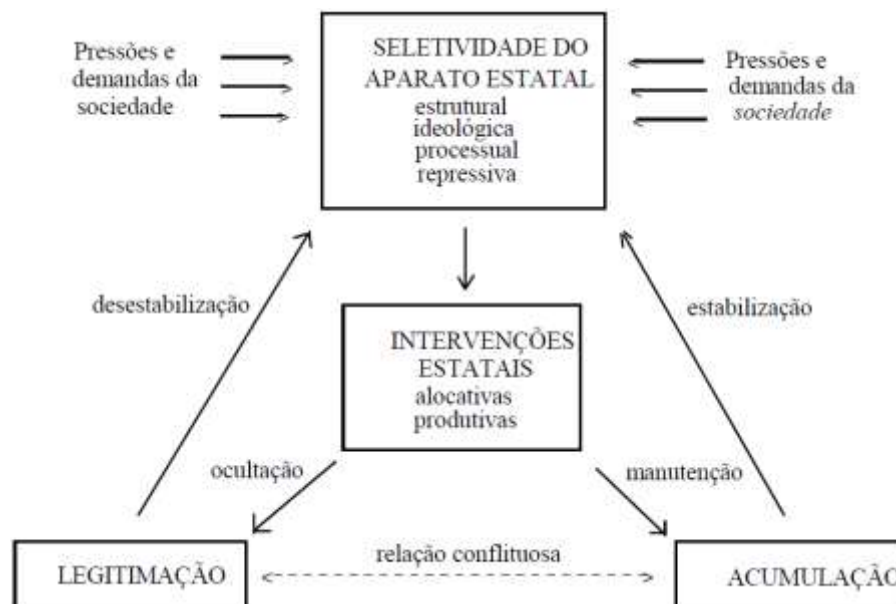
Recorrendo a Offe (1984), o autor Rodrigues (1997) define o que seria a seletividade das instituições:

Entende-se por seletividade o desempenho das instituições políticas no processo decisório de políticas públicas, agindo como um sistema de filtros, de modo a incluir ou a excluir de suas agendas atos concretos por injunções estruturais, ideológicas, processuais e repressivas (p.117).

Sobre o aparelho estatal recaem pressões da sociedade, as quais passam por filtros estruturais, ideológicos, processuais e repressivos. Caso as demandas sociais passem por tais crivos, chega-se à fase de intervenção estatal, que pode ter um viés para a acumulação de capital ou para a legitimação do domínio estatal.

O diagrama a seguir representa bem a teoria da seletividade.

**Figura 1 - Diagrama interpretativo da seletividade das instituições políticas, tomando como base, principalmente, a concepção teórica de Offe (1984).**



Fonte: Rodrigues (1997)

Como vimos, porém, são contraditórias estas medidas, ao passo que as ações que visam criar condições de harmonia social (que atuam na ocultação da realidade econômica) tendem a ir de encontro com a excludente lógica da acumulação capitalista (O'CONNOR, 1977). Por isso as ações de legitimação e acumulação recaem sobre o Estado de maneiras distintas. Recorrendo a O'Connor (1977), podemos afirmar que os gastos governamentais tendem sempre a aumentar, na medida em que cada vez mais o processo de concentração da renda necessita de mais intervenção estatal, seja para manter a acumulação, seja para ocultá-la.

Por sua vez, haveria uma trajetória de crescimento dos gastos públicos mais acentuada do que as disponibilidades de recursos para fazê-lo. Surgiria, assim, a crise fiscal do Estado, que se acentua com as pressões sofridas das mais diversas e distintas frentes, dado que, não apenas os tidos como mais necessitados de intervenções estatais, as classes menos abastadas, mas também as classes economicamente dominantes demandariam verbas que satisfizessem seus interesses.

Esse argumento, baseado na crise fiscal do Estado, foi um dos utilizados pela fração de classe que dominou o bloco no poder dos principais países capitalistas a partir da década 1970, e que atualmente domina também no Brasil.

### 2.3.1. O bloco neoliberal no Estado brasileiro

Boito Jr. (2003, 2006, 2007a, 2007b, 2009), Teixeira e Pinto (2012), Filgueiras (2006), Filgueiras, Pinheiro, Philigret e Balanco (2010), Machado (2009) são autores que defendem a tese de que nas últimas décadas o bloco do poder dominante no Estado brasileiro é o de ordem neoliberal, resultante do caráter financeiro da acumulação que predomina no capitalismo atual (CHESNAY, 2005).

Para Boito Jr. (2006),

No interior do bloco no poder, a primeira coisa a destacar é a *hegemonia política* do grande capital financeiro, hegemonia política que se mantém ao longo de todo período neoliberal, do governo Collor ao governo Lula. Isso significa dizer que a política econômica e social do Estado brasileiro ao longo das décadas de 1990 e 2000, atende, prioritariamente, os interesses dos investidores internacionais e dos bancos e fundos de investimentos nacionais, articulando e subordinando os interesses das demais frações burguesas aos interesses das finanças (p.272, grifo do autor).

Filgueiras (2006) argumenta que na década de 1990 o bloco neoliberal se tornou hegemônico no Brasil, com as baixas da já combalida Constituição Cidadã, resultado dos ataques por parte de Collor e FHC.

Esse processo, de implantação e evolução do projeto neoliberal, passou por, pelo menos, três momentos distintos, desde o início da década de 1990, quais sejam: uma fase inicial, bastante turbulenta, de ruptura com o MSI [Modelo de Substituição de Importações] e implantação das primeiras ações concretas de natureza neoliberal (Governo Collor); uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal (primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC); e, por último, uma fase de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, na qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante (segundo Governo FHC e Governo Lula) (FILGUEIRAS, 2006, p.186, colchete nosso).

A nova configuração de poderes colocou o capital financeiro internacional, os grandes grupos econômico-financeiros nacionais e o capital produtivo multinacional como os principais componentes das frações que dominam o poder no país (FILGUEIRAS, 2006).

As demais frações do bloco dominante, situadas numa posição subordinada, são os grandes grupos econômicos, não financeirizados organicamente, e os grandes e médios capitais que têm uma maior especialização no processo de acumulação: agronegócio, indústria, comércio ou serviços, estando voltados para o mercado externo e/ou interno (p.184).

Adicionalmente, o projeto neoliberal e a sua política têm como importante aliado a classe média alta, novos ricos que rejeitam qualquer coisa parecida com um Estado de Bem-Estar Social, do qual não se beneficiariam, pois ajudariam a financiá-lo com impostos, mas não fariam uso de seus serviços (p.185).

O autor explica ainda que

embora todos os grupos econômicos e as frações do capital estejam, hoje, financeirizados –no sentido de estarem subordinados à lógica financeira e aplicarem seus excedentes no mercado financeiro, em particular nos títulos da dívida pública–, apenas aqueles que se articulam organicamente com a esfera financeira, através do controle e propriedade de uma ou mais instituições financeiras, são os sujeitos fundamentais dessa lógica, que subordina inclusive o Estado, a política econômica e social e a ação política em geral. Assim, apesar da maioria dos grandes grupos econômicos, no Brasil, não estar ligada, organicamente, ao capital financeiro –através de um banco ou outro tipo de instituição financeira de propriedade do grupo–, esses grupos também se beneficiam da especulação e do financiamento da dívida pública, ganhando também com as elevadas taxas de juros (FILGUEIRAS, 2006, p.185).

Algumas das consequências da dominação neoliberal para a Agenda Governamental, segundo Filgueiras (2006), são

as elevadas taxas de juros e a enorme dependência externa, [que] além de comprometerem o crescimento econômico, fragilizaram também as finanças públicas e inviabilizaram a ação e os investimentos do Estado em todas as áreas. Em particular, tornaram as políticas sociais estritamente assistencialistas e focalizadas e, por isso, claramente insuficientes –tendo em vista o estrago provocado pela estagnação econômica, em especial sobre a parcela mais pobre da população (p.197, colchete nosso).

Além disso, têm-se também as políticas sociais compensatórias dirigidas a esses segmentos que, na realidade, se constituem na contra-face do superávit fiscal primário que é destinado ao pagamento dos juros do capital financeiro. A lógica neoliberal é a de reduzir os recursos para as políticas sociais universais, transferindo-os para o pagamento dos juros da dívida pública. As políticas sociais focalizadas aparecem nesse contexto como instrumento político desse objetivo. Em síntese, as políticas sociais devem ser restritas, dirigidas seletivamente apenas para os *mais pobres entre os pobres* (p.202, grifo do autor).

O autor reafirma tal posição em Druck e Figueiras (2007) ao dizer que no “contexto de ajuste fiscal permanente, colocado em prática a partir do segundo governo Cardoso, e mantido durante o governo Lula, a política social foi se transformando em sinônimo de política social focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis” (p.29). De acordo com Almeida (2011), “No Brasil, convivemos hoje com a contradição posta por uma legislação constitucional de cunho universalizante e adoção pelos governos de políticas sociais focalizadas” (p.148).

Os ganhos adquiridos pela classe trabalhadora no século XX não poderiam ser completamente desprezados por esse “novo” bloco no poder. Ao contrário, era preciso criar mecanismos de assistência que suprisse as “imperfeições do mercado” e dos indivíduos que não se enquadrassem na sua lógica. Assim, para garantir a legitimação do Estado, mantinha-se a contradição, advinda do *welfare state*: “criar e sustentar as condições da acumulação privada de capital e, ao mesmo tempo, negar a sua natureza de classe, através dos mecanismos de legitimação de modo a apresentar-se como guardião dos interesses comuns e gerais da sociedade” (RODRIGUES, 1997, pp.116-117).

Mas a estratégia utilizada pelos neoliberais foi distinta da utilizada no Estado de bem-estar social. Enquanto estes últimos praticavam políticas sociais de cunho universal, voltadas ao emprego, moradia, educação, saúde, transporte, etc. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2007), os primeiros partiram para políticas focadas na assistência a grupos em condições de vulnerabilidade (majoritariamente de pauperismo). Nas palavras de Ivo (2001), este tipo de política social “se orienta gradativamente para uma avaliação dos atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e morais (aqueles que “devem” receber a assistência)” (pp.67-68).

O conteúdo ideológico por trás das políticas focalizadoras, em detrimento das universais, está baseado nas teses do liberalismo clássico. Como diz Coutinho (1990), os defensores desta tese acreditavam na “existência de leis econômicas naturais, cuja existência o governo deveria esforçar-se por preservar” (p.26). Segundo o autor, dentro do liberalismo clássico, “O Estado é até mesmo visto como condição de liberdade e progresso; naturalmente, desde que não legisle contra as leis naturais” (pp.26-27).

Assim,

A sociabilidade humana não prescinde do Estado; muito ao contrário. Há, todavia, um campo específico da ação humana – a economia, campo da produção, da troca e da riqueza – onde regras naturais (e privadas), emanadas das leis naturais, conduzem a sociedade à harmonia. Vale dizer, admite-se a existência de uma sociedade econômica, com regras próprias de interação, à margem do Estado. Caberá aos economistas decifrar esta ordem natural, de modo a propor que o poder público se pautar por critérios que não perturbem o equilíbrio (COUTINHO, 1990, p.27).

Dado este princípio inalienável de liberdade individual, qualquer política universalista de intervenção causaria uma “perturbação na força”, de tal monta que a harmonia social não seria alcançada.

Desta feita, as políticas focalizadoras foram uma resposta neoliberal ao reconhecimento de que, segundo eles, a lógica do mercado como alocador de recursos esta sujeita, apenas, a imperfeições pontuais. É aí que o prefixo neo se atrela ao liberal: o liberalismo retornou, agora com uma nova faceta, que apara as arestas sociais advindas das poucas deficiências resultante do sistema da livre iniciativa. Do ponto de vista da legitimação política, isto se fez necessário, na medida em que, após o período do Estado de bem-estar social, o liberalismo não pôde regredir ao sistema que culminou no colapso social ocorrido na crise 1929, quando o Estado deixou o mercado se autorregular e fornecer os meios necessários à sobrevivência humana. Segundo os neoliberais, a ação deve existir, mas apenas onde a lógica do mercado é tida como insuficiente.

Diante dos argumentos aqui apresentados, não podemos discordar de Paiva, Rocha e Carraro (2010):



No âmbito do modo de produção capitalista consolidado, a política social surge como produto próprio da sociedade liberal-burguesa, como amortizadora do conflito social decorrente da luta operária, refuncionalizando-se também - simultânea e contraditoriamente - para atender as demandas decorrentes da reprodução social tipicamente capitalista, como mecanismo de aproveitamento lucrativo do excedente econômico.

Nessa perspectiva, a implantação de políticas sociais tem papel primordial na reprodução das relações eminentemente capitalistas. No terreno do capital, as medidas de políticas públicas, em termos de benefícios, serviços, programas e projetos, dedicados ao enfrentamento da chamada questão social, revelam-se, pois, em um tecido institucionalizado de dominação político-ideológica burguesa na esfera da reprodução social, que é movida pela necessidade do capital de preservação e controle da força de trabalho (p.157-158).

O problema é que, diante do privilégio adquirido por determinados setores nos planos do governo, em especial o setor financeiro, as próprias políticas focalizadoras ficaram relegadas a uma conjuntura que depende de algumas frações de classe que não estão só comprometidas com a acumulação de capital. Neste momento, então, é que entra o papel da organização da sociedade na busca de resoluções dos conflitos e problemas e sua introdução na agenda das políticas públicas.

Visto isso, como estudo de caso, vejamos o que está previsto na LOA de 2014 do governo federal brasileiro e verifiquemos como o país executa sua política econômica e social neoliberal.

### 3. A LEI DO ORÇAMENTO ANUAL (LOA) DE 2014

Como dissemos na introdução, uma análise do orçamento federal nos mostra quais são os reais interesses defendidos por um determinado governo, na medida em que nele estão previstos os gastos com as mais diversas necessidades, inclusive com os programas sociais.

Começemos nossa investigação pelas fontes das receitas previstas para 2014.

**Tabela 1 - Receitas previstas discriminadas – LOA 2014**

<b>Discriminação</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
<b>Receita administrada</b>	<b>797.045.483.035</b>	<b>33,44%</b>
Imposto de importação	41.033.190.895	1,72%
Imposto sobre produtos industrializados - IPI	57.918.095.552	2,43%
Imposto de Renda - IR	312.365.007.071	13,11%
Imposto sobre operações financeiras - IOF	35.514.806.637	1,49%
COFINS	210.812.343.799	8,85%
PIS/PASEP	57.244.013.023	2,40%
CSLL	69.062.362.523	2,90%
CPMF	-	0,00%
Parcela de preço específica/CIDE combustíveis	-	0,00%
Outras administradas SRF	13.095.663.535	0,55%
<b>Arrecadação líquida INSS</b>	<b>334.416.500.367</b>	<b>14,03%</b>
Arrecadação líquida do INSS	334.416.500.367	14,03%
<b>Receitas não administradas</b>	<b>101.841.836.887</b>	<b>4,27%</b>
Concessões	11.225.659.570	0,47%
Contribuição plano de seguridade do servidor - CPSS	11.397.663.725	0,48%
Salário-educação	18.726.448.172	0,79%
Cota-parte de compensações financeiras	5.246.785.676	0,22%
Demais receitas não administradas	37.830.068.577	1,59%
Receita própria	13.603.214.594	0,57%
FGTS	3.780.640.800	0,16%
Operações com ativos	31.355.773	0,001%
<b>Receita financeira</b>	<b>1.051.559.324.783</b>	<b>44,12%</b>
Receita financeira	1.051.559.324.783	44,12%

<b>Não informado - não informado</b>	<b>98.314.852.238</b>	<b>4,13%</b>
Não informado - não informado	98.314.852.238	4,13%
<b>Receita total</b>	<b>2.383.177.997.310</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal Orçamento do Senado Federal (2014)

Nesta tabela vemos que os principais contribuintes para as receitas previstas pelo governo devem ser a receita financeira, seguida pela arrecadação líquida do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), imposto de renda, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e receitas não informadas.

Pode parecer que o governo é um grande negociador que obterá 44,12% de suas receitas por meio de transações financeiras. Na realidade, quando analisamos as receitas segundo sua natureza, disposta na tabela a seguir, se vê que 27,47% das receitas do governo virão do refinanciamento da dívida pública federal, que é “A utilização de recursos decorrentes da emissão de títulos públicos para o pagamento da dívida” (STN, 2014b), enquanto 8,15% vêm de outras aplicações realizadas com os títulos do Tesouro Nacional. Não menos importantes são as cifras que advêm da contribuição para o financiamento da Seguridade Social, R\$ 193,9 bilhões, do imposto retido na fonte dos rendimentos do trabalho, R\$ 82,7 bilhões, e da contribuição do segurado assalariado, R\$ 64,2 bi, todos acima do valor do principal da contribuição sobre lucros de PJ, com R\$ 63,5 bi, e o recolhido na fonte do sobre a “renda do capital”, com R\$ 42,1 bi.

**Tabela 2 - Receitas previstas segundo a natureza da receita – LOA 2014**

<b>Fonte</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional - refinanciamento de dívida pública federal	654.746.947.069	27,47%
Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional - outras aplicações	194.119.406.621	8,15%
Recolhimento do principal da contribuição para o financiamento da Seguridade Social	193.849.801.873	8,13%
Contribuição de empresas sobre segurados assalariados	123.174.833.284	5,17%
Pessoas jurídicas - líquida de incentivos	108.363.329.126	4,55%
Retido nas fontes - Trabalho	82.666.480.059	3,47%
Contribuições do segurado - Assalariado	64.218.179.102	2,69%
Recolhimento do principal da contribuição sobre lucro Pessoa Jurídica	63.510.312.979	2,66%
Recolhimento do principal da contribuição para o PIS/PASEP	55.436.631.581	2,33%
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional	44.182.181.703	1,85%
Retido nas fontes - Capital	42.144.607.902	1,77%
Resultado do Banco Central - Demais operações	41.290.000.000	1,73%
Recolhimento do principal do imposto sobre a importação	40.698.772.256	1,71%
Juros de empréstimos	36.361.591.719	1,53%
IOF - demais operações	35.138.035.094	1,47%
Pessoas Físicas	29.206.012.570	1,23%
Contribuição previdenciária dos órgãos do poder público	28.125.474.916	1,18%
Contribuição previdenciária - retido sobre nota fiscal - Sub-rogação	27.938.150.642	1,17%
Simples	27.895.577.458	1,17%
Dividendos	23.951.035.726	1,01%
Demais Fontes	466.160.635.630	19,56%
<b>Receita Total</b>	<b>2.383.177.997.310</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal Orçamento do Senado Federal (2014)

Por meio dessas duas últimas tabelas, podemos ver que 35,6% dos gastos anuais do governo serão financiados por meio da negociação de títulos do Tesouro Nacional, o que é uma garantia de que a dependência em relação ao setor financeiro se prolongará, e 27,14% advirão do imposto sobre a renda da sociedade e da arrecadação líquida do INSS.

Tais números por si só nos levaria a refletir sobre a condução das políticas acima descritas. Mas, para contribuir com nosso argumento, devemos analisar quais serão os setores

beneficiados com tal arrecadação. A previsão de gastos deve nos mostrar quais os interesses do governo, a quem este tipo política serve e se é uma política pública ou privada.

**Tabela 3 - Despesas previstas – LOA 2014**

<b>Natureza do Gasto</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Pessoal e encargos sociais	242.003.371.222	10,15
Juros e encargos da dívida	189.474.726.088	7,95
Outras despesas correntes	949.660.245.136	39,85
Investimentos	81.406.076.737	3,42
Inversões financeiras	75.833.712.206	3,18
Amortização/Refinanciamento da dívida	812.476.166.767	34,09
Reserva de contingência	32.323.699.154	1,36
<b>Total</b>	<b>2.383.177.997.310</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal Orçamento do Senado Federal (2014)

Do total de R\$ 2,4 trilhões destinados à execução orçamentária do Governo Federal, 42,04% será gasto com juros, encargos e amortização/refinanciamento da dívida. Observe que somadas, as duas contas totalizam mais de R\$ 1 trilhão garantido à gestão da dívida pública, sendo um total de R\$ 189,5 bilhões o total da “remuneração” aos credores do Brasil. Para termos uma ideia da magnitude do gasto previsto com parte do “serviço da dívida”, somamos as receitas extraídas da remuneração das pessoas físicas e dos trabalhadores do serviço público e privado, ativos e inativos, e pensionistas. O total é de R\$ 193,8 bi de impostos e contribuições incidentes sobre os rendimentos, enquanto os juros e encargos a serem pagos totalizam R\$ 189,5 bi. De fato, grande parte desta receita deve ser destinada à seguridade social, porém, o valor que atinge diretamente a maior parte da população serve como base de comparação para entendermos o tamanho da transferência à fração hegemônica financeira.

Somando as receitas (tabela 2) que serão obtidas com os títulos do Tesouro, temos um total de R\$ 848,9 bilhões, enquanto as despesas previstas com a amortização e refinanciamento da dívida são de R\$ 812,5 bi. Esta diferença entre receita e despesa, que, em outros casos, seria um superávit, aqui representa uma diferença líquida de R\$ 36,4 bilhões entre o que se pega emprestado (se endivida) e o que se abate ou arrola de dívidas. Ou seja, o Brasil, para pagar suas dívidas, parece se endividar ainda mais, será apenas uma falta de capacidade administrativa ou manutenção da rentabilidade do setor financeiro?

Vejamos os gastos previstos discriminados:

**Tabela 4 - Despesas previstas segundo a função – LOA 2014**

<b>Função</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Refinanciamento <sup>i</sup> da Dívida Interna	634.434.345.009	26,62%
Previdência Social	473.509.193.503	19,87%
Encargos Especiais s/ “Gestão” da Dívida	357.606.540.681	15,01%
Juros da Dívida Interna	178.501.115.365	7,49%
Amortização da Dívida Interna	160.336.273.186	6,73%
Saúde	98.036.362.031	4,11%
Educação	83.275.927.095	3,49%
Assistência Social	68.216.343.528	2,86%
Trabalho	63.838.510.464	2,68%
Defesa Nacional	38.569.820.724	1,62%
Reserva de Contingência	31.577.857.866	1,33%
Judiciária	27.991.625.424	1,17%
Administração	27.206.782.816	1,14%
Transporte	24.646.839.493	1,03%
Agricultura	24.439.596.267	1,03%
Ciência e Tecnologia	8.997.879.362	0,38%
Gestão Ambiental	8.734.525.210	0,37%
Juros da Dívida Externa	8.592.347.983	0,36%
Segurança Pública	8.456.349.686	0,35%

Urbanismo	8.289.330.501	0,35%
Legislativa	6.950.840.498	0,29%
Comércio e Serviços	5.560.101.209	0,23%
Essencial à Justiça	5.392.088.914	0,23%
Organização Agrária	5.156.372.499	0,22%
Refinanciamento da Dívida Externa	4.379.943.804	0,18%
Saneamento	3.426.319.188	0,14%
Cultura	3.012.548.256	0,13%
Indústria	2.555.003.472	0,11%
Desporto e Lazer	2.228.585.737	0,09%
Relações Exteriores	2.072.986.181	0,09%
Energia	2.059.672.458	0,09%
Direitos da Cidadania	1.854.107.920	0,08%
Comunicações	1.637.445.736	0,07%
Amortização da Dívida Externa	1.176.333.309	0,05%
Habitação	458.081.935	0,02%
<b>Total</b>	<b>2.383.177.997.310</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal Orçamento do Senado Federal (2014)

Podemos observar nesta tabela que somados os gastos com saúde, educação, assistência social, trabalho, agricultura, gestão ambiental, organização agrária, saneamento, cultura, desporto e lazer, direitos da cidadania e habitação chegam a 15,2% do orçamento previsto pelo governo para o ano de 2014. O total das despesas nessas áreas será de R\$ 362,7 bilhões, um valor que corresponde a apenas 36,2% dos gastos destinados à “gestão da dívida”. Acrescentando a previdência social, o total de “gastos sociais” seria de R\$ 811,8 bi, o que corresponde a um valor 19% menor do que aquele destinado à gestão do mecanismo estatal de remuneração do capital financeiro.

Não era de se esperar outra coisa, pois, como vimos, a fração de classe hegemônica do bloco no poder do Estado brasileiro defende os interesses da acumulação capitalista, principalmente os da esfera financeira. Os números acima mostram o uso de grande parte do orçamento para a movimentação de títulos da dívida e o consequente comprometimento do governo com a lucratividade do setor. Outra grande parte é destinada à previdência, que no país ainda tem um caráter majoritariamente público. Entretanto, tal como prega o receituário neoliberal, as reformas contra a previdência social, que se apresentam como meios de dificultar a aposentadoria e torná-la menos vantajosa do que no setor privado, se iniciaram já na década de 1990 e até hoje continuam. Como aponta Salvador (2011), isto termina por transformar o dinheiro que seria destinado à previdência em mais um produto rentável para o sistema financeiro.

Pode parecer que, por ser uma projeção, tais gastos com a dívida pública não se consolidem. Para não deixar dúvidas, e piorar a situação em relação à projeção na LOA 2014, apresentamos duas tabelas a seguir, que mostram as despesas da União, de 1994 a 2013, de acordo com funções selecionadas, na medida em que a maior parte dos gastos com a *legitimação* do poder estatal se enquadra nelas. Por outro lado, adicionamos os gastos com a “gestão” da dívida, relacionados à *acumulação* da fração hegemônica.

**Tabela 5 – Despesas anuais e médias da União segundo a função e “gestão” da dívida (1994-1999)**

Função*	1994 (Itamar F.)			1995-1998 (FHC I)			1999 (FHC II)			1994-1999		
	Gasto anual		Var. % a.a.	Média anual			Gasto anual		Var. % a.a.	Média anual		
	bilhões R\$	% do Total		bilhões R\$	% do Total	Var. %	bilhões R\$	% do Total		bilhões R\$	% do Total	Var. %**
Agricultura	28,76	2,8	-	30,65	2,3	0,7	26,62	1,4	6,9	29,66	2,2	1,9
Assistência e Previdência	197,91	19,0	-	271,12	19,5	11,5	297,32	15,1	-1,7	263,28	18,7	8,8
Demais Funções***	98,12	9,4	-	220,87	14,6	49,6	261,68	13,3	-25,2	207,21	13,5	34,7
Desenvolvimento Regional	81,69	7,9	-	91,69	6,6	5,1	94,16	4,8	-5,5	90,43	6,5	3,0

Educação e Cultura	42,31	4,1	-	44,76	3,2	8,3	53,75	2,7	-3,2	45,85	3,3	6,0
Habitação e Urbanismo	0,31	0,03	-	1,18	0,1	57,4	1,07	0,1	-5,1	1,02	0,1	44,9
Saúde e Saneamento	56,50	5,4	-	65,41	4,8	3,3	64,08	3,3	3,5	63,70	4,6	3,3
Trabalho	12,62	1,2	-	27,97	2,0	29,4	27,09	1,4	-7,7	25,27	1,8	22,0
<b>SUBTOTAL s/ "Gestão" da Dívida****</b>	<b>518,2</b>	<b>49,8</b>	<b>-</b>	<b>753,6</b>	<b>53,1</b>	<b>16,1</b>	<b>825,8</b>	<b>41,9</b>	<b>-10,7</b>	<b>726,4</b>	<b>50,7</b>	<b>10,8</b>
Refinanciamento	255,1	24,5	-	527,9	36,9	31,5	901,0	45,7	22,9	544,6	36,3	29,8
Amortização	194,5	18,7	-	54,3	3,7	8,3	91,0	4,6	0,0	83,8	6,3	6,6
Juros e Encargos	72,8	7,0	-	88,9	6,3	13,1	151,8	7,7	32,2	96,7	6,7	16,9
<b>SUBTOTAL da "Gestão" da Dívida</b>	<b>522,4</b>	<b>50,2</b>	<b>-</b>	<b>671,1</b>	<b>46,9</b>	<b>16,9</b>	<b>1.143,8</b>	<b>58,1</b>	<b>21,8</b>	<b>725,1</b>	<b>49,3</b>	<b>17,9</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.040,6</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>1.424,7</b>	<b>100</b>	<b>16,0</b>	<b>1.969,5</b>	<b>100</b>	<b>5,7</b>	<b>1.451,5</b>	<b>100</b>	<b>13,9</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SIAFI (2014).

\* Esta classificação das funções vigorou até 1999.

\*\* Variação percentual média de 1995 a 1999.

\*\*\* Demais Funções: Legislativa, Judiciária, Administração e Planejamento (exclui "gestão" da dívida), Comunicações, Defesa Nacional e Segurança Pública, Energia e Recursos Minerais, Indústria Comércio e Serviços, Relações Exteriores, Transporte.

\*\*\*\* Foi subtraído das Demais Funções o valor dos Juros, Encargos, Amortização e Refinanciamento.

Inicialmente, no último ano do mandato de Itamar Franco, os gastos com a "gestão" da dívida foram os maiores dentro das despesas da União, com 50,2%. Em destaque estão os juros pagos aos credores da dívida, R\$ 72,8 bi, que, dentre os gastos sociais e com exceção dos outros gastos da "gestão", perde apenas para as funções previdência e assistência e desenvolvimento regional.

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC I), apenas os gastos com agricultura cresceram a níveis baixos, em média 0,7%. Por outro lado, os gastos com assistência e previdência, habitação e urbanismo, e trabalho cresceram consideravelmente. Juntamente com os demais gastos, isto resultou em 16,1% de taxa média de crescimento nas despesas não ligadas à dívida. Em compensação, ocorreu um aumento de 16,9% no gasto com a "gestão" da dívida e, conseqüentemente, na "conta acumulação" da fração hegemônica. Podemos ver que, dentre os três grupos que compõem esta última conta, o maior crescimento foi do refinanciamento, 31,5%, seguido de juros e encargos, 13,1%, e amortização, 8,3%. Em relação ao total, porém, o gasto médio com a "gestão" foi menor do que no ano de 1994, ficando em 46,9% do total.

Dada a mudança na classificação das funções, analisamos isoladamente o primeiro ano (1999) do 2º mandato de FHC (FHC II) em relação ao ano de 1998. Podemos ver que, com exceção da agricultura e saúde e saneamento, houve redução nos valores gastos com todas as funções selecionadas. No total, excluindo o gasto do refinanciamento da dívida, as despesas se reduziram em 10,7%. Isto se refletiu no baixo crescimento de 5,7% das despesas totais. Por sua vez, apesar da grave crise cambial enfrentada pelo país em 1999, os gastos com a "gestão" da dívida subiram 21,8%, com destaque para o pagamento dos juros e encargos, alta de 32,2%, refinanciamento, 22,9%, e amortização, 0,01%. As despesas com juros e encargos, R\$ 151,8 bilhões, só foram menores, dentre as funções selecionadas, do que assistência e previdência, com R\$ 297,3 bi. Como resultado, neste ano o valor destinado à dívida correspondeu a 58,1% de todas as despesas da União.

Durante todo o período de 1994 a 1999, todas as despesas se ampliaram, com destaque para habitação e urbanismo, 44,9% de crescimento anual médio, Demais Funções, 34,7%, Refinanciamento, 29,8%, Trabalho, 22%, e Juros e Encargos, com 16,9% de taxa de elevação média. Excluindo os gastos com a "gestão" da dívida, dentre eles os que estão ligados à legitimação do poder estatal, as despesas cresceram, em média, 10,8%, enquanto as despesas com a "gestão", ligadas à acumulação da fração hegemônica, cresceram 17,9%.

Devemos destacar, ainda, a significativa redução da amortização, que saiu de R\$ 194,5 bi em 1994 para R\$ 91 bi em 1999, que representa queda de 53,2% no montante. Isto, porém, significa que o Brasil diminuiu a verba destinada ao abatimento da dívida, o que se refletiu nas outras despesas com a dívida: o refinanciamento cresceu 253,3%, saiu de R\$ 255,1 bi em

1994 para R\$ 901 bi em 1999, enquanto os juros e encargos cresceram 108,4%, indo de R\$ 72,8 bi, no primeiro ano da série, para R\$ 151,8 bi no último.

A partir da proporção média de alguns gastos, podemos ver que, neste período de seis anos, há o indicativo de que o governo favoreceu o setor financeiro, corroborando com a tese de que a fração de classe dele derivada se tornara a hegemônica do bloco no poder brasileiro: o percentual médio de gastos com a dívida ficou em 49,3%, com 36,3% para o refinanciamento (maior parte do gasto), 6,7% de pagamento de juros e encargos (terceira maior média dentre as funções selecionadas) e 6,3% com amortização (quinta maior). Despesas com saúde, educação e trabalho, somadas, não chegaram, em média, a 10% do gasto total.

Passemos agora aos dados do novo milênio.

**Tabela 6 – Despesas anuais médias da União segundo a função e "gestão" da dívida (2000-2013)**

Função*	2000-2002 (FHC II)			2003-2006 (Lula I)			2007-2010 (Lula II)			2011-2013 (Dilma)		
	Média anual			Média anual			Média anual			Média anual		
	bilhões R\$	% do Total	Var. %**	bilhões R\$	% do Total	Var. %	bilhões R\$	% do Total	Var. %	bilhões R\$	% do Total	Var. %
Agricultura	14,2	0,85	-6,9	13,9	0,80	5,9	12,3	0,69	-5,0	10,7	0,57	-3,5
Assistência Social	14,2	0,85	8,2	25,3	1,44	24,4	43,2	2,43	9,5	60,3	3,20	9,5
Cultura	0,67	0,04	-9,2	0,68	0,04	15,1	0,83	0,05	7,2	0,84	0,04	-2,8
Demais Funç.***	284,5	17,2	8,3	283,8	16,2	2,4	339,3	19,1	2,9	359,7	19,1	-0,6
Desporto e Lazer	0,64	0,04	16,8	0,67	0,04	30,6	0,49	0,03	-11,4	0,40	0,02	8,6
Direitos da Cidadania	1,24	0,07	-3,9	1,16	0,07	15,2	1,38	0,08	7,6	0,82	0,04	-24,9
Educação	31,1	1,87	-0,3	26,9	1,54	-2,2	36,9	2,07	15,7	58,7	3,11	10,2
Gestão Ambiental	3,79	0,23	4,9	2,40	0,14	1,9	2,12	0,12	1,8	3,02	0,16	12,9
Habitação	1,99	0,11	-74,2	0,98	0,05	88,8	0,11	0,01	8906,7	0,08	0,004	58,8
Organização Agrária	3,33	0,20	0,8	5,00	0,28	24,0	3,74	0,21	-18,3	2,43	0,13	1,1
Previdência Social	283,6	17,1	2,6	305,8	17,5	4,6	382,7	21,5	5,1	446,4	23,7	3,6
Saneamento	0,44	0,03	-16,0	0,12	0,01	-15,0	0,64	0,04	245,5	0,60	0,03	28,6
Saúde	60,8	3,66	0,2	58,6	3,35	2,4	64,5	3,63	2,4	77,6	4,11	4,3
Trabalho	19,4	1,17	4,2	21,1	1,20	8,3	34,7	1,95	11,1	52,1	2,76	20,6
<b>SUBTOTAL s/ "Gestão" da Dívida****</b>	<b>719,8</b>	<b>43,4</b>	<b>4,0</b>	<b>746,4</b>	<b>42,6</b>	<b>4,0</b>	<b>923,0</b>	<b>52,0</b>	<b>4,4</b>	<b>1.073,8</b>	<b>56,9</b>	<b>3,5</b>
Refinanciamento	675,2	40,1	-19,7	701,4	40,3	5,7	452,0	25,4	-2,9	462,6	24,6	7,2
Amortização	145,6	8,8	12,0	138,7	7,9	20,6	227,7	12,8	8,1	199,2	10,5	35,5
Juros e Encargos	128,3	7,7	7,7	162,3	9,2	19,9	173,9	9,8	-9,3	151,6	8,0	-1,8
<b>SUBTOTAL da "Gestão" da Dívida</b>	<b>949,0</b>	<b>56,6</b>	<b>-12,9</b>	<b>1.002,3</b>	<b>57,4</b>	<b>6,4</b>	<b>853,6</b>	<b>48,0</b>	<b>-5,4</b>	<b>813,4</b>	<b>43,1</b>	<b>-2,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.668,8</b>	<b>100</b>	<b>-6,4</b>	<b>1.748,7</b>	<b>100</b>	<b>5,0</b>	<b>1.776,6</b>	<b>100</b>	<b>-0,8</b>	<b>1.887,2</b>	<b>100</b>	<b>0,8</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SIAFI (2014).

\* Essa classificação passou a vigorar em 2000.

\*\* Variação percentual média de 2001 a 2002.

\*\*\* Demais Funções: Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Urbanismo, Ciência e Tecnologia, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Encargos Especiais (exclui "gestão" da dívida).

\*\*\*\* Foi subtraído dos Encargos Especiais o valor dos Juros, Encargos, Amortização e Refinanciamento.

À partida, podemos identificar a redução média de 6,4% nas despesas totais nos últimos anos do mandato FHC II, sendo a redução média nos gastos com a “gestão” da dívida de 12,9%, enquanto os demais gastos cresceram 4,0% em média. Este também foi um período conturbado, principalmente pela crise financeira argentina de 2001-2002. Entretanto, apesar da redução média de 19,7% nos gastos com refinanciamento da dívida, as despesas médias com amortização cresceram 12,0% (segundo maior crescimento médio dentre as funções selecionadas) e o pagamento dos juros e encargos 7,7% (quarto maior). Na média, 56,6% das despesas da União foram destinadas à “gestão” da dívida nesse período, um percentual menor do que o encontrado em 1999, primeiro ano do FHC II.

No primeiro mandato de Lula, os gastos cresceram 5,0% em média, sendo 4,0% a elevação média das despesas não ligadas à “gestão” da dívida e 6,4% dos gastos com esta “gestão”. Este valor percentual esconde a impressionante marca de R\$ 1 trilhão destinado à dívida. Podemos ver que a conta do pagamento dos juros e encargos cresceu, em média, 19,9%, atingindo a marca de R\$ 162 bilhões em média destinados, por ano, ao setor financeiro. Este montante só perde para o Refinanciamento da Dívida, R\$ 701,4 bi, e para a Previdência Social, R\$ 305,8 bi.

Comparando os valores médios anualmente gastos, podemos ver a diferença entre Lula I e FHC II: a) aumento de R\$ 26,6 bi nos gastos não relacionados com a “gestão” da dívida, com destaque para as funções Previdência Social (R\$ 22,19 bi), Assistência Social (R\$ 11,18) e Trabalho (R\$ 1,75 bi); b) redução expressiva nos gastos com Educação (R\$ 4,24 bi), Saúde (R\$ 2,23 bi) e Gestão Ambiental (R\$ 1,39 bi); c) elevação de R\$ 53,3 bi nos gastos com a “gestão”, resultante da redução na Amortização da dívida (R\$ 6,9 bi) mais o crescimento de R\$ 34,0 bi nos Juros e Encargos e de R\$ 26,2 no Refinanciamento; d) dentre os valores apresentados, as únicas contas que tiveram expansão relativa (em proporção ao total das despesas) foram Juros e Encargos, Assistência Social, Previdência Social, Refinanciamento, Organização Agrária e Trabalho.

No segundo mandato de Lula, devemos destacar o fato de o Brasil ter sido atingido, no final de 2008 e começo de 2009, pela “marolinha” resultante da “crise do subprime”. Durante o Lula II, ocorreu uma redução anual média de 0,8% nas despesas totais, uma queda 5,4% nos gastos com a “gestão” da dívida e um crescimento de 4,4% nas demais áreas. Isto resultou, numa inversão dos pesos relativos de cada conta no total das despesas: o percentual anual médio destinado à “gestão” ficou em 48% do total, enquanto o restante ficou com 52%. Os destaques positivos são as áreas de Habitação, Saneamento, Educação, Trabalho e Assistência Social. As maiores quedas foram na Organização Agrária, Desporto e Lazer e Agricultura. No que se refere à “gestão” da dívida, destacamos a elevação anual média da Amortização (8,1%) e a redução média dos gastos anuais destinados ao Refinanciamento (-2,9%) e Juros e Encargos (-9,3%).

Comparando os gastos médios entre Lula I e Lula II, podemos ver quais áreas receberam mais verbas por ano, por meio de suas diferenças. Por exemplo, acabamos de ver que houve uma redução na taxa média de crescimento do pagamento de Juros e Encargos. Porém, quando observamos o montante médio gasto nos quatro anos do segundo mandato de Lula, vemos que eles foram, em média, R\$ 11,6 bilhões maiores do que no seu primeiro mandato, sendo a Amortização R\$ 89 bi maior e o Refinanciamento R\$ 249,4 bi menor, na mesma comparação. Isto resultou numa queda de R\$ 148,7 bi dos custos com a “gestão” da dívida. Em relação aos outros gastos, destacamos que houve uma diferença positiva na Previdência Social (R\$ 76,96 bi), Assistência Social (R\$ 17,9 bi), Trabalho (R\$ 13,57 bi), Educação (R\$ 10,1 bi) e Saúde (R\$ 5,98 bi). Se tratando de perda relativa de importância, destacamos que Agricultura, Desporto e Lazer, Gestão Ambiental e Habitação tiveram, pelo segundo período consecutivo, uma redução no percentual de gastos como proporção das despesas totais. Além destes, apenas Organização Agrária e Refinanciamento tiveram perdas relativas. Todos demais ampliaram seu percentual no total das despesas, com destaque para a Amortização e Previdência Social.

Nos três primeiros anos do governo Dilma, podemos ver que as despesas totais cresceram, em média, 0,8%, enquanto os gastos com a dívida diminuíram a uma taxa média de 2,5% e as demais despesas cresceram 3,5% em média. Isto ampliou a diferença divisão das despesas totais entre gastos com a “gestão” da dívida (43,1%) e os demais (56,9%).

Convém destacar o aumento anual médio dos gastos com Habitação (58,8%), Saneamento (28,6%) e Trabalho (20,6%), além de Educação (10,2%), Assistência Social (9,5%) e Saúde (4,3%). No lado negativo estão Direitos da Cidadania (-24,9%), Agricultura (-3,5%) e Cultura (-2,8%). Dos gastos com a dívida, destacamos o decréscimo anual médio

dos Juros e Encargos pagos (1,8%), enquanto ocorreu um crescimento médio de 7,2% no Refinanciamento e de 35,5% na Amortização.

Comparando o mandato de Dilma com Lula II, podemos ver que houve uma ampliação na média de gastos anuais com Previdência Social (R\$ 63,6 bi), Educação (R\$ 21,8 bi), Trabalho (R\$ 17,43 bi), Assistência Social (R\$ 17,1 bi), Saúde (R\$ 13,1 bi), Gestão Ambiental (R\$ 899 milhões) e Cultura (R\$ 6 milhões). O destaque negativo fica, novamente, para a Agricultura (-R\$ 1,5 bi) e Organização Agrária (-R\$ 1,3 bi).

Por outro lado, se tratando de despesas com a “gestão” da dívida, ocorreu, dentro do período selecionado, a primeira redução absoluta nos valores anuais médios destinados aos Juros e Encargos, com uma queda de R\$ 22,3 bi. O mesmo aconteceu com a Amortização, que caiu em R\$ 28,5 bi o montante que em média foi gasto entre 2011 e 2013. O Refinanciamento anual médio, entretanto, aumentou em R\$ 10,6 bi. Tudo isto resultou num gasto anual médio R\$ 40,2 bilhões menor do que no período 2007-2010. Como resultado, podemos ver que todos os gastos com a dívida perderam importância em relação às despesas totais. Quem mais ganhou, por sua vez, foi a Previdência Social, que saiu de 21,5% do total, para 23,7%. Já a Agricultura, Desporto e Lazer e Habitação tiveram seu terceiro período de queda na importância relativa.

Nas duas tabelas acima apresentadas, podemos ver que, dentro das funções selecionadas e excluindo-se os outros gastos com a “gestão” da dívida, as despesas anuais médias com os Juros e Encargos só não foram maiores do que as relacionadas com a Previdência Social. Isto denota que os governos se dedicaram em garantir uma rentabilidade mínima (não necessariamente pequena) à *acumulação* da fração hegemônica do bloco no poder.

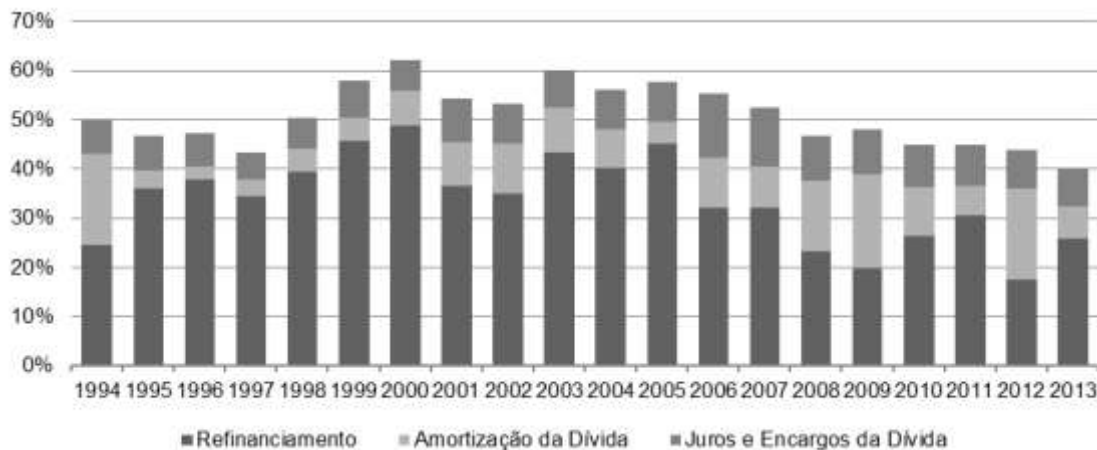
Em relação aos gastos sociais e *legitimação*, temos duas situações distintas: uma para o período de 1994 a 1999 e outra para os anos 2000.

Nos anos iniciais da nossa série de dados, podemos ver que houve um crescimento absoluto no valor, mas uma perda relativa na importância dos gastos ligados à Educação e Cultura, Saúde e Saneamento e Assistência e Previdência, pois, entre 1994 e 1999, o percentual dos gastos de cada uma destas funções se reduziu em comparação com as despesas totais. Já os gastos com Trabalho cresceram absoluta e relativamente. Somando estas despesas elas, em média, ficaram em 9,8% dos gastos totais. Por outro lado, a importância dos gastos com Juros e Encargos saiu de 7,0% (1994) do total para 7,7% (1999), com média de 6,7% para todo o período.

Nos anos 2000, entretanto, seja por brechas causadas pelos conflitos dentro do bloco no poder ou por necessidade de legitimação, podemos ver um crescimento absoluto e relativo nos gastos com Assistência Social, Educação, Saúde e Trabalho. Apesar disso, somadas elas chegaram apenas a uma média de 9,5% do orçamento total. Neste período também houve uma elevação na importância dos gastos com Juros e Encargos, que saíram de 6,3% (2000) do orçamento total para 8,0% (2013), com uma média de 8,8% para o período.

O gráfico abaixo sistematiza qual foi o gasto efetivo com a dívida em relação ao total de gastos efetuados pela União desde o último ano do governo Itamar até o 11º ano de governo do PT.

Gráfico 1 - Percentual do gasto da União com a dívida pública - 1994 a 2013



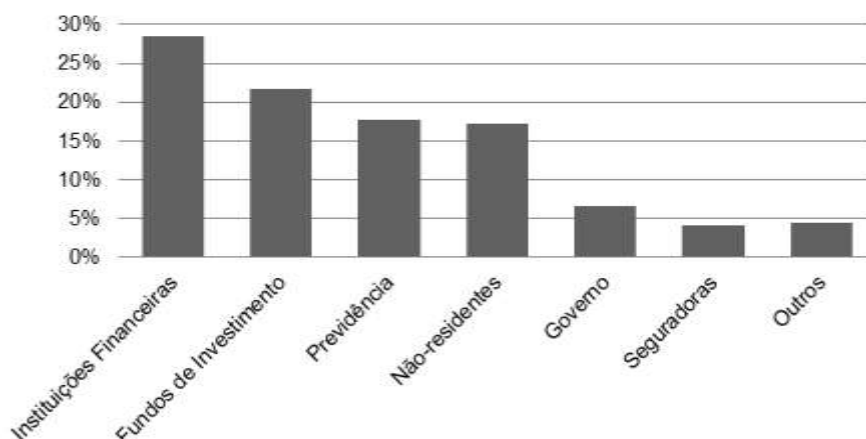
Fonte: elaboração própria a partir de dados da STN (2014c)



Observe que, desde o início do Plano Real, em nenhum ano as despesas com a dívida foram inferiores a 40% do total gasto pelo governo. Numa média, atualizada pelo Índice Geral de Preços – Demanda Interna, a destinação anual de juros foi de R\$ 139,2 bi. Para termos uma ideia do que isto significa, “As 313 maiores empresas de capital aberto do Brasil lucraram um total de 126,49 bilhões de reais em 2013, segundo a Economática. [...] Das 10 que mais lucraram, cinco são bancos” (EXAME.COM, 2014). Neste mesmo ano de 2013, o montante total nominal de juros e encargos distribuídos pelo governo foi de R\$ 141,7 bilhões, um valor 12% superior ao ganho somado das maiores empresas cotadas na bolsa de valores.

Podemos ver, de maneira agregada, o tipo de detentor dos títulos da dívida interna.

**Gráfico 2 - Detentores da DPMFi - janeiro de 2014**



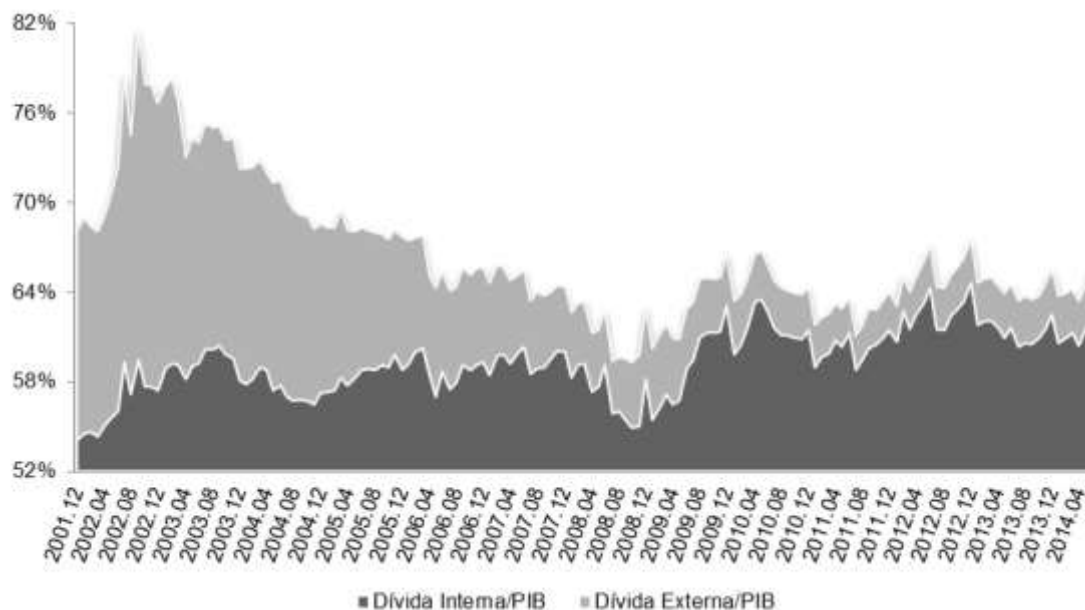
Fonte: elaboração própria a partir do Relatório Mensal da Dívida de janeiro de 2014.

Quando se trata de utilização de fundos de carteira própria, segundo Bittencourt (2009), em dezembro de 2008 “As instituições [financeiras] de varejo representam 95% do segmento, e as nacionais representam quase 80%. No conjunto, as instituições [financeiras] nacionais [como um todo] alcançam mais de 83% do segmento e 55,5% da DPMFi em poder do público” (p.388, colchete nosso). Apenas os bancos comerciais nacionais detinham 35% do total da dívida interna, enquanto os bancos comerciais estrangeiros 6,9% e os bancos de investimentos nacionais 1,5%. Por outro lado, ao observarmos os fundos de investimento e previdência, que utilizam o dinheiro dos participantes para negociar no mercado, ainda em dezembro de 2008, “Entidades de previdência complementar, pessoas físicas e pessoas jurídicas não financeiras são os detentores mais importantes, respondendo por 26,2%, 15,3% e 22,6%, respectivamente, do total dos títulos públicos em [mãos dos] fundos de investimentos” (BITTENCOURT, 2009, p.390, colchete nosso). O total das pessoas jurídicas não financeiras detinham 10,4% da DPMFi, enquanto a previdência complementar 10,5% e os não-residentes 6,5%.

Os números até aqui apresentados nos levam a afirmar que não apenas o histórico do orçamento do governo brasileiro foi comprometido com a “gestão” da dívida, mas, pelo planejamento, em 2014 também o será.

Entretanto, como meio de avaliar a efetividade desta política já implementada, vejamos no gráfico abaixo, como variáveis de resultado, a série histórica do estoque mensal da dívida pública, a partir de dezembro de 2001.

**Gráfico 3 – Relação mensal dívida/PIB\* (2001.12-2014.06)**



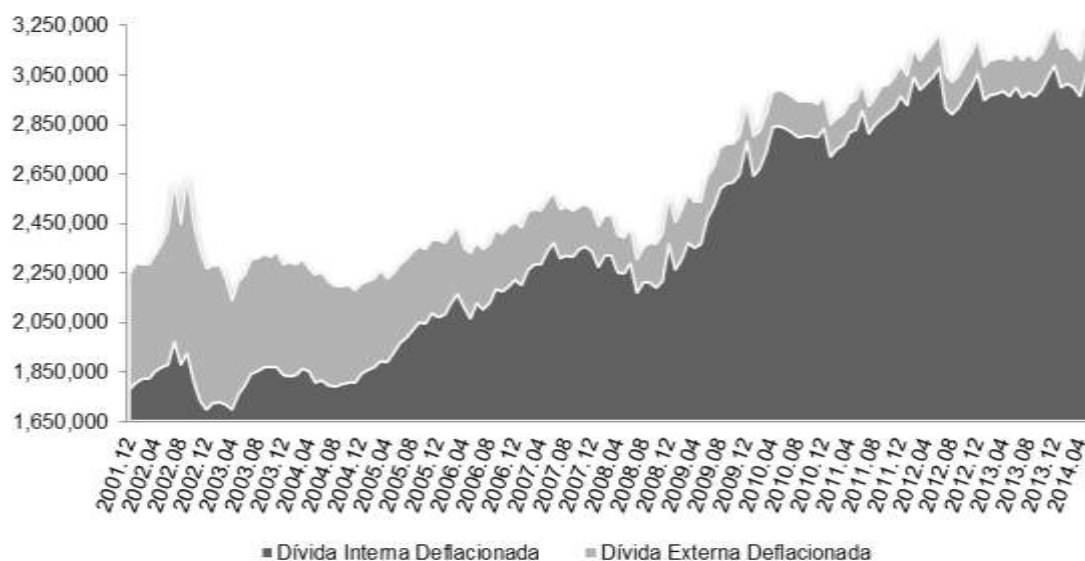
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BCB (2014).

\* PIB acumulado nos 12 meses anteriores.

Podemos ver que a fase de maior endividamento como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) parece ocorrer nos cinco primeiros anos do século XXI, com endividamento médio de 72% do PIB e pico de 81,6% em setembro de 2002. Depois desse máximo, porém, há uma redução na relação dívida total/PIB, resultante, principalmente, da diminuição da relação dívida externa/PIB. Entre 2006 e 2008 a média do endividamento relativo ficou em 64%. O menor percentual foi registrado em outubro de 2008, com uma relação dívida total/PIB de 59,3%. A partir daí, há apenas uma suave subida no endividamento total, saindo da casa dos 60% para algo em torno de 65%.

Esta aparente redução do endividamento esconde três fatos que podem ser vistos no gráfico abaixo: 1) o que houve entre 2001 e 2008 não foi uma simples redução do endividamento externo, mas uma “troca” de dívida cotada em moeda estrangeira por uma dívida cotada em moeda nacional; 2) o que pareceu uma suave elevação no endividamento relativo, a partir de 2008, correspondeu, na verdade, a uma acentuada elevação no estoque da dívida pública total; e 3) consequentemente a fase de maior endividamento absoluto não foi no começo da década dos anos 2000, mas se iniciou em 2008 e se estende até a o período atual.

**Gráfico 4 – Estoque mensal da dívida, em milhões de R\$, deflacionada pelo IGP-DI (2001.12-2014.06)**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BCB (2014).

Podemos ver que, mesmo com a elevação dos gastos com Amortização (tabela 7) entre 2007-2010 (média de R\$ 227,7 bi de gastos anuais) e 2011-2013 (média de R\$ 199,2 bi) o montante do estoque da dívida não se reduziu, pelo contrário, se elevou. Outro fato a destacar é que o montante gasto anual médio com o Refinanciamento no mesmo período diminuiu, enquanto o endividamento aumentou, ou seja, esse crescimento adveio de novas dívidas.

Diante destes fatos passados, podemos afirmar que a LOA de 2014 tem, como um de seus principais objetivos, o papel de proporcionar à fração-hegemônica um mínimo de lucratividade e não necessariamente “gerir” a dívida pública.

Contudo, vimos o caráter contraditório das despesas estatais, que, por um lado, contribuem com a acumulação, e, por outro, apara as arestas criadas pelo próprio desenvolvimento capitalista e lhe dá legitimação. Além disso, “O Estado deve envolver-se no processo da acumulação, porém tem de fazê-lo mistificando sua política, denominando-a de algo que não é, ou tem de ocultá-la” (O’CONNOR, 1977, p.19).

Vejamos, então, a programação para alguns “gastos sociais” da união em 2014:

**Tabela 7 - Despesa prevista para programas selecionados\* e proporção em relação ao orçamento total - LOA 2014**

Programa	R\$	%
Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	84.063.537.774	3,53%
Trabalho, Emprego e Renda	43.708.893.883	1,83%
Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	39.415.751.350	1,65%
Bolsa família	25.294.890.000	1,06%
Moradia Digna	15.728.765.094	0,66%
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	5.861.507.983	0,25%
Agricultura familiar	5.180.785.715	0,22%
Segurança Alimentar e Nutricional	4.063.932.898	0,17%
Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	2.481.816.434	0,10%
Cultura: preservação, promoção e acesso	2.302.917.739	0,097%
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	1.198.285.938	0,050%
Coordenação de políticas de prevenção, atenção e reinserção social de usuários de crack, álcool e outras drogas	246.553.700	0,010%
Autonomia e emancipação da juventude	226.789.998	0,010%
Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência	194.422.712	0,008%
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	170.560.112	0,007%
Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	64.833.000	0,003%
Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	28.475.186	0,001%
Programa de gestão e manutenção da secretaria de políticas para as mulheres	22.803.853	0,001%
Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência	15.272.000	0,001%
Assentamentos para trabalhadores rurais	0	0,00%
Atenção integral à saúde da mulher	0	0,00%
Cidadania e efetivação de direitos das mulheres	0	0,00%
Cultura afro-brasileira	0	0,00%
Cultura, educação e cidadania	0	0,00%
Desenvolvimento da economia da cultura - PRODEC	0	0,00%
Desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento	0	0,00%
Gestão da política de cultura	0	0,00%
Gestão da política de desenvolvimento social e combate à fome	0	0,00%
Habitação de interesse social	0	0,00%
Identidade e diversidade cultural- Brasil plural	0	0,00%
Identidade étnica e patrimônio cultural dos povos indígenas	0	0,00%
Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda	0	0,00%

Prospecção e avaliação de políticas públicas	0	0,00%
--	---	-------

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal Orçamento do Senado Federal (2014) e SIAFI (2014).

\* Os programas que não têm verbas previstas na LOA 2014 foram obtidos junto ao Senado, enquanto os demais apresentados foram do SIAFI/STN.

Chamada de bolsa mais cara do Brasil, podemos ver que a Bolsa Família é, aproximadamente, 7,5 vezes menor do que a “Bolsa Banqueiro”, como se pode chamar a verba destinada ao pagamento dos juros e encargos da dívida.

Por outro lado, podemos ver que não está previsto o gasto com uma gama de programas do governo. Isto, porém, não quer dizer que não será destinada nenhuma verba em 2014, apenas que não há garantia legal que haverá. Como defendem Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz (1963), não fazer também é uma *policy*, ou o resultado dos filtros institucionais do Estado, tais como aponta Offe (1984). Segundo Rua e Romanini (s.d.) existe um modelo de formação de agenda que reúne as chamadas “Teorias das Não-Decisões”, que defendem

que a formação da agenda expressa relações de poder, de modo que os temas que ameaçam os interesses dos mais poderosos não são incluídos na pauta.

[...] o grande jogo do poder político não está propriamente nas decisões que são tomadas, mas, antes, estão naquilo que antecede a formação de políticas públicas. Ou seja: o verdadeiro poder não estaria em decidir sobre questões que estão na agenda, e sim em selecionar aquilo que será decidido – o que entrará, ou não na agenda decisória (p.8).

Segundo a Seção III, Art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Orçamento Federal “conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao [...] atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”. Esta é a brecha existente para os desassistidos pela LOA angariarem algum recurso voltado para políticas públicas e sociais.

De um lado, Rua (1998) afirma que para um tema se tornar um problema cabível na agenda governamental é preciso que influencie a ação política organizada, ou se apresente sob a forma de crise, calamidade e/ou catástrofe ou então propicie oportunidades, vantagens para algum ator relevante. Por sua vez, Rua e Romanini (s.d.) afirmam que “o reconhecimento dos problemas políticos e a absorção das demandas dependem, como regra, de dois fatores: a ação coletiva e o grau de abertura do sistema político-institucional” (p.10).

Isto permite, apesar de existir um conflito de interesses na determinação do gasto limitado do governo, que a sociedade interfira nas decisões estatais e reivindique recursos para realizar políticas de seu interesse. O problema é que esta conta corresponde a apenas a 1,36% do orçamento total. Como já citamos, tal resultado é consequência das políticas neoliberais, que, ao canalizar as verbas para o setor financeiro, deixam de suprir grande parte das necessidades sociais advindas das contradições do desenvolvimento capitalista.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, podemos apresentar algumas considerações acerca da relação entre os gastos com a “gestão” da dívida pública e com as políticas públicas e sociais.

Como foi visto, a teoria da escolha racional, quando muito, serve apenas como instrumento para a escolha, não podendo explicar as motivações do agente (governo), dado o caráter exógeno das preferências. Assim, recorremos à teoria marxista como condutor desta explicação.

Inicialmente, num plano mais abstrato, admitimos que, a partir de Marx e Engels, o poder do Estado é subordinado aos interesses das classes que detêm o poder econômico. Por outro lado, com o objetivo de tornar a análise mais concreta, foi apresentado o conceito de bloco no poder, que representa um todo com papel determinante nas decisões estatais. Dado o caráter contraditório desta unidade, vimos a possibilidade dos conflitos entre as classes e frações de classes dentro do bloco causarem “brechas” onde possam ser atendidas algumas demandas que, em condições “normais”, estariam em conflito com os interesses da classe ou fração hegemônica. Além disso, vimos também que o Estado não realiza só os gastos que contribuem com o processo de acumulação, mas também os que dão legitimação a ele perante as classes que não fazem parte do bloco no poder. Com isto, são abertas novas portas para que sejam atendidas outras necessidades sociais que passem pelos filtros de seletividade dentro do aparelho estatal.

Foram apresentados alguns autores que afirmam que a fração hegemônica do bloco no poder no Estado brasileiro é a ligada ao capital financeiro. Como consequência, desde a constituição de 1988, os preceitos neoliberais se infiltraram nas políticas governamentais, quais sejam: 1) econômicas – elevadas taxas de juros, abertura econômica com dependência externa e superávit primário; 2) sociais – políticas assistencialistas, focalizadas e compensatórias.

A partir destas afirmações, apresentamos a previsão da ação estatal no ano de 2014, por meio da Lei do Orçamento Anual.

A receita total prevista na LOA 2014 é de R\$ 2,4 trilhões. Destes, 35,6% virão da (re)negociação de títulos do Tesouro Nacional, ou R\$ 848,9 bilhões. Dentro das receitas administradas pelo governo, as maiores fontes são o imposto de renda e COFINS, com 13,1% e 8,9%, respectivamente. Além destas, a arrecadação líquida do INSS deve contribuir com 14% da receita total.

A despesa total prevista para o ano de 2014 é a mesma da receita, R\$ 2,4 trilhões. Os maiores gastos são os ligados à “gestão” da dívida federal, com R\$ 1,002 trilhão, ou 42,04% do total. Dentro deste volume de recursos, R\$ 189,5 bilhões são referentes aos juros e encargos e R\$ 812,5 bi à amortização e refinanciamento da dívida. Os detentores da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna são: instituições financeiras, fundos de investimentos, fundos de previdência, não-residentes, o próprio governo, seguradoras, e outros “investidores”.

Se tratando de gasto para a legitimação do Estado, destacamos que somados os gastos com saúde, educação, assistência social, trabalho, agricultura, gestão ambiental, organização agrária, saneamento, cultura, desporto e lazer, direitos da cidadania e habitação totalizam R\$ 362,7 bilhões, o que representa 36,2% do gasto com o pagamento dos juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida pública. Adicionando os gastos com a previdência social, temos que os “gastos sociais” serão 19% menores do que a verba destinada à “gestão” da dívida.

A partir da análise das despesas do governo nos anos 1994 a 2013, constatamos que, em média, os juros corrigidos pelo IGP-DI pagos anualmente foram de R\$ 139,2 bilhões. Vimos também que em nenhum desses anos o gasto com a “gestão” da dívida correspondeu a menos do que 40% dos gastos totais. Entre 1994 e 1999, os Juros e Encargos corresponderam, em média, a 6,7% das despesas totais, enquanto entre 2000 e 2013 o percentual médio foi de 8,8%. Em ambos os períodos, dentre as funções selecionadas e excluindo os outros gastos com a dívida, este percentual só foi menor do que o da Previdência Social.

Nossa análise nos levou a afirmar que, dado o histórico do estoque da dívida, resultante da política fiscal dos últimos anos, e orçamento aprovado no ano de 2014, o principal interesse defendido pelo governo é manter um mínimo (não necessariamente pequeno) de rentabilidade ao capital financeiro, garantindo, consequentemente, um mínimo de acumulação à classe hegemônica no bloco no poder. Todavia, diante das contradições das classes e frações de classe e da necessidade de legitimação do Estado, vimos que, apesar dos filtros do aparelho estatal, algumas demandas sociais foram e serão atendidas.

Aqui damos ênfase a uma questão importante: a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da dívida pública, que investigou “a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p.5). Dentre suas principais conclusões, destacamos as que se seguem:

Quando muito alta, a dívida pública impõe maiores restrições à execução de políticas públicas, proporcional aos recursos que o governo tem que apartar para pagar seus encargos e ainda garantir uma determinada meta de redução da dívida. O ideal seria que o governo pudesse usar toda a sua receita para atender as prioridades nacionais, que ainda são muitas. Entre elas, estão em primeiro plano as políticas sociais e o desenvolvimento sustentável (p.29).

[...]

É urgente ampliar o debate da política monetária; do uso do principal instrumento do sistema de metas de inflação, a taxa de juros; e da composição dos colegiados que dão o rumo e implementam essa política, para decidir se esse quadro deve ser alterado. O Congresso avaliará se o instrumental à disposição das autoridades monetárias deve servir apenas ao controle dos preços ou, também e em que medida, para perseguir metas de atividade econômica e de emprego (p.32)

Como foi afirmado nesse mesmo texto, “O processo da fixação da taxa de juros básica pelo Copom não traz a desejável transparência” (p.23).

Destacamos que este tema, apesar de ser um problema, ainda está longe de entrar na agenda governamental, dados os filtros existentes no aparelho estatal. A referida CPI foi encerrada em maio de 2010 e até agora ainda não foram tomadas medidas concretas. Ávila e Carneiro (2013), por exemplo, denunciam o não esclarecimento da contabilização dos juros e encargos nos dados oficiais divulgados até hoje. Entretanto, podemos encontrar uma forte mobilização social, concentrada na associação Auditoria Cidadã da Dívida, que promove cursos, palestrar, campanhas e textos sobre o tema.

Resta saber se este problema, que vai de encontro com os interesses da classe/fração hegemônica, será alvo de outra política pública que não a atual. Isto será possível quando: a sociedade se fortalecer o suficiente para isso ou a correlação de forças dentro do bloco no poder se alterar e a fração financeira se enfraquecer.

## 5. REFERÊNCIAS

- ABRE, W. M.; NEIVA, V. M.; LIMA, N. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, 63, (2):135-155, abr./jun. 2012.
- ALMEIDA, E. V.; MONTEIRO, R. S. A Assistência Social como Política de enfrentamento da Pobreza no Brasil: algumas problematizações a partir do Programa Bolsa-Família em Campos dos Goytacazes/RJ. In: **VÉRTICES**. Campos dos Goytacazes/RJ, v.13, n.3, p.7-29, set./dez. 2011.
- ALMEIDA, L. C. Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão?. In: **Revista Espaço Acadêmico**. n.123, p.145-151, ago.2011.
- AMAZONAS, J. O Brasil numa encruzilhada histórica. In: **A política revolucionária do PCdoB: informes ao 7º Congresso realizado em maio de 1988**. São Paulo: Anita Garibaldi, 1989.
- AUGUSTO, A. Teoria da ação na escola neoclássica: Uma resenha crítica. In: **Pesquisa & Debate**. São Paulo, vol.21, n.2 (38) p.225-246, 2010.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Decisions and Nondecisions: an analytical framework. In: **American Political Science Review**. v.57, n.3, p.632-642, 1963.
- BARCELOS, C. L. K. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. In: **Encontro de Administração Pública e Governança**. Salvador – BA, 2008.
- BCB (BANCO CENTRAL DO BRASIL). **Série histórica da Dívida líquida e bruta do governo geral**. 2014. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?DIVIDADLSP>>, Acesso em: 02/08/2014.
- BITTENCOURT, J. L. A base de investidores da Dívida Pública Federal no Brasil. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.
- BOITO Jr., A. A hegemonia neoliberal no governo Lula. In: **Crítica Marxista** (São Paulo), Rio de Janeiro, v.17, p.9-35, 2003.
- \_\_\_\_\_. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo brasileiro. In: CAETANO, G. (Org.). **Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2006.
- \_\_\_\_\_. Class Relations in Brazil's New Neoliberal Phase. In: **Latin American Perspectives**, v.34, p.115-131, 2007a.
- \_\_\_\_\_. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. In: **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v.28, p.57-73, 2007b.
- \_\_\_\_\_. Social Class and Politics in Brazil: From Cardoso to Lula. In: SAAD-FILHO, A.; YALMAN, G. L. (Org.). **Economic Transitions to Neoliberalism in Middle-Income Countries: Policy Dilemmas, Economic Crises, Forms of Resistance**. 1ed.Londres - Inglaterra: Routledge, 2009.
- BRUNHOFF, S. **Estado e capital: uma análise da política econômica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final: CPI da Dívida Pública**. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>>, Acesso em: 28/07/2014.
- CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

- COUTINHO, M. C. **Lições de economia política clássica**. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Tese de livre docência, 1990.
- DRAGUILEV, M. **A crise geral do capitalismo**. Varginha: Alba, 1961.
- DRUCK, M. G.; FILGUEIRAS, L. Política Social Focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do Governo Lula. In: **Revista Katalysis**. v.10, p.24-34, 2007.
- EXAME.COM. **As 20 empresas brasileiras com os maiores lucros de 2013**. Matéria de 02/04/2014. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/as-20-empresas-brasileiras-com-os-maiores-lucros-de-2013#1>> Acesso em: 17/07/2014.
- FARIA, Ca. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.18, n.51, pp.21-30, 2003.
- FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (Org.). **Neoliberalismo y Sectores Dominantes** - tendencias globales y experiencias nacionales. 1ed. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- FILGUEIRAS, L.; PINHEIRO, B.; PHILIGRET, C. M. B.; BALANCO, P. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos Governos Lula. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JR., R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 6 ed, São Paulo: Atlas, 2007.
- HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. In: **Cadernos Cedes**. Ano XXI, nº 55, nov, 2001.
- IVO, A. L. A "destituição" do social: Estado, governo e políticas sociais. In: **Caderno CRH**. Salvador, n.35, p.41-84, jul./dez. 2001.
- JOHN, P. **Analysing public policy**. Londres, Pinter, 1999.
- KEY JR, V. O. The lack of a budgetary theory. In: **American Political Science Review**. 34, dec. 1940.
- LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.
- MACHADO, E. Governo Lula, neoliberalismo e lutas sociais. In: **Lutas Sociais** (PUCSP), v. 21/22, p.23-34, 2009.
- MARCH, J. G. **A primer on decision making: how decisions happen**. New York: The Free Press, 1994.
- MARX, K.; ENGLÉS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. (F. Fernandes, Trad.) São Paulo: Expressão Popular, 2ª ed., 2008.
- O'CONNOR, J. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OFFE C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. In: **SER Social**. Brasília, v.12, n.26, p.147-175, jan./jun. 2010.
- PANITCH, L.; GINDIN, S. Superintending Global capital. In: **New left review**. n.35, set./out. 2005.
- PEREIRA, P. A. P. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política social e democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Política Social: tema & questões**. – 3º ed. São Paulo: Cortez, 2011
- PINTO, E. C.; BALANCO, P. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. In: **Revista de Economia Política**. vol.34, n.1, p.39-60, 2014.
- PINTO, E. C.; CARDOSO Jr., J.; LINHARES, P. (Org.) **Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v.3, p.17-50, 2010.
- PORTAL ORÇAMENTO DO SENADO FEDERAL. **Orçamento Federal**. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>>, Acesso em: 28/05/2014
- POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v.14, n.1, p.113-154, 1997.
- RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

- RUA, M. G.; ROMANINI, R. Teorias e modelos de análise contemporâneos de políticas públicas. In: RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para entender políticas públicas Volume 1: conceitos e teorias**. s./d.
- SALVADOR, E. A privatização da previdência do servidor público: a FUNPRESP e a financeirização das aposentadorias e pensões. In: **Cadernos Aslegis** (Impresso), v.43, p.107-128, 2011.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The semisovereign people: a realist's view of democracy in America**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- SENADO FEDERAL. **Portal Orçamento**. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa?ano=2014&categoria=4.1.1&fase=execucao>>. Acesso em: 26/05/2014.
- SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. In: **Ciência & Saúde Coletiva**. v.12, n.6, p.1429-1439, dez. 2007.
- SIMON, H. A. Rational decision making in business organizations. In: **The American Economic Review**. 69(4): 493-513, 1979.
- SOF (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL). **Glossário: Reserva de Contingência**. 2014. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/reserva-de-contingencia>>. Acesso em: 28/05/2014.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul/dez 2006.
- SIAFI (SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA). **Séries Históricas**. 2014. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/series-historicas>>, Acesso em: 01/08/2014.
- STN (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL). **Política Fiscal**. 2014a. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/sobre-politica-fiscal>>. Acesso em: 27/05/2014.
- STN (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL). **Perguntas frequentes**. 2014b. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/faq/faq\\_dividapublica.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/faq/faq_dividapublica.asp)>. Acesso em: 16/07/2014.
- STN (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL). **Séries Históricas**. 2014c. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318273/Despesa\\_Grupo.xls/28b69749-88f5-4af5-84f2-79da3766ac60](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318273/Despesa_Grupo.xls/28b69749-88f5-4af5-84f2-79da3766ac60)> Acesso em: 17/07/2014.
- TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: **Economia e Sociedade**, v.21, p.909-941, 2012.

---

<sup>i</sup> Existe uma disparidade entre os valores apresentados na lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, que institui a LOA do referido ano, e os dados disponíveis no Portal Orçamento do Senado Federal. Na seção II do capítulo II da LOA 2014, que trata da estimativa da despesa, o gasto previsto com o refinanciamento da dívida pública federal é de R\$ 654.746.947.069,00. Por outro lado, os dados do Senado Federal apresentam um gasto total de R\$ 638.814.288.813. Pode parecer insignificante a diferença, mas quando tratamos de receita via endividamento e gastos para refinanciamento, o superávit desta receita sobre a despesa significa elevação da dívida. Apesar disto, dados os objetivos do presente trabalho, o problema será considerado irrelevante.