

Impactos da austeridade fiscal no investimento da União em políticas sociais e nas desigualdades no Brasil de 2012 a 2021

Lauçir Gerson Breitkreitz¹

Luís Fernando Santos Corrêa da Silva²

Resumo: O presente artigo discute as políticas de austeridade fiscal implantadas no Brasil nos anos recentes, considerando-se os investimentos do orçamento federal em políticas sociais. O Brasil é historicamente marcado por altos níveis de pobreza e desigualdades sociais, situação que se agravou a partir da implementação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa, a forma de abordagem foi qualitativa e quantitativa, houve análise documental dos materiais qualitativos, e também análise estatística descritiva sobre dados levantados, com suporte bibliográfico. Os resultados apresentados no artigo demonstram que no período de 2012 a 2021 houve a redução ou a insuficiência de investimentos da União em políticas sociais para efetivação de direitos previstos constitucionalmente. Constata-se impactos negativos das políticas austeras nas áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, proteção à infância e assistência aos desamparados. As políticas sociais têm importância significativa na conformação da vida das pessoas, especialmente as mais pobres, e a forma como determinadas políticas são concebidas e implementadas gera efeitos e influência nos altos níveis de pobreza e desigualdade. O orçamento público é um importante instrumento para redução da pobreza e desigualdades sociais, e a austeridade, enquanto mecanismo de restrição para implementação de políticas sociais, influencia na produção e ampliação de desigualdades, é socialmente injusta.

Palavras-chave: Desigualdades; Austeridade; Políticas Sociais; Orçamento.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS. E-mail: lauçir.gb@hotmail.com.

² Professor Doutor, docente do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: lfscorrea@gmail.com.

Impacts of fiscal austerity on Federal investment in social policies and inequalities in Brazil from 2012 to 2021

Abstract: This article discusses the fiscal austerity policies implemented in Brazil in recent years, considering the federal budget investments in social policies. Brazil is historically marked by high levels of poverty and social inequality, a situation that has worsened since the implementation of Constitutional Amendment No. 95 of 2016. About the methodological procedures of the research, the form of approach was qualitative and quantitative, there was documentary analysis of qualitative materials, and also descriptive statistical analysis on data raised, with bibliographic support. The results presented in the article show that in the period from 2012 to 2021 there was a reduction or insufficiency of Union investments in social policies for the realization of constitutionally provided rights. The negative impacts of austerity policies in the areas of education, health, food, work, housing, child protection, and assistance to the destitute are observed. Social policies have significant importance in shaping people's lives, especially the poorest ones, and the way certain policies are conceived and implemented generates effects and influences on the high levels of poverty and inequality. The public budget is an important instrument for reducing poverty and social inequalities, and austerity, as a restrictive mechanism for implementing social policies, influences the production and expansion of inequalities, and is socially unjust.

Keywords: Inequalities; Austerity; Social Policies; Budget.

1 Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar a influência da austeridade fiscal no investimento público da União em políticas sociais no Brasil no período de 2012 a 2021, e o impacto das medidas austeras nas desigualdades sociais, especialmente considerando-se os desdobramentos da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 que instituiu o Novo Regime Fiscal.

Esse é um tema socialmente relevante, pois como explica Costa (2013, p.1) “as desigualdades têm vindo a ser objeto de atenção recorrente na esfera pública, e não será arriscar muito dizer que se tem vindo a instalar, no

quotidiano, uma sensibilidade social crescente face a elas”. Esse autor também indica que cada vez mais se colocam e são debatidas questões sobre esse problema, como se há um aumento ou a uma redução das desigualdades, ou quais são as tendências atuais a esse respeito. (COSTA, 2013). Os problemas da pobreza e da exclusão social nas sociedades contemporâneas são estreitamente relacionados com o das desigualdades sociais, pois implicam desigualdade de recursos e de oportunidades, e podem também se encaixar nas categorias de desigualdades vitais, como aspectos de saúde, sobrevivência e deficiência, e também de desigualdades existenciais, como aspectos de exclusão relacional, cultura e institucional. (COSTA, 2013). Esse é um tema que precisa ser amplamente debatido e esse artigo pretende contribuir nesse sentido a partir da análise dos investimentos públicos em políticas sociais.

A pesquisa apresentada tem característica interdisciplinar considerando-se a temática da investigação e as áreas de estudo mobilizadas, das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas. Sobre os procedimentos metodológicos, a forma de abordagem da pesquisa foi qualitativa e quantitativa, também denominada quali-quantitativa ou mista. Essa perspectiva é necessária dado o tema central, que trata da discussão sobre desigualdades sociais e investimentos públicos em políticas sociais no Brasil, considerando-se o orçamento da União e o contexto de austeridade fiscal. Dessa forma, os dados e informações serão analisados tanto objetivamente quanto subjetivamente. Em relação aos procedimentos técnicos, levantamento de dados, a pesquisa foi documental. Ocorreu a busca de elementos diversos sobre orçamento público, desigualdades sociais e temáticas conexas a partir de documentos disponíveis em publicações de sites governamentais e de outras instituições, e como suporte ou de forma complementar foram utilizadas fontes bibliográficas. Houve análise documental dos materiais qualitativos, e também análise estatística descritiva sobre dados levantados.

2 Concepções de desigualdades sociais, políticas sociais e austeridade fiscal

Conforme argumentam Dweck, Silveira e Rossi (2018, p.32), “Uma das principais características da sociedade brasileira é a desigualdade social que se manifesta em múltiplas faces”. Esses autores apontam que não somente há desigualdade de renda, mas também no acesso e na qualidade de serviços sociais básicos e grande concentração riqueza. Para Sen (2010), os debates

sobre políticas econômicas têm sido distorcidos, devido à ênfase que é dada à desigualdade e pobreza medidas pela renda. Muitas vezes não se atenta suficientemente a outros problemas, como desemprego, qualificação, exclusão social. Desigualdade econômica e de renda não devem ser considerados sinônimos. O autor coloca que a desigualdade econômica tem concepções mais amplas, e exemplifica com a distribuição de mais recursos a uma pessoa que tem alguma incapacidade. No caso, a maior necessidade de recursos deve ser considerada quando do julgamento da igualdade econômica. (SEN, 2010). Costa (2013), reforça a ideia de multidimensionalidade das desigualdades, na análise há necessidade de se considerar as intersecções. As múltiplas desigualdades, ou algumas delas, coexistem, se interligam e se influenciam. Para citar exemplos, há de interações entre desigualdades socioprofissionais nas desigualdades de trabalho e de rendimento, assim como nas desigualdades de acesso à saúde e consumo. Há interrelações sistêmicas entre dimensões de desigualdades e também intersecções constitutivas. Especialmente as desigualdades socioeconômicas e socioculturais coexistem e geram diversas formas de injustiça social, e que às vezes competem entre si e se reforçam mutuamente (COSTA, 2013). Na pesquisa apresentada considera-se as desigualdades socioeconômicas, impactadas pela redução de investimentos públicos em políticas sociais.

As políticas públicas podem ser instrumentos importantes para a redução das desigualdades sociais, elas se caracterizam como um conjunto de decisões que governos tomam para garantir algum direito, que podem ser materializadas por meio de programas, ações. Elas podem ter, por exemplo, natureza fiscal, tributária, econômica. E também políticas sociais são modalidades de políticas públicas, que têm por objetivo específico a execução de direitos sociais. E nesse sentido, a partir da promulgação da Constituição Federal, “Em 1988 o Brasil adotou políticas sociais de caráter universal e vinha logrando reduzir o contingente de miseráveis, além de ter ampliado o acesso da população aos serviços de educação, saúde, previdência, saneamento e assistência social” (VIEIRA *et al.*, 2018, p.6). Na Constituição da República Federativa do Brasil, Capítulo II, dos Direitos Sociais, constam os direitos que as políticas sociais visam garantir: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 6º). As políticas sociais podem ser instrumentos de combate às desigualdades na medida em que têm um papel redistributivo, como por exemplo, as transferências de renda que “(...) são instrumentos de políticas sociais voltados à proteção de todos os indivíduos de uma sociedade com vistas à garantia de

renda e acesso a um padrão de vida mínimo definido socialmente” (IBGE, 2021, p.45).

Austeridade fiscal é um instrumento ou prática de política econômica que normalmente é utilizada para controle fiscal, relaciona-se ao orçamento público, que é um instrumento que contempla a estimativa de receitas e despesas de um ente, no caso em estudo, da União. A austeridade também tem relação com a dívida pública, uma vez que medidas de ajuste fiscal são também utilizadas para o controle do endividamento do Estado. “A questão da austeridade fiscal está estreitamente vinculada com o ideário neoliberal, posto que dentre as prescrições do Consenso de Washington, de 1989, estão a disciplina fiscal e a redução dos gastos públicos (ou redirecionamentos das prioridades dos gastos públicos)” (CELLA, 2019, p.183). A austeridade não é um termo originalmente econômico, tem princípio na filosofia moral, e representa “o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade... e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários” (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018, p.15). Em relação a conceito econômico, austeridade fiscal representa o rigor no gasto público, com o objetivo da redução ou pagamento da dívida pública. Ou seja, é um termo utilizado na ação que tem como objetivo reduzir déficit público ou promover superávit, que a despesa do governo não seja maior do que receita. Contemporaneamente no cenário brasileiro observa-se a tentativa da manutenção ou redução do endividamento público, mediante o pagamento da dívida ou de seus juros, por meio do corte de gastos. E um importante argumento em favor da austeridade fiscal é a suposta confiança do mercado ou dos investidores, que um governo com desequilíbrio fiscal traz incerteza quanto a honrar seus compromissos, e que isso afeta a economia gerando inflação, recessão e, portanto, baixa lucratividade ao capital que seria investido.

Um marco na implantação de um regime de austeridade fiscal no Brasil foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, e que tem significativos desdobramentos. Foi instituída uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração de 20 anos e possibilidade de revisão, restrita ao índice de correção em 10 anos. As despesas do governo podem ser caracterizadas em primárias e financeiras. As despesas primárias são todos os gastos destinados a prover bens e serviços à população, como saúde, educação, rodovias e manutenção da estrutura do Estado. Por exemplo, são as despesas com pessoal e encargos, outras despesas correntes e investimentos. As despesas financeiras são principalmente as resultantes do pagamento de dívidas tomadas pelo Estado (amortização) ou

juros. Também empréstimos tomados em favor de outra instituição ou pessoa, por exemplo, parte de pagamentos de financiamento estudantil e programas habitacionais, mas de menor impacto orçamentário. E com a implantação dessa Emenda popularmente denominada PEC do Teto de Gastos, constitucionalizou-se a limitação de investimentos sociais para saúde, educação e atendimento das principais necessidades da população. Ou seja, foram menosprezadas as consequências da desconstrução de políticas públicas, porém não se restringiu o gasto com o pagamento da dívida pública e seus juros.

3 Implicações da austeridade fiscal na execução de políticas sociais e nas desigualdades

Considerando-se os direitos sociais previstos constitucionalmente, pretende-se demonstrar o impacto que trouxe a austeridade fiscal no investimento em políticas sociais no Brasil, com atenção especial às relacionadas à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, proteção à infância e assistência aos desamparados. As informações orçamentárias apresentadas foram obtidas por meio de uma ferramenta denominada Hipercubo do Painel do Orçamento Federal, que foi elaborada pela UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023), e trabalha com os dados disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP).

Em relação à educação, apresentam-se, no Quadro 1, despesas do governo federal. São totais pagos do Orçamento Fiscal e Seguridade Social em dez exercícios, de 2012 a 2021, reajustados pelo IPCA até 2021. O valor constante em cada célula equivale ao total gasto no ano correspondente. A coluna Educação apresenta o total desta Função Orçamentária, e as demais colunas apresentam o montante de algumas de suas Subfunções que foram consideradas mais relevantes para a análise.

Quadro 1 – valores pagos na Função Educação e algumas Subfunções – Valores em R\$.

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

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023).

Observa-se a partir do Quadro 1 que os investimentos do governo federal na Função Educação eram crescentes até 2017, à exceção do exercício de 2016. A partir de então houve decréscimo dos gastos que ficaram aproximados aos do primeiro ano da série histórica de análise. Semelhantemente, nas Subfunções analisadas ocorre o decréscimo de despesas a partir de 2015, com exceção do ano de 2021 na Subfunção Transferências para a Educação Básica.

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

Tomou-se para verificação mais específica, com dados da mesma fonte, duas Ações orçamentárias relativas à Subfunção Ensino Superior,

consideradas relevantes nessa análise devido à importância para a permanência dos estudantes: Assistência ao Estudante do Ensino Superior e Concessão de Bolsa Permanência no Ensino superior. Em ambos os casos houve crescimento dos valores pagos até 2016, e posteriormente decréscimo significativo, também conforme dados da UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023), com correção pelo IPCA. Assistência ao Estudante do Ensino superior foi de R\$ 1.063.552.160,04 em 2016 para R\$ 704.750.008,91 em 2021. Concessão de Bolsa Permanência no Ensino superior foi de R\$ 199.018.000,70 em 2016 para R\$ 158.986.517,21.

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

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

Nesse sentido, Tavares (2021) indica que:

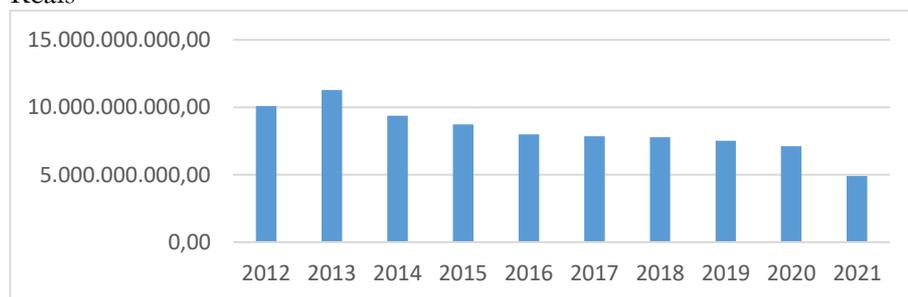
Aliada ao mercado de trabalho, o acesso à educação, segundo Coutinho (2013), tem forte influência na desigualdade social, porque pessoas que tem acesso à educação são, como regra, aquelas que se apropriarão parcelas mais significativas da riqueza e pessoas que não tiveram acesso à educação não somente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

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

Na discussão sobre políticas de formação e educacionais em conexão com as desigualdades sociais, é pertinente destacar também os investimentos em ciência e tecnologia, porque recursos dessa área são destinados à pesquisa e desenvolvimento científico, inclusive para pesquisadores e projetos vinculados às instituições federais de ensino. Destaca-se que “A universidade pública, responsável por patamares muito próximos da totalidade da pesquisa e da produção científica e do ensino de qualidade realizados no país, precisa ser preservada e defendida em sua autonomia, laicidade e gratuidade como espaço público de construção da democracia econômica, cultural e política”. (VASCONCELOS, 2022, p.87).

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

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



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023).

Conforme a Coalizão Direitos Valem Mais (2020), o Brasil aplica nessa área apenas 24% do que é empregado em média pelos países membros da OCDE. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e que tem por objetivo fomentar a pesquisa e o desenvolvimento científico no Brasil. Esta entidade também disponibiliza bolsas para pesquisadores, formação de cientistas, e teve reduzidos seus recursos em mais de 65% comparando-se os valores pagos em 2013 com os de 2021. (UNIFESP; SOU_CIÊNCIA, 2023).

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

Ao analisar o período de 2002 a 2015 no Brasil, Campello (2017) destaca que o crescimento da renda da população foi fundamental para aumentar o acesso à educação. “A valorização do salário-mínimo, aposentadorias e, principalmente, o Bolsa Família fizeram toda a diferença, uma vez que o perfil predominante das famílias pobres é formado por pessoas jovens com filhos em idade escolar e uma parte destas crianças estavam no trabalho infantil ou privadas do acesso à escola” (CAMPELLO, 2017, p.19).

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

representa um aumento real de 2,98% sobre o salário-mínimo de 2022, que indica uma nova política de valorização.

Referindo-se à década dos anos 2000, Arretche (2015, p.438) afirma que “A política do salário-mínimo produziu impacto por meio da progressiva incorporação de parte dos mais vulneráveis ao universo de protegidos combinada ao aumento de seus valores reais”. E considerando um período anterior maior, a autora comenta que “No Brasil, sob a democracia, diminuiu sensivelmente a desigualdade de renda entre os mais ricos e os extremamente pobres, muito embora seu grau ainda seja muito alto. Essa dimensão da redução da desigualdade é explicada principalmente pelo gasto social e pela política do salário-mínimo” (ARRETCHE, 2015, p. 426).

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

Também o DIEESE (2023, p.7) indica que “Segundo estimativas: 60,3 milhões de pessoas têm rendimento referenciado no salário-mínimo”. Sobre esse grupo, Arretche (2015, p.437) afirma que “Três categoria sociais têm sua principal fonte de renda diretamente associada aos ganhos correspondentes ao salário-mínimo: (i) a maioria dos aposentados do INSS; (ii) os beneficiários dos Benefício de Prestação Continuada e (iii) os trabalhadores baixamente qualificados no mercado formal de trabalho”.

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

A Tabela 1 demonstra dados da proporção de pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil. Nela percebe-se uma redução de 2012 a 2014, e depois crescimento que em 2021 atingiu 8,4%, o maior valor da série analisada.

Tabela 1 – Proporção de pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza

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

Fonte: adaptado de IBGE (2022).

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

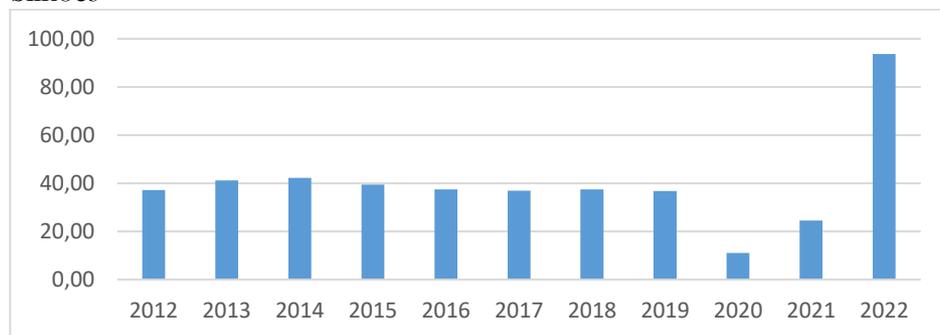
De fato, os benefícios de programas sociais governamentais foram responsáveis por mais de 60% do rendimento domiciliar *per capita* dos extremamente pobres e de 19,3% dos pobres. Com essa elevada magnitude, a redução dos valores do Auxílio Emergencial pode ter tido maiores impactos sobre a extrema pobreza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

Dentre os programas sociais de transferência de renda afetados pela austeridade fiscal, destaca-se o Bolsa Família que atende grande número de pessoas. Conforme informações da Secretaria de Avaliação, Gestão da

Informação e Cadastro Único – SAGICAD (2023), o número de famílias beneficiadas por esse programa em 2012 foi de 13,9 milhões, e até 2019 não oscilou significativamente, quanto totalizou 13,1 milhões de famílias. Em 2021 foram 14,65 milhões de beneficiárias, e em 2022 houve um aumento expressivo para 21,6 milhões. Nesses dados estão incluídos os recebedores do Auxílio Brasil, que foi outro nome dado a esse programa em novembro de 2021, e retornou à denominação original em 2023 por reformulação do novo governo eleito.

Os totais pagos aos beneficiários do Bolsa Família estão expostos no Gráfico 2, que foi elaborado a partir dos dados do SAGICAD (2023). Esta fonte apresenta os valores sem correção ao longo do período, portanto, para a construção do gráfico e a análise, os totais anuais pagos foram corrigidos pelo IPCA até 2021, conforme a metodologia que a UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023) utiliza para os dados orçamentários.

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

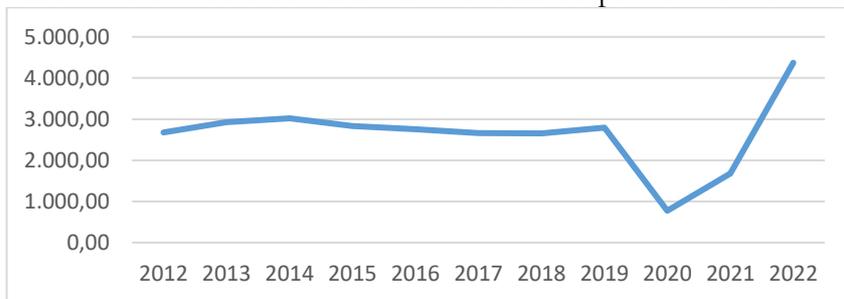


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da SAGICAD (2023), corrigidos pelo IPCA.

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

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

Gráfico 3 – Valor médio do Bolsa Família recebido por família – em Reais



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

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

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

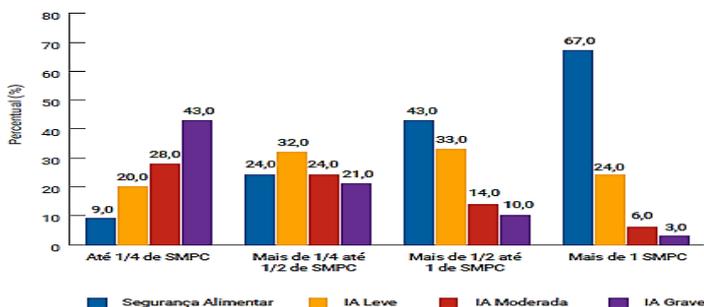
mais carentes necessitaram dos recursos, os investimentos orçamentários não foram alocados suficientemente.

Em relação à importância das políticas sociais para as pessoas de baixa renda, destacam-se os dados do IBGE (2022) em relação à distribuição percentual do rendimento domiciliar. Para as famílias com renda per capita de até ¼ do salário-mínimo em 2021, o trabalho representou 53,8% do rendimento, benefícios de programas sociais 34,7%, aposentadoria e pensão 6,4%, outras fontes 5,1%. Quanto maior for o rendimento per capita familiar, menor a contribuição de benefícios de programas sociais na renda total, e maior o percentual do trabalho e da aposentadoria. A média nacional em 2021 foi de: 75,3% trabalho; 18,2 % aposentadoria e pensão; 2,6% benefícios de programas sociais; 3,9 outras fontes. (IBGE, 2022).

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

Conforme a PENSSAN (2022), estudos indicam que há uma relação inversa entre a insegurança alimentar e a renda das famílias. A autora traz graficamente os dados considerando a renda mensal das famílias em múltiplos de salários-mínimos per capita (SMPC), que estão apresentados na Figura 1.

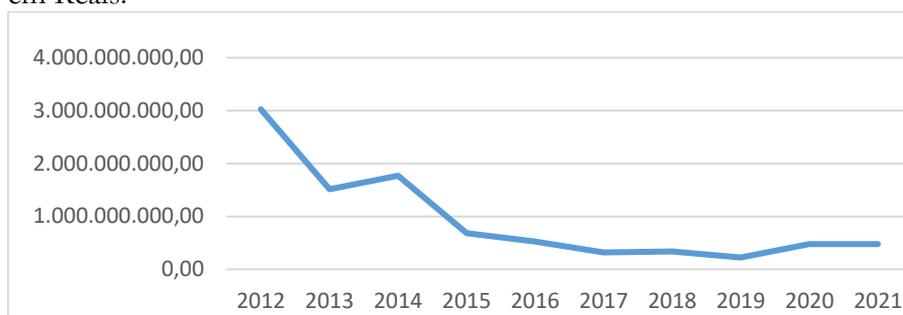
Figura 1 – Percentual de segurança alimentar e níveis de insegurança alimentar



Fonte: Adaptado de (PENSSAN, 2022).

A partir dos dados apresentados, constata-se que nas famílias em que o rendimento é menor a segurança alimentar diminui e os níveis de insegurança aumentam. No orçamento federal consta o Programa Segurança Alimentar e Nutricional, cujos recursos estão distribuídos nas Funções de Assistência Social e Saúde, nesta em menor montante. A partir da análise dos recursos pagos para esse programa e considerada a correção inflacionária pelo IPCA, observa-se que houve a redução de investimentos no período de 2012 a 2021.

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



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023).

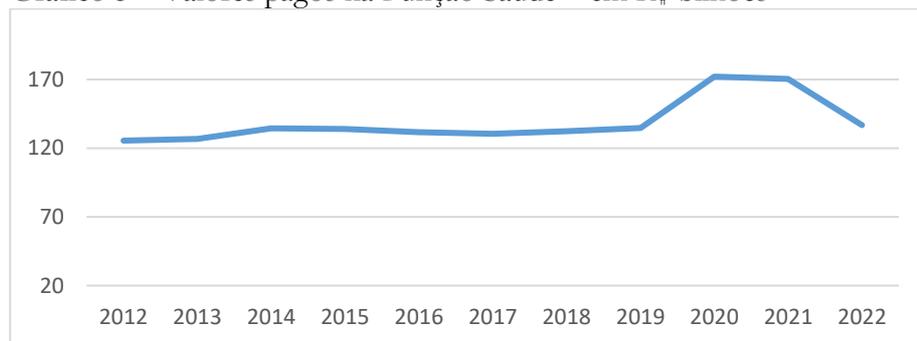
Em 2015 os valores pagos ao Programa Segurança Alimentar e Nutricional foram de R\$ 685.517.462,36, e em 2021 R\$ 479.357.519,71. Considerando-se os dados sobre insegurança alimentar apresentados pelo IBGE (2022) e pela PENSSAN (2022), constata-se que os recursos investidos nessa área não são suficientes. Inclusive é importante destacar que outras destinações específicas, como aquela já apontada no Quadro 3, Subfunção Alimentação e Nutrição, da Função Educação, também apresentaram decréscimos nos valores investidos. Para a PENSSAN (2022), as evidências de sua pesquisa mostram uma piora preocupante na insegurança alimentar “em um contingente expressivo da população brasileira, iniciado pela crise econômica e desestruturação de políticas públicas nacionais, desde 2016, e acentuado pela pandemia de Covid-19, que continuava a se propagar. Somase a esse cenário a persistência de opções governamentais negligentes, pautadas pelo falso dilema entre economia e saúde” (PENSSAN, 2022, p.84).

A autora ainda aponta a relação que existe entre a insegurança alimentar e a escolaridade. Foi constatado em relação aos casos mais graves, que em 22,3% das famílias o responsável pelo sustento tinha até quatro anos

de estudo ou nenhum, enquanto para os que tinham oito anos de estudo, os casos mais graves correspondiam a 10,2%. O direito social da educação apresenta-se como uma forma importante de proteção contra a fome, e a má alimentação na infância prejudica o desenvolvimento físico e a aptidão cognitiva futura. (PENSSAN, 2022). E a má alimentação decorrente da pobreza tem também influência nas condições de saúde das pessoas. “Desde o final do Século XIX, estudos apontam que precárias condições de vida relacionadas à pobreza levam a problemas mais graves de saúde. Assim, a vulnerabilidade ocasionada pelo empobrecimento da população (insegurança alimentar, renda e escolaridade baixas e ausência de garantia de acesso a medidas de higiene básica) ampliam as inequidades” (IBGE, 2022, p.70).

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

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



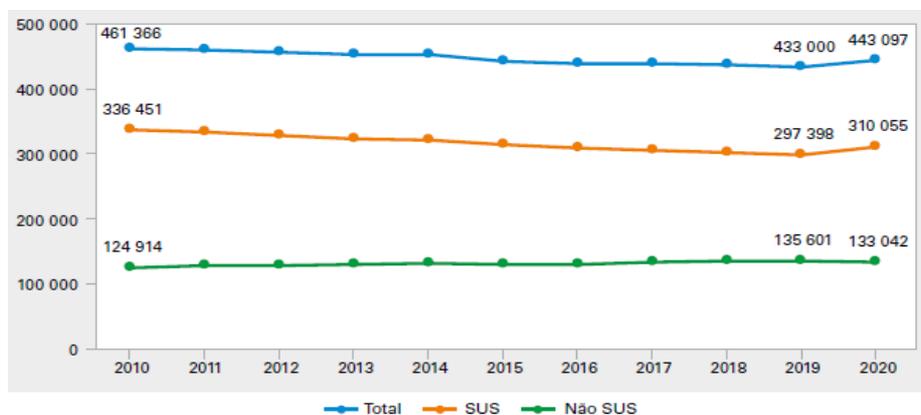
Fonte: Elaborado pelo autor, dados da UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023) e Painel do Orçamento Federal (2022).

A partir dessas informações sobre a evolução dos gastos em saúde, é importante analisar o que demonstram alguns indicadores. O índice de mortalidade infantil é um relevante parâmetro para avaliação da saúde e condições de vida da população. Conforme o Boletim Epidemiológico (2021)

elaborado pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, a taxa de mortalidade infantil no Brasil, crianças com menos de um ano de vida, decresceu desde 1990 até 2015. Os óbitos de nascidos vivos por mil habitantes eram de 47,1 e passaram a 13,3. “Alguns autores atribuem essa queda, especialmente, a mudanças nas condições de saúde e vida da população” (BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO, 2021, p.1). Entretanto, conforme o referido documento, em 2016 houve uma piora no índice que chegou a 14 óbitos de nascidos vivos por mil habitantes, e de 2017 até 2019 observa-se o mesmo patamar de 2015. Os piores índices regionais são do Norte e Nordeste que possuíam, respectivamente, 16,6 e 15,2.

Outro indicador relevante em relação à saúde é a quantidade de leitos hospitalares disponíveis aos cidadãos. Conforme o IBGE (2021), a quantidade de leitos de internação pelo Sistema Único de Saúde - SUS reduziu de 2010 para 2020, passou de 336.451 para 310.055, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Quantidade de leitos hospitalares



Fonte: Adaptado de (IBGE, 2021).

Considerando a diminuição dos leitos totais disponíveis e o crescimento populacional, a quantidade por 1.000 habitantes passou de 2,37 em 2010 para 2,09 em 2020. Em relação aos leitos disponíveis pelo SUS, a redução foi proporcionalmente maior, passou de 1,73 em 2010 para 1,46 em 2020. Nota-se que houve um acréscimo na quantidade de 2019 para 2020 em decorrência da mobilização para o combate da pandemia da COVID-19, entretanto, ainda assim a quantidade de leitos disponíveis é menor comparada a 2010. (IBGE, 2021). Em relação ao total de leitos, observa-se que a média dos países integrantes da OCDE é de 4,7 conforme OECD e The World Bank

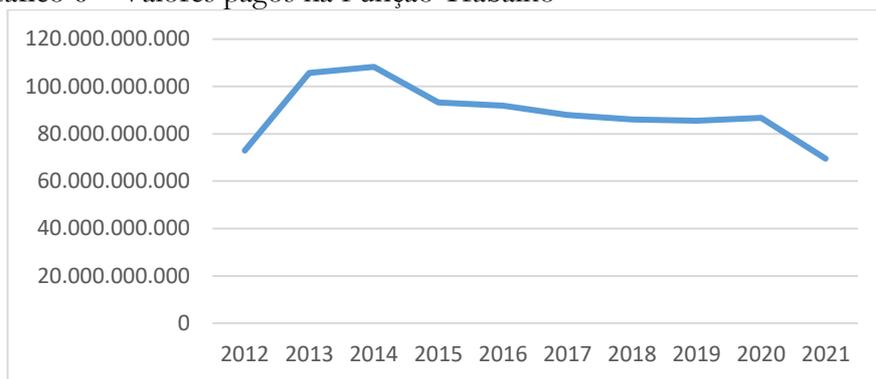
(2020), bem superior à brasileira. A partir dos dados apontados evidencia-se que redução de leitos foi mais acentuada para o grupo de pessoas que não possuem planos de saúde ou capacidade própria de internação particular, e que essa insuficiência de investimentos em saúde prejudica os mais pobres, agrava a desigualdade de acesso a esse serviço.

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

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

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

Gráfico 6 – Valores pagos na Função Trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023).

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

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

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

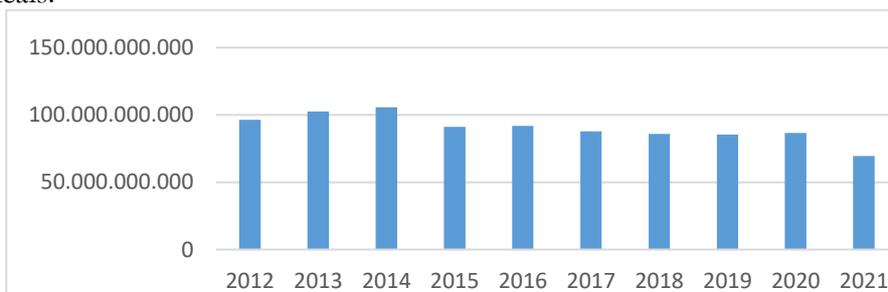
Na Subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador, que teve R\$ 69,5 bilhões em 2012, houve a redução para R\$ 48,3 bilhões em 2021. (UNIFESP; SOU_CIÊNCIA, 2023). Destacam-se duas Ações importantes que tiveram diminuição de recursos pagos: Seguro-Desemprego e Pagamentos do Benefício Abono Salarial. Estes dois benefícios possuem critérios para a concessão, como por exemplo, para o Seguro-Desemprego o trabalhador desempregado deve ter sido funcionário com carteira assinada e com certo

tempo mínimo de trabalho. No caso do Abono, tem o direito de receber até um salário-mínimo por ano o cidadão que trabalhou ao menos por um mês no ano anterior, ainda há um teto de rendimento e o empregador deve ser contribuinte do PIS/PASEP. Esses critérios foram exemplificativos, há outros específicos para o recebimento de cada um desses benefícios, mas o importante a ser considerado é que são direitos destinados a trabalhadores que não atuam na informalidade.

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

A evolução dos valores pagos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT está demonstrado no Gráfico 7, conforme os dados da UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023), reajustados pelo IPCA. Em 2012 foram pagos R\$ 96,4 bilhões, e as despesas aumentaram até 2014. A partir deste ano os valores pagos decresceram, chegando em 2021 a R\$ 69,3 bilhões.

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



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU_CIÊNCIA (2023).

O Ministério do Trabalho e Emprego apresenta o Painel de Informações do Seguro-Desemprego (2023), onde constam informações sobre a quantidade de segurados que receberam valores do Seguro-Desemprego. Observando-se o período de 2013 a 2022 constata-se que houve decréscimo da quantidade de segurados contemplados com esse benefício. Tomando-se por base a primeira quinzena de agosto de cada ano, observa-se

que em 2013 a quantidade de pessoas que recebeu o benefício foi de 350.175, em 2017 foi de 272.145 e em 2022 foi de 236.995. (PAINEL DE INFORMAÇÕES DO SEGURO-DESEMPREGO, 2023). A queda no número de pessoas contempladas com esse benefício parece não ter relação com um maior nível de ocupação formal dos trabalhadores, pois este não ocorreu no período analisado. Conforme dados do IBGE (2022), “a desocupação e a subutilização que estavam se consolidando em patamares elevados após a crise de 2015-2016, cresceram ainda mais, e alcançaram respectivamente, 14,0% e 28,5%. Já o nível de ocupação (52,1%) indicou que quase a metade da população em idade de trabalhar estava desocupada ou fora da força de trabalho também em 2021” (IBGE, 2022, p.15).

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

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

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

mais desprotegida quando está desempregada e ações de qualificação para que possam estar em aptas ao trabalho.

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

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

Portanto, os dados expostos sobre a situação dos trabalhadores no Brasil indicam que nos últimos anos de austeridade fiscal ocorreu um distanciamento dos cidadãos em relação ao direito constitucional ao trabalho. O investimento efetivo em políticas sociais nessa área foi reduzido conforme as informações dos pagamentos do orçamento federal. Percebe-se dois aspectos: a indisponibilidade de valores orçamentários para as políticas sociais, e a dificuldade de acesso aos recursos disponíveis devido, especialmente, à precarização do trabalho pela informalidade. Nesse sentido, Braga (2017, p.28) alerta que “Os trabalhadores estão pagando a conta da crise por meio de rigorosos planos de austeridade e de padrões de vida cada dia mais baixos. Em poucas palavras, a onda de espoliação neoliberal tende a semear revoltas e multiplicar conflitos de difícil solução nos marcos democráticos tradicionais”.

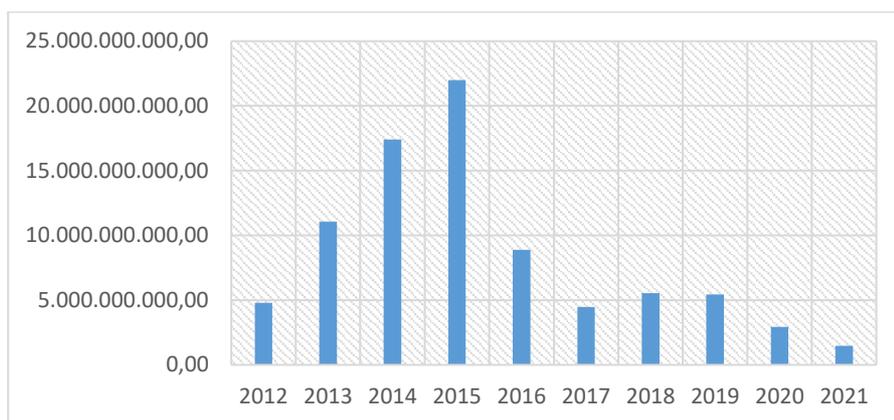
O direito dos brasileiros à moradia também foi limitado pelo regime de austeridade fiscal, pois houve restrições de investimentos em políticas sociais para essa garantia constitucional. No Brasil há significativo contingente de pessoas morando em habitações precárias, em áreas de risco e também em situação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

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

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

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

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



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da UNIFESP e SOU_Ciência (2023).

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

4 Considerações finais

Os dados das despesas orçamentárias no período de 2012 a 2021, em alguns casos também 2022, demonstram de modo geral a redução de investimentos nas áreas analisadas. Os indicadores e informações sobre educação, alimentação, proteção à infância, assistência aos desamparados, saúde, trabalho e moradia, indicam a insuficiência de investimentos em políticas sociais para efetivação desses direitos previstos constitucionalmente. “Uma vez que direitos humanos e fundamentais necessitam de investimento para serem materializados à população, o orçamento público operacionalizara a sua materialização, justamente por suas finalidades, principalmente a LOA cujas características mais marcantes tem grande cunho de tornar efetivos direitos humanos” (ARAGÃO, 2021, p.433).

Arretche (2015) traçou um panorama sobre as desigualdades no Brasil no período de 1960 a 2010. A autora afirma que “A trajetória de longo prazo das desigualdades no Brasil revela que não há determinismo – econômico ou político – nesse processo. Políticas importam! Mais que isso: deslocamentos no padrão de desigualdade requerem políticas implementadas por um longo período de tempo” (ARRETCHE, 2015, p.7). Para Sen (2010), a falta de recursos é apresentada como justificativa para o Estado adiar investimentos em políticas sociais até que o país fique rico. Entretanto, o autor destaca que um programa adequado de serviços sociais pode melhorar muito a qualidade de vida das pessoas, sem precisar esperar que antes o país fique rico. O investimento público em educação e serviços de saúde, por exemplo, também são importantes para o crescimento econômico, e são uma maneira rápida de proporcionar melhor qualidade de vida para a população. E Dowbor (2020, p.129) destaca que é importante que o Estado invista em políticas sociais, porque “A apropriação privada das políticas sociais leva a formas nocivas de expansão do rentismo em áreas vitais como saúde, educação e segurança” (DOWBOR, 2020, p.129). Ainda nesse sentido, a COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS (2020, p.238) aponta que “É importante salientar que os gastos públicos são essenciais para assegurar um melhor padrão de bem-estar social e, no Brasil, são altamente necessários, considerando o quadro de subfinanciamento das políticas sociais, aprofundado intensamente com a EC 95. Daí a necessidade de ampliar gastos e a cobertura das políticas sociais e ambientais”.

A partir dessa análise da redução dos investimentos orçamentários em políticas sociais e de alguns indicadores, constata-se que as políticas sociais têm importância significativa na conformação da vida das pessoas, e que a forma como determinadas políticas são concebidas e implementadas gera efeitos, têm influência nos níveis de pobreza e desigualdade social. Nota-se que a austeridade fiscal produz efeitos socialmente negativos, além de prejudicar a implementação de políticas necessárias para a garantia de direitos sociais, limita direitos humanos, como liberdade e vida digna. Para a PENSSAN (2022, p.45), a situação de pobreza e insegurança alimentar no Brasil evidencia “a necessidade de políticas públicas permanentes que possibilitem o aumento dos rendimentos familiares, sejam elas de melhor distribuição da renda, bem como de geração de emprego, aumento do poder de compra do salário-mínimo e mais acesso à educação”.

E essa falta de investimentos adequados em políticas sociais prejudica com maior intensidade os mais pobres. As pessoas com elevado poder aquisitivo têm acesso à boas condições de moradia, alimentação, planos de

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

Referências

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

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

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

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

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

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

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM. Serviço Geológico do Brasil - SGB/CPRM. **Dashboard - Risco Geológico**. Base de Dados atualizada em 30/01/2023. Brasília: SGB/CPRM, 2023. Disponível em: <https://geoportal.cprm.gov.br/portal/apps/opsdashboard/index.html#/c338199dec3a4d4bb0e43738b424a298>. Acesso em: 27 fev. 2023.

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

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Estatísticas do Seguro-Desemprego. **Painel de Informações do Seguro-Desemprego**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGZhZDFmNTgtOTU5YS00YzYzLWVmOTgtMWVjZGYzMTM1MmZlIiwidCI6IjNIYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTtk3OCJ9&pageName=ReportSectionc8988ed07c71babe2419>. Acesso em: 28 fev. 2023.

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

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

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

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

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. 2023. **Nota técnica:** salário-mínimo de R\$ 1.302,00 em 2023. Número 271, 12 de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/nota_Tec27_1salarioMinimo.html. Acesso em: 24 fev. 2023.

DOWBOR, Ladislau. **Resgatar a função social da economia:** uma questão de dignidade humana. São Paulo (edição para download), 2022. Disponível em: https://dowbor.org/wp-content/uploads/2022/09/22-Resgatar-_13-setembro.pdf. Acesso em: 7 jan. 2023.

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

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

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

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

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

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

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD; THE WORLD BANK. 2020. **Health at a**

Glance: Latin America and the Caribbean 2020. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/os-paises-da-america-latina-e-caribe-precisam-gastar-mais-e-melhor-em-saude-para-enfrentar-uma-emergencia-sanitaria-como-a-covid-19-de-forma-eficaz.htm>. Acesso em 23 fev. 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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