



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social - SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS
Dissertação de Mestrado

Orçamento da seguridade social no Distrito Federal de 2008 a 2015

Matheus Peres Machado Magalhães

Brasília
2017

Universidade de Brasília - UnB

Matheus Peres Machado Magalhães

Orçamento da seguridade social no Distrito Federal de 2008 a 2015

Brasília

2017

Matheus Peres Machado Magalhães

Orçamento da seguridade social no Distrito Federal de 2008 a 2015

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do grau de mestre em Política Social.

Orientadora: Doutora Sandra Oliveira Teixeira.

Brasília

2017

Orçamento da seguridade social no Distrito Federal de 2008 a 2015

Por

Matheus Peres Machado Magalhães

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do grau de mestre em Política Social, sob orientação da professora Doutora Sandra Oliveira Teixeira.

Brasília, 07 de abril de 2017

Banca Examinadora

Prof. Dra. Sandra Oliveira Teixeira
Orientadora - Docente PPGPS/UnB

Prof. Dra. Elaine Rossetti Behring
Membro Externo - Docente PPGSS/UERJ

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador
Membro Interno - Docente PPGPS/UnB

À Adriana e ao André.

Agradecimentos

No exercício personalíssimo da minha fé, ao meu Deus, por tudo.

À Dra. Sandra Oliveira Teixeira, por com tanta dedicação me orientar no feitiço desta dissertação.

À Dra. Elaine Rossetti Behring e ao Dr. Evilasio da Silva Salvador, por comporem a banca de qualificação do projeto que originou esta dissertação e aceitarem formar a banca examinadora do trabalho, colaborando uma vez mais com meu processo de formação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB), pelo incansável trabalho de seu corpo docente, funcionárias e estagiárias na oferta uma formação profissional qualificada e comprometida ético-politicamente com uma sociabilidade outra à que vivemos, mais justa e igualitária em todos os sentidos. Em especial, ressaltamos as contribuições das professoras Dra. Ivanete Boschetti, Dra. Lucia Lopes da Silva, Dra. Potyara Pereira e do professor Dr. Evilasio Salvador, além do empenho das trabalhadoras Domingas e Tati.

Ao professor Dr. Newton Narciso Gomes Junior, por nos permitir cursar, como aluno especial deste Programa, a disciplina Tópicos Especiais em Política Social, e pelo incentivo marcante à continuidade do nosso processo de formação acadêmica.

Ao corpo discente do Programa supracitado, em especial à turma do ano de 2015, pelos instigantes debates e socializações, essenciais ao meu processo de formação. Me permito mencionar os nomes de Terena Peres, com quem tanto aprendi ao dividirmos a responsabilidade da Representação Discente junto ao Departamento, e as companheiras e companheiros Bruna Rodrigues, Diego Piedade, Isabela Barros, Jacqueline Domiense, Rafaela Fernandes e Thiago Rezende.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST), que por meio de seu corpo docente, discente e estagiárias, se faz um espaço de construção coletiva de conhecimento com larga contribuição ao meu processo de formação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ), por me receber, mesmo em meio à adversa conjuntura, em missão de estudos por meio do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD).

À Dra. Elaine Rossetti Behring, por com tanto comprometimento e atenção me orientar na missão de estudos supracitada.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS), espaço ímpar de aprendizado teórico-metodológico e ético-político do qual pude desfrutar por

meio da missão de estudos, transformada, pelo seu corpo docente e discente, em uma experiência acadêmica e pessoal sem precedentes em minha vida.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas - Trabalho, Ética e Direitos (GEPTED) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGSS/UFRN), pelo trabalho e articulação, junto às companheiras e companheiros do GESST e do GOPSS, em prol da conquista do Projeto CAPES/PROCAD e sua execução.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que colaborou no financiamento, por meio de recursos provenientes da classe trabalhadora brasileira, tanto do curso de mestrado quanto da missão de estudos por mim realizada.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ), por se prontificar em colaborar com a missão de estudos e permitir acesso à sua estrutura física e disciplinar.

Às servidoras e aos servidores da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, por me disponibilizarem os dados empíricos trabalhados nesta dissertação.

À Auditoria Cidadã da Dívida, em seus núcleos no Distrito Federal e no Rio de Janeiro, por adensarem técnica e politicamente minha formação no estudo orçamentário durante todo o período do mestrado.

À Frente Nacional contra a Privatização da Saúde, em especial seus membros na cidade do Rio de Janeiro, pelos debates e espaços de luta que compartilhamos, que em muito fortaleceram a minha formação teórica e política.

À minha mãe, Adriana Peres, e ao meu pai, André Machado, que com árduo trabalho me possibilitaram cursar este mestrado.

À minha irmã, Débora Machado, graduanda de Engenharia Florestal da Universidade de Brasília, que me auxiliou no processo de sistematização dos dados orçamentários trabalhados nesta dissertação.

Aos meus familiares, pelo apoio objetivo e subjetivo para a concretização deste trabalho.

Ao meu irmão, Daniel Magalhães, às minhas amigas e aos meus amigos, em especial minhas primas e meus primos, pelos momentos de descontração em meio ao árido processo de pesquisa.

Às amigas assistentes sociais Ana Paula Barros, Ana Paula Penante, Beatriz Amaral, Ingrid Oliveira e Isabela Barros pelo companheirismo e pelos não poucos momentos de aprendizado político e pessoal durante esse período.

Por fim, mas não menos importante, às amizadas cariocas, entre professoras, colegas acadêmicas, camaradas de luta e companheiros de arquivancada, pela fraternal vivência no período de estudos na capital fluminense.

"O que são as pessoas de carne e osso? Para os mais notórios economistas, números. Para os mais poderosos banqueiros, devedores. Para os mais influentes tecnocratas, incômodos. E para os mais exitosos políticos, votos."

Eduardo Galeano

RESUMO

Por meio desta dissertação se buscou realizar uma análise crítica do Orçamento da Seguridade Social no Distrito Federal de 2008 a 2015. No percurso que embasa teoricamente a pesquisa empírica ressalta-se a concepção histórica e dialética do Estado, fundamentalmente determinado pela estrutura classista da sociedade sob a ordem do capital, em especial, em vigência do seu estágio imperialista na fase da financeirização; explora-se o processo da constituição e generalização da política social no centro do capitalismo, pelas suas implicações para a instituição de sistemas de seguridade social em países de capitalismo periférico, como o Brasil, situando o papel do fundo público nesse processo em meio à requisição da sua atuação na reprodução ampliada do capital, acentuada em virtude da crise estrutural do capital e envolta por teorizações ideológicas do neoliberalismo; a importância dos meios particulares pelos quais se consolidou as relações capitalistas modernas no Brasil, sendo a construção de Brasília um de seus aspectos, bem como a forma como se deu a constituição da política social no país; para então se proceder à análise dos dados da execução orçamentária da seguridade social nos dois últimos planos plurianuais no DF, que envolveram governos em tese opostos no cenário político-institucional brasileiro, a saber, o DEM e o PT. Os principais resultados são a elevação vegetativa de recursos na seguridade social de 2008 a 2011, seguida de um brusco corte nessas despesas em 2012, para então se proceder a uma recuperação da alocação até 2014 e uma expansão desproporcional em 2015. Sob o governo DEM os dados apontam para a vinculação do partido ao ideário neoliberal em sua forma mais ortodoxa, com elevação dos gastos com a assistência sob o viés da focalização seletiva e redução da política de saúde. No governo PT a política de saúde volta a ter maior espaço orçamentário, com redução da assistência e incomum oscilação nas despesas previdenciárias. Em ambos os governos a política de trabalho é de dimensão residual e tem caráter individualizante, voltado ao fomento do micro empreendedorismo.

Palavras-chave: seguridade social, orçamento público, fundo público, Distrito Federal.

ABSTRACT

In this dissertation it was sought to realize a critical analysis about the Social Security's Budget in Distrito Federal from 2008 to 2015. In the theoretical background of the search it is emphasized the historical and dialectical conception of the State, fundamentally determined by the class structure of society under the capitalism's order, specially in the period of its imperialist stage and in the financialization phase; is explored the process of constitution and generalization of social policy at the center of the capitalism, by its implications for the institution of social security systems in countries of peripheral capitalism, such as Brazil, placing the role of the public fund in this process, considering the requisition for this presence in the amplified reproduction of capitalism system, accentuated by virtue of the structural crisis of capital and surrounded by ideological theories of neoliberalism; the importance of the particular means by which modern capitalist relations were consolidated in Brazil, being the construction of Brasília one of its aspects, as well as the way in which the social policy was constituted in the country. So then is analyzed the execution of the social security's budget in the last two multiannual plans in Federal District, which involved, in theory, mandates of opposing governments in the Brazilian political-institutional scenario, namely from the DEM and PT parties. The main results are the vegetative increase in social security funds from 2008 to 2011, followed by a sharp cut in these expenses in 2012, then a recovery of the allocation until 2014 and a disproportionate expansion in 2015. Under the DEM government, the data point to the party's attachment to the neoliberal ideology in its most orthodox form, with elevation of expenditures on social assistance's policies with the selective targeting bias and health policy reduction. In the PT government the health policy returns to a larger budget space, with reduced social assistance and as uncommon oscillation in retirement policy's expenditures. In both of governments the labor policy had a residual dimension with an individualizing character, aimed at the promotion of micro entrepreneurship.

Key-words: social security, public budget, public fund, Distrito Federal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e da Área Metropolitana de Brasília	199
------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Variação percentual do crescimento médio dos PIBs da América Latina e Caribe, dos Estados Unidos e da União Europeia de 1965 a 1990	136
Gráfico 2 -	Variação percentual do crescimento médio dos PIBs da América Latina e Caribe, dos Estados Unidos e da União Europeia de 1990 a 2015	141
Gráfico 3 -	Participação percentual das atividades econômicas no valor adicionado bruto do DF em 2014	205
Gráfico 4 -	Taxa percentual de desemprego no DF de 2008 a 2015	208
Gráfico 5 -	Evolução da direção dos gastos percentuais do Orçamento da Seguridade Social entre as funções Assistência, Previdência e Saúde	218
Gráfico 6 -	Evolução da dimensão percentual dos gastos do Orçamento da Seguridade Social em relação à totalidade das despesas do Orçamento Geral	221

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	PIB-DF de 2007 a 2014	200
Tabela 2 -	Regiões Administrativas por renda domiciliar média mensal em salários mínimos (SM)	202
Tabela 3 -	Despesas autorizadas e liquidadas do Orçamento Geral, percentual de execução dos recursos autorizados e variação dos montantes liquidados em relação ao ano anterior	214
Tabela 4 -	Receitas previstas e realizadas do Orçamento Geral, percentual de realização das receitas previstas e variação de arrecadação em relação ao ano anterior	215
Tabela 5 -	Balço do Orçamentário e variação percentual dos valores de superávit em relação ao ano anterior	215
Tabela 6 -	Representatividade das funções no Orçamento da Seguridade Social no período de 2008 a 2011	216
Tabela 7 -	Representatividade das funções no Orçamento da Seguridade Social no período de 2012 a 2015	217
Tabela 8 -	Variação percentual da dimensão da alocação de recursos do Orçamento da Seguridade Social nas funções Assistência, Previdência, Saúde em relação ao ano anterior	219
Tabela 9 -	Dotação fixada, despesa liquidada, percentual de execução da dotação fixada e variação da alocação de recursos na função Trabalho em relação ao ano anterior	222
Tabela 10 -	Execução autorizada e liquidada com juros, encargos e amortizações da dívida pública no Orçamento Geral e variação da alocação de recursos nessas despesas	224
Tabela 11 -	Execução do Orçamento da Seguridade Social por Região Administrativa de 2008 a 2015	225
Tabela 12 -	Grupo de programas de maior dimensão na execução do Orçamento da Seguridade Social de 2008 a 2011	227
Tabela 13 -	Segundo grupo de programas de maior execução no Orçamento da Seguridade Social de 2008 a 2011	228
Tabela 14 -	Percentual de execução do Orçamento da Seguridade Social por programa de 2012 a 2015	230

Tabela 15 -	Execução percentual do Orçamento da Seguridade Social por Fonte de Recurso de 2008 a 2011	233
Tabela 16 -	Execução percentual do Orçamento da Seguridade Social por Fonte de Recurso de 2012 a 2015	234
Tabela 17 -	Composição percentual das Receitas Orçamento Fiscal e da Seguridade Social segundo a origem	236
Tabela 18 -	Composição percentual das Receitas Tributárias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	237

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AI-5 - Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968
- AIDS - Acquired Immunodeficiency Syndrome (síndrome da imunodeficiência adquirida)
- ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
- AMB - Área Metropolitana de Brasília
- ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
- Atlas - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
- BCB - Banco Central do Brasil
- BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- BM - Banco Mundial
- BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento
- BPC - Benefício de Prestação Continuada
- CAISAN - Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar
- CAP - Caixa de Aposentadorias e Pensões
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAS - Conselho de Assistência Social
- CEME - Central de Medicamentos
- CETSS - Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social
- CFESS - Conselho Federal de Serviço Social
- CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal
- CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
- CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
- CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal
- COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
- CONSEA - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do DF
- CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
- CRE-POP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
- CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CRESS - Conselho Regional de Serviço Social
- CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- CTN - Código Tributário Nacional
- Dataprev - Empresa Brasileira de Processamento de Dados da Previdência Social

DEM - Partido Democratas
DF - Distrito Federal
Dr. - Doutor
Dra. - Doutora
DRU - Desvinculação de Receitas da União
EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA - Estados Unidos da América
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDNE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FED - Federal Reserve Bank
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FMI - Fundo Monetário Internacional
Funabem - Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor
Funrural - Fundo de Apoio ao Trabalhador rural
FPE - Fundo de Participação dos Estados
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
G7 - Grupo dos Sete
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GDF - Governo do Distrito Federal
GEPTED - Grupo de Estudos e Pesquisas - Trabalho, Ética e Direitos
GESST - Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho
GMSE - Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado
GO - Goiás
GOPSS - Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social
IBRE - Instituto Brasileiro de Economia
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAP - Instituto de Aposentadorias e Pensões
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICS - Instituto Candango de Solidariedade
IDECON-DF - Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

IH - Instituto de Ciências Humanas
Inamps - Instituto Nacional de Assistência Médica
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
Ipase - Instituto de Previdência e Assistência Social dos Funcionários Públicos
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR - Imposto de Renda
ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
JK - Juscelino Kubitschek
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LODF - Lei Orgânica do Distrito Federal
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MG - Minas Gerais
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NCOC - Núcleo de Combate a Organizações Criminosas
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OF - Orçamento Fiscal
OG - Orçamento Geral
OMC - Organização Mundial do Comércio
OMS - Organização Mundial da Saúde
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OS - Organização Social (de direito privado)
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS - Orçamento da Seguridade Social
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
Pasep - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF - Programa Bolsa Família

PCS - Programa Comunidade Solidária
PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDRE - Plano Diretor de Reforma do Estado
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEA - População Economicamente Ativa
PF - Polícia Federal
PIB - Produto Interno Bruto
PIB-DF - Produto Interno Bruto do Distrito Federal
PIS - Programa de Integração Social
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PMAD - Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios
PMB - Periferia Metropolitana de Brasília
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB - Produto Nacional Bruto
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA - Plano Plurianual
PPGPS - Programa de Pós-Graduação em Política Social
PPGSS - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PROCAD - Programa Nacional de Cooperação Acadêmica
Prof. - Professora/Professor
Projovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Prona – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
Prospera-DF - Programa de Microcrédito Orientado do Distrito Federal
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
RA - Região Administrativa
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RIDE-DF - Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal
RMV - Renda Mensal Vitalícia
SAM - Serviço de Assistência ao Menor
SCIA - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
SER - Departamento de Serviço Social

SETRAB - Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal

SIA - Setor de Indústria e Abastecimento

Simples - Simples Nacional

SINPROFAZ - Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

SM - Salário Mínimo

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

TRE-DF - Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal

UAC - Unidade de Acolhimento

UE - União Europeia

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UnB - Universidade de Brasília

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUÇÃO	21
JUSTIFICATIVA.....	31
QUESTÃO DE PESQUISA	35
OBJETIVO GERAL	35
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	35
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS DA DISSERTAÇÃO.....	38
1 ESTADO, CAPITALISMO E CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL	40
1.1 ESTADO CAPITALISTA	40
1.2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E A ATUAÇÃO ESTATAL	51
1.3 PACTO KEYNESIANO/FORDISTA E A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL.....	68
1.4 A CONDIÇÃO DO FUNDO PÚBLICO NO PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DO CAPITAL E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO SOCIAL.....	83
2 CAPITALISMO DEPENDENTE E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL	99
2.1 EMERGÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DAS RELAÇÕES CAPITALISTAS MODERNAS NO BRASIL... 99	
2.2 A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA EM MEIO À FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA	111
2.3 CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL.....	117
3 POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO DA CRISE E DA HEGEMONIA NEOLIBERAL	130
3.1 CRISE DO CAPITAL, ESTADO E FUNDO PÚBLICO.....	130
3.2 REAÇÃO NEOLIBERAL, MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E TRABALHO	150
3.3 CONDIÇÃO ATUAL DA POLÍTICA SOCIAL.....	165
3.4 CONDIÇÃO ATUAL DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	169
4 DISTRITO FEDERAL E O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	193
4.1 DISTRITO FEDERAL E ÁREA METROPOLITANA: CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA .. 193	
4.1.1 Economia e desigualdade de renda.....	199
4.1.2 Demografia e trabalho	205
4.1.3 Indicadores sociais.....	210
4.2 ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO DF DE 2008 A 2015	213
CONCLUSÃO.....	242
REFERÊNCIAS	248

Introdução

A partir do início do século XIX o termo *economia política* passou a designar um determinado corpo teórico reconhecido, embora já vinha se constituindo em acúmulo e desenvolvimento desde o século XVII. O período que veio a ser identificado como *clássico* desse corpo teórico foi de meados do século XVIII ao início do seguinte (NETTO; BRAZ, 2009). A economia política tradicionalmente se refere à escola dos economistas britânicos que desenvolveram a teoria do valor, em especial Adam Smith e David Ricardo, relacionando os valores de todas as mercadorias com seu custo objetivo em termos de trabalho humano para entender as relações econômicas e sociais na sociedade capitalista (GOUGH, 1978).

De acordo com Netto e Braz (2009), a teoria clássica da economia política tem duas características centrais. A primeira é que não se tratava de uma disciplina especializada, que procurava recortar a realidade social a um objeto estreito e analisá-lo de forma autônoma. Interessava sim, compreender o conjunto das relações sociais que surgia da crise do feudalismo ocidental, por meio de estudos relativos ao trabalho, ao dinheiro, ao valor, questões que desaguavam irrecusavelmente na explicitação das transformações em curso na sociedade a partir da generalização das relações mercantis e sua extensão ao mundo do trabalho. Ou seja, a economia política não objetivou construir mais uma entre outras disciplinas científicas, mas compreender o modo de funcionamento da sociedade burguesa emergente por meio de uma teoria social que articulava ideias que buscavam oferecer uma visão do conjunto da vida social. A segunda característica relaciona-se ao modo como seus autores mais significativos trataram as principais categorias e instituições econômicas, entendendo-as como categorias e instituições naturais, onde uma vez descobertas pela razão humana e instauradas na vida social, permaneciam eternas e invariáveis na sua estrutura fundamental, o que demonstra inspiração dos autores nas concepções jusnaturalistas modernas, de forte influência na Europa Ocidental nos séculos XVII e XVIII que marcaram a teoria política liberal. Essas características indicam o compromisso sócio-político da economia política clássica, uma vez que o liberalismo clássico foi uma arma ideológica da luta burguesa contra o Estado absolutista e as instituições do antigo regime, expressando o ideário da burguesia em um momento histórico onde esta se localizava na vanguarda das lutas sociais, conduzindo um processo revolucionário que chegou à superação do feudalismo ocidental.

Em *O Capital*, Marx reformulou os conceitos da economia política clássica por meio da sua apreensão crítica, o que constitui essa teoria social como uma precedente intelectual da teoria marxiana, juntamente com a filosofia alemã e o socialismo utópico francês, em um trabalho intelectual que elaborou uma teoria social completamente nova, por meio da qual Marx criou o conceito de *modo de produção*, sendo o capitalismo resultado de uma sucessão de diferentes modos. Marx demonstrou que os economistas políticos estudaram a produção de mercadorias como o ponto final de um processo anterior de desenvolvimento, o que trouxe à crítica marxiana um caráter muito mais amplo do que a própria economia política, como uma teoria da história, das formas sociais e da revolução social; nomeadamente, a crítica da economia política (GOUGH, 1978).

Como afirmam Netto e Braz (2012), a crítica da economia política clássica realizada por Marx, contando ainda com o auxílio de Engels, por meio de quem se aproximou dos ideais proletários, não significou a sua negação teórica, mas a sua superação, incorporando suas conquistas, expondo seus limites e desconstruindo seus equívocos. Em especial, Marx historicizou as categorias clássicas, rompendo com a naturalização que as pressupunha como eternas e imutáveis, por meio do emprego de um método novo, crítico-dialético (do ponto de vista da apreensão da realidade e do conhecimento científico), identificado como materialismo histórico, ao se contrapor às elaborações idealistas e demarcar concretamente na realidade histórica o que eram as concepções naturalistas da ciência econômico-social. Assim, realizou uma autêntica revolução teórica na análise das leis (não naturais, mas tendenciais e estruturais) do movimento do capital como base para apreender a estrutura e a dinâmica da sociedade burguesa.

Gough (1978) chama a atenção para o fato do resultado concreto da economia política ter sido rechaçado a partir de um determinado momento¹ pela classe capitalista dominante, de modo que as diferentes ciências sociais passaram a substituir, de forma segmentada, o campo anteriormente unificado da economia política. No início do imperialismo, com o colapso da crença em um inevitável progresso social, uma teoria como o materialismo histórico criava problemas aos detentores do poder, se convertendo em uma teoria da revolução. Foi então que nasceram a economia e a sociologia, separando as análises econômicas das relações sociais entre pessoas e estruturas sociais específicas. Gradualmente os economistas foram rechaçando

¹ De acordo com Netto e Braz (2012), a crise e dissolução da economia política clássica ocorreu entre 1825 e 1848, quando a classe burguesa alterou profundamente a sua relação com a *cultura ilustrada* de que se valera em seu período revolucionário. Cultura essa que se condensava em um projeto de emancipação humana, resumido na consigna *liberdade, igualdade e fraternidade*, mas que somente se consolidou como emancipação política das relações de dependência pessoal vigentes na feudalidade.

a teoria do valor e todo o entendimento do caráter social da economia, enquanto a sociologia se propunha a estudar tudo o que não se constituía objeto do campo econômico, como as relações sociais entre classes, seus aspectos políticos, sindicais, ideológicos e culturais, sem aprofundar na sua base real, o modelo capitalista de produção. É por esta razão que perpassa a crítica marxista econômica e sociológica o resgate da (crítica da) economia política. A economia política marxista vai de encontro à atual compartimentação da ciência social, abordando de em sua unidade, o que se converteu em estudos separados dos fenômenos da dinâmica da sociedade burguesa (GOUGH, 1978).

Resgatamos essas contribuições para, em um primeiro momento, pontuarmos a importância de se proceder à análise, em uma perspectiva crítica, de um objeto de pesquisa na área da política social levando em consideração a sua inserção visceral no modo de produção capitalista, e portanto, articulando a análise dos diversos aspectos que permeiam os fenômenos e processos sociais às relações sociais econômicas. Isto posto, temos que o orçamento público é difundido hegemonicamente em sua apreensão estrita, como a peça operacional de administração das receitas, despesas e da dívida dos poderes públicos, ou seja, um instrumento de gestão das finanças estatais, no qual a tecnicidade contábil seria o principal fator de influência na condução da política fiscal, relegando a um patamar inferior - quando não ignorando - a sua conotação política, determinada social e historicamente. Como expõe Oliveira (2009), na concepção liberal clássica de economistas e financistas, o equilíbrio contábil entre receitas e despesas públicas é o inquestionável indicador que determina a avaliação de uma administração financeira estatal. Porém, ao se constituir como espaço no qual se dão os processos decisórios relativos à composição das receitas estatais, a dimensão, a direcionamento e priorização das despesas e o manejo do déficit público, principalmente ao considerarmos as contradições que permeiam o aparelho estatal burguês, que assimila em algum grau demandas da classe trabalhadora, o orçamento reflete a contraposição de classes sociais, bem como as disputas pela apropriação do fundo público em maior volume entre as frações de classe, tendo assim um caráter político-econômico essencial e incontornável do ponto de vista da realização de uma análise que se propõe crítica.

De acordo com Salvador e Teixeira (2014) o orçamento público é a expressão mais visível do fundo público, que envolve toda a capacidade que tem o Estado de mobilização de recursos para intervir no âmbito econômico. E no capitalismo contemporâneo, o fundo público exerce função ativa na política macroeconômica dos Estados nacionais tanto na esfera da acumulação produtiva, como no que se refere à materialização de políticas sociais, tendo assim relevante papel na manutenção do modo de produção. Da mesma forma, consideramos

o orçamento público uma peça fundamental para as políticas econômica e social dos entes subnacionais em meio à realidade macroeconômica nacional e, com marcante importância atualmente, internacional em que estão envolvidos, sempre sob a influência de particularidades sociais historicamente e geograficamente situadas.

Os autores explicitam a importância da compreensão da categoria do fundo público no estudo das ciências sociais aplicadas sob uma perspectiva crítica enquanto elemento determinante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. Adensam ainda a compreensão do caráter político que permeia as decisões sobre os objetivos de gastos e a fonte dos recursos para o financiamento do Estado e suas políticas, refletindo correlações de forças sociais e políticas atuantes na disputa dos recursos públicos no âmbito do orçamento estatal, bem como relações de poder e hegemonia da sociedade, configurando o orçamento como um espelho da vida política da sociedade à medida que registra e revela sobre que classe e fração de classe recai o maior ônus da tributação, assim como quem são os grupos e a classe social beneficiados pelo direcionamento das despesas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Também Behring (2010) afirma a necessidade de se estabelecer as relações entre as categorias ontológicas da economia política capitalista com o fundo público em virtude da sua atuação da reprodução do capital e na reprodução da força de trabalho, por meio de políticas públicas de atendimento às necessidades sociais, entre elas, as políticas sociais. No capitalismo contemporâneo, o fundo público, como trata a autora, está inserido no ciclo de produção e realização do valor, perpassando os diversos momentos da rotação do capital no seu processo de reprodução. A autora explicita essa relação:

O crescimento e as funções cada vez mais centrais do fundo público no capitalismo contemporâneo denotam o acirramento do conflito ao qual se refere Marx, socializando os custos cada vez mais elevados do capitalismo em sua fase madura, destrutiva e com confirmações factuais do esgotamento de sua capacidade civilizatória (BEHRING, 2010, p. 25).

Se os postulados teórico-metodológicos da crítica da economia política marxiana apresentam contribuições para procedermos à uma análise crítica do orçamento e do fundo público, de acordo com Behring e Boschetti (2011), as concepções da política social sempre supõem uma perspectiva teórico-metodológica e impregnada de política e disputa de projetos societários, ainda que se reivindique, em determinados casos, uma suposta neutralidade científica. As autoras sinalizam o fato da política social enquanto objeto de pesquisa ser permeado pela interação de um conjunto de determinações econômicas, políticas e culturais. Cobertas ainda por vieses ideológicos em suas manifestações fenomênicas, que demandas

uma análise profunda de suas causas e inter-relações, bem como de suas razões econômico-políticas subjacentes para que se possa superar o debate descritivo e prescritivo e ser apreendido em toda a sua complexidade. Nas palavras das autoras,

A análise das políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, na âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações (BEHRING, BOSCHETTI, p. 36).

Behring e Boschetti (2011), trazem que a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e estratégias de acumulação, o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais e das classes sociais são elementos essenciais à análise em políticas sociais uma vez que não se pode explicar a origem e o desenvolvimento dessas políticas sem a articulação delas com a política econômica e com a luta de classes. Destacam que é imprescindível compreender o papel do Estado e sua relação com os interesses das classe sociais, que se materializam na condução da política econômica e social; identificar as forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil interferindo na concretização material das políticas sociais; e considerar a direção intelectual política que assume posição hegemônica na atuação dos sujeitos políticos envolvidos nesses processos, uma vez que essas direções, imbricadas aos projetos societários, têm implicações para a legitimações de concepções que determinam os padrões de proteção social.

Esses elementos não são "tópicos" de análise, mas referenciais que auxiliam na compreensão do sentido e significado das políticas sociais, identificando determinações econômicas e relações de poder que determinam o grau de desenvolvimento que podem alcançar as políticas no capitalismo e permitem observar contradições e movimentos objetivos e subjetivos que situam a política social no contexto dos projetos societários em disputa pelas classes (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Portanto, uma análise sob o método da crítica da economia política proposto por Marx, ao se caracterizar por buscar superar os aspectos superficiais dos processos e fenômenos sociais para captar o seu movimento essencial, situado na realidade social sob o ponto de vista da totalidade concreta em seu movimento dialético, social e historicamente determinados, nos permite o conhecimento autêntico de seus conteúdos objetivos e seus significados e o reconhecimento do caráter histórico e função objetiva destes (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Partindo dessas concepções fundamentais, importa problematizarmos sinteticamente o objeto de pesquisa sobre o qual nos debruçamos. De acordo com Salvador (2010b), as reivindicações da classe trabalhadora organizada brasileira da década de 1980, no contexto da redemocratização do país, provocaram a incorporação pela Constituição Federal de 1988 de diversas demandas de expansão de direitos sociais e políticos. Dentre eles, se configurando como um importante avanço para a classe trabalhadora brasileira foi o estabelecimento de conjunto de políticas de proteção social organizado formalmente pela adoção de um sistema de seguridade social, constituído pelas políticas de assistência social, previdências social e saúde, mas incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado via seguro-desemprego.

A Constituição trata da seguridade social em seu Título VIII, referente à *Ordem Social*. No artigo 194, afirma-se que a seguridade passa a ser compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos às políticas supracitadas.

Já no Título VI, relativo à tributação e ao orçamento, por meio do artigo 165 estabeleceu-se que em meio às peças orçamentárias que passaram a compor o planejamento e a gestão fiscal do Estado - quais sejam: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, todos por forma de lei - a lei orçamentária anual deveria compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades; o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta e os fundos e fundações mantidos pelo poder público.

A seguridade passou a ser financiada, como vigora no artigo 195, por toda a sociedade, de forma direta e indireta, com recursos da União, estados, Distrito Federal e municípios e das contribuições sociais de empregadores, sobre a folha de salários, sobre o faturamento e o lucro; dos trabalhadores, sobre a folha de salários; e sobre a receita de concursos de prognósticos. O §4º do mesmo artigo dispõe que se poderá instituir novas fontes destinadas à garantia da manutenção e à expansão da seguridade social.

Já nos parágrafos 1º e 2º do artigo, a Carta Constitucional estabelece que as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinados à seguridade social constarão nos seus respectivos orçamentos, não integrando o da União, e a proposta do orçamento da seguridade social deve ser elaborada de forma integrada pelos órgãos competentes pelas três políticas que a compõem, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Mais do que a organização formal do processo orçamentário brasileiro e do DF, importa assinalarmos que constitucionalmente se estabeleceu uma mesma estrutura orçamentária para estados, DF e municípios, de modo que se garantiu a mesma lógica de financiamento diversificado da seguridade social nos entes subnacionais, até mesmo com a possibilidade formal de, por meio de lei, se estabelecer novas fontes de custeio voltadas à garantia e expansão desses direitos.

Em conformidade com as disposições constitucionais, a Lei Orgânica do Distrito Federal, no Capítulo I do seu Título VI, referente à *Ordem Social e do Meio Ambiente*, inscreve no seu conteúdo o mesmo conceito de seguridade que conforma a Constituição Federal, porém, em seu §1º faz a ressalva de que *o dever do Poder Público não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade*, o que ao nosso ver, é um primeiro elemento - assinalado na concepção legal da seguridade social - que coloca o conservadorismo que perpassa as relações políticas brasileiras e particularmente do Distrito Federal, como abordamos durante o trabalho.

Para além do que se firmou constitucionalmente e nas legislações posteriores, a concepção de seguridade social com a qual trabalhamos nesta dissertação compreendeu ainda a política de trabalho. Em Encontro Nacional do conjunto do Conselho Federal de Serviço Social e dos Conselhos Regionais de Serviço Social (CFESS/CRESS) realizado no ano de 2000, a categoria profissional do Serviço Social, à qual integramos, reafirmou e formalizou, por meio da Carta de Maceió,² a sua concepção de seguridade como um padrão de proteção social de qualidade, com cobertura não focalizada ou restritiva, mas universal, que supere a fragmentação setorial das políticas sociais e com a incorporação de outras políticas, assegurando os princípios da universalidade, da cidadania, da democracia e da justiça social.

Desta forma, identificamos a necessidade de trabalhar também com a política de trabalho. Embora se possa identificar no Distrito Federal diversas demandas sociais que poderiam integrar seu padrão de proteção social, como saneamento, moradia, transporte, esporte e lazer, cultura, entre outros, o direito ao trabalho tem uma forte ligação com as políticas de seguridade social que já integram a proteção social brasileira. Como diz Behring (2010b), desde o surgimento dos direitos sociais os trabalhadores e suas organizações se

² Embora tenhamos acompanhado, em especial por meio do 5º Encontro Nacional Serviço Social e Seguridade Social (ocorrido na cidade de Belo Horizonte, em 2015), em debate realizado pela professora Elaine Behring, que existe um processo de reflexão profissional sobre a referida Carta, de modo que o desenvolvimento dos debates profissionais identificaram determinadas limitações da compreensão que se formalizou naquele determinado momento histórico, no sentido de que ela pode - e deve - ser mais precisa do ponto de vista teórico-metodológico. Ainda assim, a Carta continua sendo um importante marco do posicionamento da categoria profissional do Serviço Social na defesa dos direitos de seguridade social da classe trabalhadora frente aos interesses do capital.

fizeram presentes de forma política. O desenvolvimento dos sistemas de proteção social do Estado Social que até hoje influenciam as elaborações dos sistemas de seguridade social pelo mundo, incitou a questão que acompanhou o desenvolvimento do Estado social brasileiro até a década de 1980, qual seja: o Estado deve proteger trabalhadores contra riscos ligados ao trabalho ou garantir um padrão mínimo de proteção a toda a população? (BOSCHETTI, 2008). O trabalho se tornou então, no contexto do Estado Social, o elemento que determina a justaposição contraditória entre previdência e assistência social, enquanto que o contexto da crise estrutural do capital tem forte impactos tanto para o trabalho quanto para os direitos sociais, sobretudo os viabilizados por meio da seguridade social (BEHRING, 2010b).

Seja qual for a lógica que a seguridade social venha a assumir em um determinado Estado, mais voltada à garantia de direitos decorrentes de uma condição de trabalho formal estável, ou assegurando direitos com base nas necessidades sociais sem estarem condicionados a uma contribuição prévia direta à seguridade, em decorrência de desemprego ou impossibilidade de trabalhar, ambas dependem da organização social do trabalho. Dificilmente se encontra hoje um sistema de proteção social baseado exclusivamente em um modelo. Há então uma relação onde a ausência de direitos de uma dessas lógicas acarreta demandas (organizadas politicamente ou não) pela instauração de direitos da outra, mediante as necessidades sociais (BOSCHETTI, 2009a). De forma didática a autora aborda:

Por exemplo, aqueles trabalhadores que não estão inseridos no mercado de trabalho, que não têm acesso ao seguro, ou à previdência social, acabam caindo em uma situação de ausência de direitos derivados do trabalho. Muitos deles, por não terem contribuído para a seguridade social [...] não têm direito à aposentadoria. [...] Assim, aqueles que não contribuem, que não estão inseridos em uma relação de trabalho estável e que não têm direito ao benefício contributivo, tornam-se potenciais demandantes da lógica social, do benefício não contributivo (BOSCHETTI, 2009a, p. 327).

Mas se por um lado a seguridade estabelecida no Brasil não incorporou a política de trabalho, como aqui optamos por fazer, por outro é mister ressaltarmos que a elaboração de um sistema de seguridade social atestado constitucionalmente foi um avanço, bem como, do ponto de vista do objeto de pesquisa deste projeto, por meio dos seus rebatimentos na formalização de direitos sociais na Lei Orgânica do Distrito Federal. Entretanto, a partir dos anos 1990, aprofunda-se no país a adoção de medidas neoliberais, configurando um período

marcado pelo que Behring (2008b) nomeia de uma contrarreforma,³ de caráter social e moral, na perspectiva de recompor a hegemonia burguesa.

Behring (2008b) aborda como o projeto neoliberal ganha dimensão no Brasil em especial a partir da década de 1990, em desenvolvimento de um processo iniciado já nos anos 1970 e 1980, mesmo em meio à redemocratização do país, que condicionava o ritmo da adesão brasileira às orientações conservadoras. Enquanto a política macroeconômica já passou a ganhar contornos de direção voltada à ortodoxia liberal, com contrarreformas estruturais privatizantes, ajustes fiscais, restrição do crédito e da política salarial, na década de 1990, se objetivou uma forte defasagem entre direito e realidade, considerando as recentes conquistas constitucionais combinadas à pauperização das políticas sociais, com programas emergenciais, residuais e temporários, mesmo em um contexto de elevação de demandas por benefícios e serviços.

Segundo Boschetti (2009a), os princípios constitucionais vêm sendo ignorados pelos sucessivos governos, muitas vezes sob justificativas de natureza aparentemente técnica, "*mas, que, na verdade, têm um nítido sentido político de desestruturação da seguridade social*" (BOSCHETTI, 2009a, p. 332). Se trata de um desmonte permanente e gradual, de forma que se iniciaram nos governos de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e perduraram nos governos Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), como no caso da contrarreformas da previdência, nos anos de 1998, 2002 e 2003, as duas primeiras no governo de Fernando Henrique Cardoso e a última no governo Lula. Vale lembrar ainda das alterações contrarreformistas realizadas pelo governo de Dilma Rousseff por meio das Medidas Provisórias 664 e 665 de 2015,⁴ que reduziram os valores de benefícios como o Auxílio Doença e da Pensão por Morte, dificulta o acesso a benefícios como o próprio auxílio Doença, bem como do Seguro Defeso, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, além de reduzir o tempo de recebimento da Pensão por Morte e do Seguro Defeso.

Dos meios pelos quais esse desmonte ocorre, o primeiro é a desconfiguração dos direitos previstos constitucionalmente, que jamais foram uniformizados ou universalizados, o segundo é a fragilização dos espaços de participação e controle democrático, também previstos na Constituição. O terceiro meio é pela via do orçamento, onde a autora delimita

³ Como traz a autora, o termo reforma vem sendo alvo de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista pelas elaborações e materializações político-institucionais do projeto conservador no país. O termo passa a ser destituído de todo o seu conteúdo progressista por meio do uso pragmático em referência a qualquer mudança institucional política, independente do sentido, direção sociopolítica e das consequências sociais que venha a concretizar. Nesse sentido, a autora adensa a ideia de que é necessário reafirmar a identificação do reformismo com o campo da esquerda, adotando o uso do termo conceitual de contrarreforma (BEHRING, 2008b).

⁴ Posteriormente confirmadas pelo Congresso Nacional na forma das Leis nº 13.134/2015 e 13.135/2015.

algumas das formas que essas tentativas de desmonte acontecem. São elas a realocação das receitas do orçamento da seguridade social, por meio da Desvinculação de Recursos da União (DRU), um mecanismo criado e prorrogado por meio de emendas constitucionais, que permite o desvio de até 20%⁵ da receita proveniente de contribuições sociais que seriam destinadas ao financiamento da seguridade social, com exceção da previdenciária, para aplicação em atividades outras, a baixa participação do orçamento fiscal no orçamento da seguridade social, além da isenção e da sonegação fiscal (BOSCHETTI, 2009).

Estudos que tiveram o DF enquanto recorte de análise também têm demonstrado tendências de contrarreforma do Estado e desmonte da seguridade social no ente federativo. É o caso da pesquisa de Pacheco (2006), que identifica a baixa dimensão dos recursos destinados à política de assistência social, em meio à uma descontinuidade de programas implementados, a baixa execução orçamentária das dotações autorizadas e a *pulverização* de recursos da política em áreas e órgãos outros. Por seu turno, Freitas (2011) aponta a elevada dimensão da privatização da oferta de serviços assistenciais no DF que consome parcelas significativas dos recursos orçamentários. Instituições essas, nas quais se reverberam discursos neoliberais de defesa das contrarreformas de restrição estatal em prol do terceiro setor, muitas vezes embasados nos argumentos da "crise fiscal do Estado", como demonstra a pesquisa de Ferreira (2012). E se a pesquisa de Couri (2013) revela a regressividade do financiamento da política de assistência no DF, com mais de 89% dos recursos sendo provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), ou seja, um tributo que é repassado pelas empresas para o preço de mercado dos produtos comercializados, ficando a cargo dos consumidores, Melo (2011) expõe a regressividade tributária do DF de uma maneira geral, onde mais de 66% da arrecadação tributária do ente se dá por meio de tributos marcadamente regressivos, mesmo os impostos que em sua lógica apresentam um caráter mais progressista, no DF, são distorcidos de acordo com a região geográfica da cidade, caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), por exemplo, de modo a privilegiar os estratos de maior renda da população local. Vale ainda assinalarmos que, em exercício de pesquisa anterior, averiguamos a objetivação da "modernização da máquina pública" voltada à competitividade e com enfoque no equilíbrio fiscal nos documento de planejamento fiscal e orçamentário da seguridade social no DF em meio a uma elevação vegetativa de recursos na esfera que não acompanhou o crescimento do PIB-DF. Os

⁵ Percentual hoje estipulado em 30%, após aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 31/2016, de autoria do deputado André Figueiredo (Partido Democrático Trabalhista/Ceará) transformada na Emenda Constitucional nº 93/2016, que ainda autorizou aos estados, Distrito Federal e municípios a desvinculação desses recursos em suas esferas.

dados ainda corroboraram no conjunto da seguridade social, a *pulverização* de recursos da política de assistência identificada por Pacheco (2006), bem como percebermos um movimento de monetarização da política social no DF, em conformidade com as análises a nível nacional (MAGALHÃES, 2014).

Deste modo, analisar o orçamento da seguridade social de forma mais profunda pode clarear esses aspectos iniciais encontrados a respeito da configuração dos direitos sociais no Distrito Federal e as formas pelas quais se tem realizado a contrarreforma do Estado no ente federativo, enquanto tendência política de dimensão global que atinge de forma marcante o Brasil em suas particularidades.

Justificativa

O feitiço deste trabalho se justifica na medida em que busca colaborar com a leitura crítica da condição das políticas de seguridade social no Distrito Federal por meio do estudo da sua dimensão orçamentária, observando por um lado o comportamento da execução orçamentária das políticas de assistência, previdência, saúde e trabalho, e por outro, a forma como se deu o financiamento do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Governo do Distrito Federal de 2008 a 2015.

Do ponto de vista da produção de conhecimento no campo das políticas sociais, a análise orçamentária tem sido apresentada como um importante eixo de análise. Para Fagnani (1998), o financiamento e gasto de políticas sociais indicam o alcance e os limites dessas políticas, além de expressarem o caráter distributivo delas. O estudo dessas dimensões refletem relações existentes entre a política social e a política econômica geral do governo, embora a divisão das duas seja meramente formal, uma vez que a política econômica expressa conteúdo também determinante para o desenvolvimento social de uma população, contemplando em maior ou menor grau os instrumentos necessários para esse fim. Mensurar possibilidades fiscais do governo de implementação de direitos sociais por meio de políticas e o grau em que tem se aproveitado dessas possibilidades na construção de um sistema de proteção social para a população, e em que medida essas políticas são custeadas de modo a contribuir com um caráter mais ou menos progressivo em meio ao sistema tributário vigente conferem parte do que justifica a pesquisa.

De acordo com Salvador,

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça que

vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição e quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (SALVADOR, 2010b, p. 172).

Salvador (2010b) ainda traz que o orçamento público tem o dever de planejar a arrecadação de recursos para efetivar um amplo conjunto de direitos, em especial os direitos humanos, por meio da oferta de serviços, como segurança, educação, saúde, previdência, assistência social, transporte, e outros, não se limitando à divisão equitativa dos recursos no momento da despesa. Assim, uma vez que a receita pública é composta principalmente por meio de tributos, o sistema tributário deve assegurar os recursos para que esses serviços sejam ofertados na medida necessária e o exercício dos direitos seja assegurado. Assim, outro item a conferir relevância social ao trabalho é a sua capacidade de contribuição para se averiguar se de fato o planejamento governamental tem contribuído com a prestação de serviços públicos voltados à garantia dos direitos humanos à população do Distrito Federal.

Também Boschetti (2009) aponta que a configuração do financiamento e gasto no âmbito das políticas sociais é um dos aspectos que constituem elementos empíricos que devem compor análises e avaliações dessas políticas a partir de uma perspectiva crítica. Salvador e Teixeira (2014) ainda expressam a importância do estudo do orçamento público, articulado à categoria do fundo público no âmbito das ciências sociais aplicadas, pelo seu caráter essencial na esfera da acumulação produtiva e para a manutenção e expansão das políticas sociais. É ainda uma categoria determinante na articulação das políticas sociais e sua relação com a reprodução do capital.

Para Iamamoto (2009a), os direitos sociais tem sido subordinados à lógica orçamentária, assim como a política social à política econômica, e no Brasil, tem se observado uma inversão e uma subversão, onde, ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição dos recursos públicos, a existência destes passa a condicionar o dever daquele, e se apresenta como não passível de questionamento, a partir de apreensões de que o orçamento se trata de uma peça técnica, silenciando os critérios políticos que priorizam os gastos públicos.

Deste modo, buscando-se partir de um olhar totalizante, para além da relevância do orçamento enquanto ferramenta contábil de controle, mas articulando os dados empíricos que este apresenta à categorias que explicam as relações econômicas intrinsecamente ligadas às

suas repercussões nas condições de vida das pessoas e das classes, enquanto relações sociais propriamente ditas, o caráter político é mais um aspecto justificador.

Por se tratar de uma pesquisa que abordará períodos referentes a dois planos plurianuais sob a responsabilidade de governos de partidos opostos no espectro político-partidário brasileiro e do DF, é ainda uma pesquisa que pode colaborar na apreensão comparativa da forma como partidos opostos no espectro político-institucional brasileiro, como o DEM e o PT, geriram as políticas sociais, frente aos preceitos ideológicos que defendem em seus respectivos estatutos e planos governamentais.

Justifica-se ainda pela desigualdade de renda e riquezas existente no DF, que para além do indicador socioeconômico que é em si, favorece a invisibilidade das demandas sociais locais ao elevarem sobremodo as estatísticas que avaliam o DF como o ente de maior renda e de maiores índices de desenvolvimento humano do Brasil. Como se observa nos dados e documentos produzidos pela CODEPLAN (2014b; 2015a; 2016a) demonstram que Regiões Administrativas com baixas concentrações populacionais, como Lago Sul (1% da população), Park Way (0,7%), Sudoeste/Octogonal (1,8%), Jardim Botânico (0,9%) e Lago Norte (1,3%), além do Plano Piloto, esse sim com uma parcela populacional mais significativa (7,8%), têm renda domiciliar mensal muito elevadas, de 14,8 salários mínimos ou mais, no caso do Lago Sul chegando ao patamar de 27,5 salários mínimos. Paradoxalmente, Regiões com os maiores contingentes populacionais como Ceilândia (16,2%), Samambaia (8,2%) e Taguatinga (7,6%) - além do já mencionado Plano Piloto - apresentam rendas domiciliares médias muito inferiores (3,9; 4,4 e 7,3 salários mínimos respectivamente), além do elevado número de Regiões Administrativas (13) com renda domiciliar média inferior a 4,5 salários mínimos.

Assim, os resultados de algumas Regiões tencionam desproporcionalmente os resultados do DF para avaliações "positivas" nos dados "frios". O ente federativo possui IDH medido⁶ em 0,824, o maior do país, mas o índice de desemprego medido em 2015 chegou a 14,4% da população economicamente ativa, e mesmo sendo um indicador limitado, o coeficiente de Gini foi medido em 0,63, o mesmo medido em 2000, enquanto que na média nacional se observou uma redução de 0,64 para 0,60 no mesmo período.

Justifica-se também pela pequena quantidade de estudos a respeito dos orçamentos sociais no âmbito do Distrito Federal. Por meio de pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de

⁶ Pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com a Fundação João Pinheiro e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2013. Divulgação *online* por meio do sítio: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>.

Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, nos repositórios institucionais da Universidade de Brasília (UnB), do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), da Universidade Católica de Brasília (UCB), da biblioteca digital da Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (FEPECS), do Banco de Teses online da CAPES, da biblioteca científica eletrônica SciELO e de busca na ferramenta de pesquisas Google Scholar pelas palavras-chave "seguridade social", "orçamento" e "distrito federal", no momento da elaboração do pré-projeto de dissertação para o processo seletivo deste curso de mestrado (2º semestre de 2014), não identificamos dissertação, tese, livro ou artigo a respeito do Orçamento da Seguridade Social, enquanto conjunto, do Distrito Federal. Das fontes citadas, a UnB é a única que produziu trabalhos a respeito de orçamentos de políticas integrantes da seguridade social no DF, estudos estes que ainda somam um número reduzido de três dissertações.⁷ Não excluimos porém a possibilidade da existência do eixo orçamentário de análise em pesquisas sobre essas políticas, porém, com enfoques diferentes. Cabe observar ainda que verificamos a existência de pesquisas orçamentárias sobre políticas públicas no DF, que porém não compõem a seguridade social.⁸

Este estudo se constituiu também como o aprofundamento do nosso primeiro contato de pesquisa com o tema do orçamento da seguridade social no DF, realizado por meio de trabalho de conclusão do curso de Serviço Social, concluído em 2014, embora tenha, naquela oportunidade, se tratado de um estudo com recortes mais restritos e de menor profundidade de análise. Como diz Iamamoto (2009a), desde 1999, a pesquisa na área de Serviço Social tem conferido importantes estudos sobre o financiamento da seguridade social. Em outros escritos, a autora afirma a necessidade de capacitação de assistentes sociais para a leitura crítica de orçamentos sociais como forma de viabilizar estratégias de negociação de recursos para programas e projetos sociais que venham a fortalecer o projeto ético-político profissional (IAMAMOTO, 2006), mesmo em razão da atuação profissional em espaços de formulação e planejamento, além de execução, de políticas públicas nas áreas da educação, saúde, previdência, assistência social, habitação, meio ambiente, entre outras (IAMAMOTO, 2009b).

⁷ A saber: A materialização do SUAS no DF: o Estado garantindo a primazia do setor privado (Nathalia Eliza de Freitas, 2011); Garantias sociais sob constante ameaça no Distrito Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de recursos na área da assistência Social (Joselito da Silva Pacheco, 2006); Nem déficit, nem superávit na seguridade social: contrarreforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias (Marluce Aparecida Souza e Silva, 2011).

⁸ Como no caso da dissertação: A reciclagem de resíduos sólidos e a questão tributária no Distrito Federal (Nivardo Nepomuceno Sobrinho, 2009).

Questão de Pesquisa

- Quais evidências o Orçamento da Seguridade Social traz no tocante à condição dos direitos sociais de seguridade social no DF no período dos dois últimos planos plurianuais?

Objetivo Geral

- Caracterizar o orçamento da seguridade social de 2008 a 2015 no DF, de modo a evidenciar a condição dos direitos sociais de seguridade social na gestão dos governos Arruda e Agnelo.

Objetivos Específicos

- Apreender a dimensão orçamentária auferida à seguridade social e à política de trabalho na agenda pública do Governo do Distrito Federal nos governos Arruda e Agnelo;
- identificar o direcionamento dado aos recursos do Orçamento da Seguridade Social (OSS) entre as políticas de assistência social, previdência social, saúde, e outras que porventura venham a ter consumido recursos desse orçamento, bem como as tendências de crescimento, estagnação e diminuição do direcionamento dos recursos entre elas;
- identificar o direcionamento dado aos recursos do OSS e da política de trabalho entre seus programas, bem como as tendências de crescimento, estagnação e diminuição do direcionamento dos recursos entre eles;
- verificar as fontes dos recursos que custearam o OSS e a política de trabalho, e seus respectivos programas no DF.

Procedimentos Metodológicos

A dissertação abordou a execução do Orçamento da Seguridade Social e da função Trabalho e o financiamento do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, ambos no contexto do Distrito Federal, com recorte histórico delimitado ao período de 2008 a 2015, de modo a abordar o período relativo aos dois últimos planos plurianuais (de 2008 a 2011 e de 2012 a 2015) relacionando-os com os governos Arruda e Agnelo. A dimensão do financiamento foi

abordada por meio do contexto mais geral da totalidade do orçamento do GDF, como forma de nos apropriarmos de mais elementos de análise, uma vez que os dados relativos à proveniência dos recursos despendidos na seguridade social no DF não são sistematizados e reunidos pelo Governo do Distrito Federal. Abordamos também a dimensão financeira do financiamento, identificando a gestão político-administrativa da gestão dos recursos da seguridade social.

Os dados de fonte primária foram corrigidos monetariamente a preços de dezembro de 2016 por meio do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em prol da retirada do peso inflacionário que distorce análises históricas realizadas de forma anacrônica. Optou-se pelo IGP-DI por se tratar de um índice mais amplo do que os índices de preço ao consumo, ao ter em sua abrangência metodológica de cálculo preços por atacado, ao consumidor e custos de construção, e mais preciso temporalmente do que o deflator implícito do PIB, calculado trimestralmente (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2001; FGV/IBRE, 2015; IPEA, 2007).

Quanto aos procedimentos para a materialização da pesquisa, foram realizadas as seguinte etapas:

- revisão bibliográfica, enquanto etapa que participou de todo o processo de pesquisa, perpassando os aspectos metodológico, de construção do referencial teórico e compondo elementos de análise do trabalho. As referências foram provenientes das disciplinas cursadas durante o mestrado, indicações bibliográficas recebidas via orientação de dissertação, orientação de missão de estudos por meio do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD), debates organizados pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST), leituras anteriores acumuladas em curso de graduação em Serviço Social, estudos orientados por editais de seleção do Programa de Pós-Graduação em Política Social e por meio de levantamento bibliográfico, de forma complementar. O levantamento bibliográfico se deu essencialmente na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, no Repositório Institucional da Universidade de Brasília e na biblioteca científica eletrônica SciELO, mediante palavras-chave estratégicas relacionadas ao tema demandado.
- levantamento e sistematização de indicadores econômico-sociais do Distrito Federal e sua área metropolitana que compreenderam elementos de análise junto aos dados orçamentários. Estes indicadores foram: os anuários do PIB-DF de 2008 a 2015; os dados referentes ao IDH do Distrito Federal, bem como indicadores de pobreza e desigualdade de renda trazidos pelo Atlas Brasil, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); as edições da Pesquisa Emprego e Desemprego do Distrito Federal (PED-DF) de 2008 a 2015; indicadores

sociais, econômicos, demográficos e geográficos trazidos pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), quais sejam: a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2015, a Síntese de Informações Econômicas e Geográficas de 2014, o Perfil Socioeconômico dos Moradores dos Municípios da Área Metropolitana de Brasília, além de textos de discussão publicados pela instituição, devidamente citados nas Referências desta dissertação, e de forma complementar, dados trazidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015;

- levantamento e sistematização da execução orçamentária do Orçamento da Seguridade Social do DF, e da função trabalho do DF dos dois últimos planos plurianuais findos (2008 a 2011 e 2012 a 2015) por função, programa e fonte de recurso, por meio de solicitações de acesso à informação à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal com embasamento nas leis de acesso à informação (Lei Federal nº 12.527/2011 e Lei Distrital nº. 4.990/2012);

- levantamento e sistematização das fontes de financiamento do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em informações constantes dos Balanços Orçamentários do DF, por meio de solicitações de informação junto à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal com embasamento nas leis de acesso à informação (Lei Federal nº 12.527/2011 e Lei Distrital nº. 4.990/2012), e de estudos anteriores já produzidos, a exemplo do texto de Piscitelli e Souza (2015);

- levantamento e sistematização dos dados da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do DF por meio de solicitações de acesso à informação (por meio da Lei Federal nº 12.527/2011 e da Lei Distrital nº. 4.990/2012);

- levantamento e sistematização dos Relatórios de Prestação de Contas do Governador do Distrito Federal de 2008 a 2015;

- comparação dos dois governos em questão e suas perspectivas políticas a partir do ponto de vista da análise do orçamento da seguridade social e da política de trabalho nas execuções orçamentárias e fontes de financiamento do GDF.

Nos procedimentos metodológicos desta dissertação, tivemos como principal dificuldade a consecução dos dados empíricos de análise do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Embora com o respaldo legal do acesso à informação, os dados que nos foram enviados como resposta à solicitação não condiziam com os que solicitamos, mesmo que por termos técnicos precisos. Dessa forma, optamos por comparecer pessoalmente à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal no intuito de conseguirmos a informação a respeito de qual procedimento poderia ser utilizado para que pudéssemos ter acesso às informações que nos eram relevantes.

Sem sucesso nas primeiras tentativas, em razão da mudança física e de telefones de determinadas seções do órgão, os quais não conseguíamos informação útil junto aos servidores das demais sedes, e em razão da aposentadoria do servidor que colaborou conosco na extração e disponibilização de dados semelhantes para a pesquisa de monografia de graduação, tivemos dispêndio de algum tempo para localizarmos a sede na qual os dados nos poderiam ser disponibilizados.

Mediante nova solicitação de informação formal, mas também direta aos servidores, estes, que em todo o momento foram gentis e solícitos na medida do possível, me comunicaram que não poderiam me fornecer as informações dentro do prazo estipulado em lei em razão de diversos compromissos profissionais. De todo modo, me informaram quando conseguiram concretizar a extração dos dados para me fornecerem.

Ainda assim, e embora não sejam dados de densidade elevada, os dados do ano de 2013 chegaram incompletos. Assim, tivemos que retornar à Secretaria, de modo que só conseguimos a totalidade dos dados em curso do ano de 2017.

Ressaltamos porém que, embora não seja alvo da nossa apreciação, a princípio não se trata de indisposição ou má-fé dos trabalhadores do referido órgão. Afetaram todo o processo a falta de informações entre servidores do próprio órgão a respeito das mudanças físicas e comunicacionais pelos quais (ainda) têm passado, certos limites burocracionais que impediram que certas etapas fossem agilizadas, a elevada quantidade de trabalho dos servidores que reclamam por mais concursados, além da possível falha no envio dos dados de 2013.

Estrutura dos capítulos da dissertação

Para procedermos à análise do Orçamento da Seguridade Social no DF, discutimos no primeiro capítulo as correlações das determinações fundamentais do Estado capitalista e os moldes que são postos à sua intervenção pelo desenvolvimento histórico do modo de produção, conformando as condições nas quais se deu a emergência das políticas sociais e sua generalização, apontando, para tanto, a condição que assume o fundo público no processo de reprodução ampliada do capital, envolvendo, no que diz respeito à reprodução da força de trabalho, a sua relação com a construção do Estado Social, além da própria reprodução da acumulação atuando visceralmente no processo da rotação do capital.

Em um segundo momento, fazemos uma incursão em aspectos concernentes à formação social brasileira que nos traz elementos para pensarmos as particularidades que

envolvem a constituição da política social no país. Também abordamos a construção de Brasília em meio ao projeto de poder que consolidou hegemonias internas, vinculadas, em todo caso, aos capitais externos, sendo uma cidade que reflete esses processo pelas determinações de sua constituição.

No capítulo terceiro damos continuidade à visão histórica dos processos socioeconômicos da totalidade da sociedade burguesa que determinam as possibilidades de materialização das políticas sociais, discutindo o contexto da crise estrutural do capital que envolve correlações de força entre as classes e as frações de classe. Esses fatores, sempre permeados pelas determinações estruturais, são marcantes para a análise da condição atual da política social e o papel que lhe é colocado, nos contextos dos países de capitalismo central e do Brasil, a partir da hegemonia da financeirização no mundo do capital financeiro que aprofunda a exploração do trabalho e ao mesmo passo se apropria de parcelas cada vez maiores do fundo público.

No último capítulo, após a realização de uma caracterização socioeconômica atual do DF e sua área metropolitana temos os elementos necessário para nos atermos ao objeto do orçamento da seguridade social no local. Abordamos neste ponto a execução do Orçamento da Seguridade Social em suas funções e programas de governo, assim como da política de trabalho, e as despesas da seguridade social por fonte de recurso em unidades orçamentárias, além de trazermos o financiamento do Orçamento Geral como forma de levantarmos a discussão a respeito desse ponto de tamanha relevância para a análise crítica sob esse prisma.

1 ESTADO, CAPITALISMO E CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

Neste primeiro capítulo, objetivamos traçar algumas das correlações existentes entre o Estado, o modo de produção capitalista e a constituição da política social organizada em sistemas de proteção social, enquanto discussões teórico-metodológicas que demarcam os fundamentos históricos e sociais nos quais se estabeleceram as políticas sociais do Estado capitalista. Para tanto, em um primeiro tópico abordamos as determinações fundamentais do Estado capitalista. Em um segundo momento fazemos um resgate do desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista sinalizando principalmente como esse processo forja o Estado em características estruturais. Na terceira parte contextualizamos a emergência da política social e sua expansão em meio ao estabelecimento do Estado Social. Por fim, discutimos a condição do fundo público no processo de valorização do capital e sua relação com o Estado Social.

1.1 Estado capitalista

O surgimento de contradições entre interesses particulares e os da comunidade, sempre baseados em uma estrutura social determinada pela divisão social do trabalho, ou seja, nas classes que compõem a sociedade, deu origem a uma forma aparentemente independente, possuidora de um poder "alienígena", ou externo aos impulsos particulares, que tem a capacidade de dominar os indivíduos e grupos, e solucionar a necessidade de manter sob controle os antagonismos entre as classes. Essa forma é materializada no Estado. O Estado é munido de instrumentos de dominação, em especial, a lei e os poderes de tributação e coação, que são direcionados por meio da luta política à dominação de uma classe sobre as outras (HARVEY, 2006).

Recorrendo-nos ao entendimento clássico de Engels (1820-1895), por meio da obra *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (2012),⁹ o Estado vem a se estabelecer sobre a ruína das organizações sociais baseadas em grupos consanguíneos como as gens indígenas, as fatrias e as tribos. Sem maiores pretensões no estudo aprofundado do declínio do ordenamento gentílico,¹⁰ nos apropriarmos das determinações estruturais do Estado desde sua origem teorizadas por Engels¹¹ nos é imprescindível. Nas palavras do autor,

⁹ Com primeira edição datada de 1884.

¹⁰ Por meio de estudos sobre o desenvolvimento histórico das comunidades primitivas e bárbaras gregas, romanas e germânicas, Engels resgata que ainda que contassem com formas de organização, as uniões gentílicas

Acabava de surgir, no entanto, uma sociedade que, em virtude do conjunto de suas condições econômicas, havia sido obrigada a dividir-se em homens livres e escravos, em exploradores ricos e explorados pobres, uma sociedade em que os referidos antagonismos não só podiam ser conciliados, como também tinham de ser levados a seus limites extremos. Uma sociedade desse tipo não podia subsistir senão em meio a uma luta aberta e permanente dessas classes entre si ou sob a dominação de um terceiro poder que, aparentemente situado acima das classes em luta, reprimisse esses conflitos abertos e só permitisse que a luta de classes se travasse no campo econômico, numa forma dita legal. A organização gentílica já havia chegado ao fim de sua existência. Foi destruída pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes. Foi substituída pelo Estado (ENGELS, 2012, p. 159).

Desse modo, o Estado não existiu desde sempre. Houve diversos ordenamentos sociais que sequer tinham noção do que seria uma estrutura ou um poder estatal, mas se organizavam por meio de normas morais de comportamento e convivência, ainda que em alguns casos já com a elaboração de conselhos para tomar decisões coletivas e definição de líderes e representantes, em que pese a grande limitação de suas atribuições. O Estado então surge necessariamente, da divisão da sociedade em classes sociais e da luta inerente aos conflitos resultantes do antagonismo entre elas, que historicamente resultou da divisão social do trabalho. Surge precisamente com a finalidade de conciliar as oposições entre as classes emergentes, se colocando aparentemente em uma posição acima, externa, aos interesses das mesmas. Mais uma vez, nos escritos do autor,

Como o Estado surgiu da necessidade de conter as oposições de classes, mas ao mesmo tempo emergiu conflito subsistente entre elas, ele é, em regra, o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que, por intermédio dele, converte-se também em classe politicamente dominante, adquirindo assim novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo era, sobretudo, o Estado dos donos de escravos, para manter os escravos subjugados, tal como o Estado feudal era o órgão de que se valeu a nobreza para manter a submissão dos servos e camponeses dependentes. E o moderno Estado representativo é o instrumento da exploração do trabalho assalariado pelo capital. Surgem excepcionalmente, entretanto, períodos em que as lutas de classes se equilibram de tal modo que o poder do Estado, como aparente intermediário, adquire certa autonomia em relação às classes (ENGELS, 2012, p. 161, 162).

do início da civilização eram incapazes de lidar com as transformações sociais que viriam a ocorrer. Condições centrais de sua existência como a moradia exclusiva e permanente de seus integrantes em um único território, a reunião temporal de seus membros para resolução de questões comuns e a unidade de interesses de todos no provimento dos bens de subsistência, mesmo que já com formas elementares de divisão do trabalho, se viram em grande parte rompidas com o desenvolvimento das relações sociais econômicas, em especial por meio das duas grandes divisões sociais do trabalho: a domesticação e criação de gado pelas tribos pastoras, e a separação do artesanato da agricultura, com o desenvolvimento dos ramos de produção, como o cultivo de grãos, o tear e a fundição de minérios e metais. A primeira permitiu pela primeira vez o intercâmbio regular de produtos, e a segunda aumentava a produtividade do trabalho, de modo a produzir em quantidade superior às necessidades, possibilitando a exploração do trabalho alheio (ENGELS, 2012).

¹¹ De acordo com Gruppi (1987), Engels escreve sua obra a partir de anotações de Marx sobre a obra *A sociedade antiga* - que o autor cita durante todo o texto - do etnólogo estadunidense Lewis Henry Morgan, bem como do exame da obra em si. Entretanto, Engels vai além da questão do Estado, identificando sua origem em meio a conexões históricas com as origens da família e da propriedade privada.

Evidencia-se a concepção dialética em Engels ao, desde então, afirmar a existência de contradições no interior do Estado causadas pela correlação de forças entre as classes em determinados momentos históricos. Entretanto, não deixa de ter o Estado, caráter marcadamente classista, de dominação, mesmo na vigência de outras formas de organização social da produção. Corrobora com a análise de Engels a visão de Mandel (1982), ao afirmar que embora a origem do Estado coincida com a origem da propriedade privada e esteja ligada em certa medida à separação das esferas pública e privada da sociedade, o Estado é mais antigo que o capital, portanto suas funções não podem ser derivadas exclusivamente das necessidades de produção e circulação de mercadorias.

Contudo, como diz Harvey (2006), o próprio surgimento das classes, das relações de dominação entre elas e da eclosão de seus interesses antagônicos determina a formação do Estado. Este, se torna portanto o Estado da classe econômica dirigente, consequentemente, politicamente dominante, ainda que permeado de contradições decorrentes da luta de classes inerente à sociedade de maneira ampliada.

Se nos permite o leitor uma vez mais recorrermos aos escritos de Engels, ainda segundo o autor,

O Estado não é, portanto, de modo algum, um poder que é imposto de fora à sociedade e tão pouco é a "realidade da ideia ética", nem "a imagem da realidade da razão", como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento. É o reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar. Mas para que essas oposições, essas classes com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela e se aliena cada vez mais dela, é o Estado. (ENGELS, 2012, p. 160).

Neste ponto situa-se uma importante contribuição de Engels ao entendimento do Estado. Não se trata de um poder externo, ainda que assim o aparente, mas de um produto da sociedade em si e, em especial, de suas contradições no campo das relações sociais econômicas, ainda que ocorram processos de alienação deste poder em face do restante da sociedade. As dominações de classe passam a ter poder político de legitimação na esfera pública das relações sociais por meio das mediações dos conflitos operadas pelo aparelho

estatal. De acordo com Gruppi (1987), a explicação teórica de Hegel¹² de que o Estado é que funda a sociedade e se firma em certo sentido como uma força que independe da mesma, expressa o que é a aparência do Estado, em especial do Estado burguês. É acertado afirmar que o Estado se constitui como um organismo cada vez mais estranho à sociedade, mas somente do ponto de vista de sua lógica organizacional, por meio de suas leis internas, sua estrutura burocrática, que são distintas da organização do restante da sociedade. Porém, ainda assim, o Estado tem suas bases na estrutura de organização da sociedade em classes, bem como surge justo das consequências dessa divisão.

Como dizem Carnoy (1990), Gruppi (1987) e Harvey (2006), Marx não desenvolveu uma teoria específica de Estado, portanto suas concepções sobre este aparelho são apreendidas por meio da sua teoria sobre a sociedade burguesa e suas contradições e particularidades, nas quais obtemos ainda outras contribuições de Engels como coautor de algumas dessas obras. Segundo Harvey (2006), Marx teve a intenção¹³ de escrever um tratado específico sobre o Estado, mas nunca começou o projeto, então os escritos do autor sobre o tema são mais direcionados às desconstruções que fazia do idealismo filosófico de Hegel mediante às elaborações de interpretação materialista do Estado. Gruppi (1987) entende que não se encontra em Marx uma teoria orgânica do Estado, mas por meio de seus escritos encontram-se questões fundamentais e é possível se apreender o método de concepção do mesmo. Também Carnoy (1990) destaca que embora exista uma variedade de interpretações possíveis da reunião dos escritos de Marx sobre a questão do Estado, é possível perceber fundamentos analíticos que servem de base para os teóricos do campo marxista.

Deste modo, nos valem das contribuições desses autores, de Gough (1982) e de Mandel (1982), para explicitarmos a concepção de Estado com a qual trabalhamos. Por meio dessas elaborações teóricas passamos à concepção de Estado já no contexto do modo de produção capitalista, diferentemente das elaborações mais gerais e abstratas trazidas por Engels, na análise do surgimento do Estado.

¹² Hegel elaborou uma crítica da concepção liberal de Estado, afirmando que o Estado não é somente um garantidor das liberdades individuais, da inviolabilidade da pessoa e da iniciativa privada no campo econômico, tampouco se dissolve esse Estado na sociedade civil por meio do triunfo da mesma sobre a sociedade estatal, como defendia Rousseau. Ao contrário, o Estado, para Hegel, é ético, concretiza uma concepção moral, bem como é o Estado que triunfa sobre a sociedade civil e a absorve, representada essa soberania estatal pela figura do monarca. E embora o autor tenha uma visão de que Estado e sociedade só se distinguem conceitualmente, em razão de sua perspectiva organicista, entende que é o Estado que funda a sociedade civil, construindo, compondo e integrando suas partes em um povo. Entretanto, a crítica de Hegel ao liberalismo clássico se conclui em uma perspectiva ainda conservadora ao se distanciar da concepção democrática de que a soberania pertence ao povo e ao dar continuidade ao absolutismo estatal pela monarquia, ainda que com uma visão constitucionalista (GRUPPI, 1987).

¹³ Também Gruppi (1987) diz que o autor pretendia concluir *O Capital* com um capítulo sobre as classes sociais e outro sobre o Estado.

De acordo com Carnoy (1990), é o contato com Engels e a visão da dinâmica social fundamentada na luta de classes que começa forjar as concepções relativas ao Estado com as quais Marx viria a trabalhar n'*O Capital*, ou seja, no auge da sua maturidade acadêmica. Marx então adensa a crítica de Engels a Hegel, no entendimento de que o Estado é expressão ativa, consciente e oficial da estrutura da sociedade. O Estado é portanto, também para Marx, uma forma independente que surge da contradição entre o interesse do indivíduo e da comunidade, contradição essa que se baseia na estrutura social, ou seja, nas classes determinadas pela divisão do trabalho, e na prevalência de uma classe sobre as outras. Assim, os conflitos no interior do Estado nada mais são do que formas *ilusórias* do que, na verdade, são conflitos mais amplos, entre as classes na sociedade (CARNOY, 1990, HARVEY, 2006).

Para Mandel (1982), é a tese de que as funções superestruturais de mediação da produção material não precisam necessariamente ser transferidas a um aparato separado da maior parte dos membros da sociedade, processo que só se deu em razão de condições específicas e historicamente determinadas, que diferencia essencialmente a concepção de Marx (bem como de Engels) de todas as outras matrizes de interpretação do Estado. Ainda assim, como traz Gruppi (1987), dizer que o Estado é uma superestrutura não significa que Marx o entendia como algo acessório à sociedade, separado dela, mas que a sociedade civil e as relações econômicas estão inseridas no quadro de um Estado determinado, na medida que garante essas relações enquanto superestrutura jurídica e política da própria sociedade.

Marx, ao considerar que as condições materiais da sociedade servem de base para a estrutura social e para a própria consciência humana, entende que o Estado emerge das relações de produção, e não do desenvolvimento das vontades humanas em si. Em Marx, é impossível separar a interação e consciência humana, até mesmo nas relações individuais, das condições materiais, do modo pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas. Dessa forma, Marx adensa a crítica à concepção hegeliana de Estado ideal, que racionaliza ética e harmonicamente os elementos da sociedade. Consequentemente, por meio da concepção materialista da história, o autor expõe que o Estado expressa politicamente a estrutura de classes inerente à produção (CARNOY, 1990).

Assim, frequentemente vemos Marx descrito como um autor que retrata homens e mulheres como seres dominados por cálculos econômicos racionais, quando, na realidade, Marx assinala que é o modo capitalista de produção que força tal racionalidade, *contra* todas as evidências quanto ao que os seres humanos são na realidade. Vemos Marx descrito como um determinista econômico, quando, na realidade, Marx assinala que o reino da liberdade começa onde acaba o reino da necessidade, sendo apenas por meio da luta, política e pessoal, que podemos obter o domínio sobre nossa existência pessoal e física, produzindo essa liberdade (HARVEY, 2006, p. 78).

Julgamos importante trazer, por meio das palavras de Harvey, que a compreensão marxiana da importância das determinações decorrentes das relações de produção, em especial na sociedade burguesa, não implica uma concepção determinista econômica das relações sociais, mas confere a devida importância da dimensão da economia política para o entendimento da sociedade em toda a sua complexidade.

Ainda segundo Harvey (2006), o uso do Estado como forma de dominação cria a contradição do exercício do poder em próprio interesse com o discurso de que suas ações são voltadas ao bem comum. Para que se contorne essa contradição a classe dirigente se utiliza de duas estratégias. A primeira é a aparência de independência ou uma separação do Estado em face da sociedade. Assim, o Estado investe seus funcionários de poderes e autoridades que incidem sobre o restante da sociedade, o que remonta ao debate sobre a autonomia do Estado. A segunda é a transformação de interesses de classe em interesses gerais ilusórios, por meio da conexão entre ideologia e Estado. Em Marx e Engels, toda a classe que se põe em uma posição de dirigente precisa representar seus interesses como interesses comuns a todos os membros da sociedade, como universalmente válidas, sendo essa classe dominante, a que melhor representaria o conjunto da sociedade em si. Assim, toda classe dirigente é dominante também como pensadora, como produtora de ideias, regulando a produção e distribuição do arcabouço do ideário social.

A partir da formulação de pressupostos conceituais ídeo-políticos e jurídicos, em especial as concepções de propriedade, indivíduo, liberdade, igualdade, direitos, justiça, ligados diretamente ao Estado no provimento de um sistema legal burguês, e em meio às relações de troca que se situam no centro do modo de produção, a desigualdade e a falta de liberdade emanam do caráter classista das relações capitalistas de produção que separam a força de trabalho do controle dos meios de produção. Uma vez assentadas essas relações de produção e acumulação e legitimado um sistema legal que assegura a propriedade privada sobre mercadorias de troca e o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado, criam-se as condições primárias para a conservação da dominação da classe capitalista (HARVEY, 2006).

Ao observar que na sociedade feudal a posição econômica do indivíduo correspondia à sua posição política, bem como não se distinguia a sociedade política da sociedade civil, Marx entendeu que se mostrava como um grande avanço da sociedade burguesa relativamente à anterior a declaração de igualdades perante a lei e a possibilidade de participação de qualquer cidadão da estrutura estatal, portanto, da sociedade política, que partir de então não se confundia necessariamente com uma classe social determinada. Entretanto, Marx não deixou

de perceber que a disparidade substancial entre os sujeitos na sociedade burguesa se encontra nas relações de produção. A igualdade diante da lei separa o elemento da vida econômica das pessoas das suas figuras jurídicas de cidadãos. Essa igualdade, desta feita, é uma abstração, uma figura jurídica formal abstrata, do ponto de vista que em meio às relações econômico-sociais esses mesmos cidadãos são separados pelas classes, não existindo de fato igualdade entre eles. O cidadão é uma forma jurídica que só concebe indivíduos separados, desconsiderando a totalidade das relações sociais. Ou seja, se por um lado, sob o modo de produção capitalista o Estado não se baseia em relações extra-econômicas de coerção e dependência - como no caso do feudalismo, onde existiam relações de servidão, por exemplo - por outro, a dependência e sujeição econômicas do proletariado são dissimuladas e ganham aparência de liberdade e igualdade. Em Marx, o conjunto das relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade que é a base real da superestrutura jurídica e política e das formas de consciência social (GRUPPI, 1987, MANDEL, 1982).

Marx, em oposição uma vez mais às concepções de Hegel, bem como às dos autores da teoria política clássica (em especial Hobbes e Locke¹⁴), de que o Estado está acima dos interesses particulares e das classes, assegurando a competição entre grupos e indivíduos em ordem e preservando assim os interesses do "todo", expõe que, tendo as relações jurídicas base nas condições materiais de vida, o Estado é a expressão política da dominação econômica. Não está acima dos conflitos de classe, mas envolvido neles, onde sua intervenção é vital. O individualismo capitalista exige que as pessoas sejam formalmente livres e iguais e requer a estrutura Estatal para representar os interesses comuns do modo de produção, e o que Marx demonstra é que liberdade política é uma condição necessária que permite a livre

¹⁴ Os ingleses Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704) foram os principais formuladores da teoria (política e social) liberal clássica, e entre seus escritos, se debruçaram sobre o Estado e suas funções. Muito sinteticamente, para Hobbes, em seu estado natural os homens duelam como animais pelo poder e pelas riquezas, do que decorre a necessidade de um contrato social que constitua um Estado para impedir que os egoísmos individuais destruam a civilização. Esse Estado deveria ser munido do monopólio do uso legítimo da força, o que lhe confere um caráter de poder sem igual na sociedade, porém, não deve limitar as liberdades individuais. Já Locke, enquanto fundador do empirismo filosófico moderno desenvolveu a teoria sobre o cidadão, que deveria ter garantido pelo Estado suas liberdades individuais e uma margem de liberdades políticas para que se assegurasse o exercício da segurança da propriedade privada e a liberdade da iniciativa econômica. Entretanto, em Locke, o contrato social não deveria ser absoluto, mas poderia ser desfeito para que se efetivassem essas liberdades, que eram mais importantes do que o contrato em si. Para ambos os autores o indivíduo surge antes da sociedade e a funde por meio do contrato social, que é o que confere a autoridade ao Estado, contrariamente às concepções de que o poder estatal advinha de instâncias divinas. As concepções de liberdade e propriedade então estreitamente entrelaçadas, de modo que a liberdade está em função da propriedade, e nem mesmo o Estado pode tirar o poder supremo sobre a propriedade de um indivíduo de forma arbitrária, bem como até mesmo os impostos não podem ser criados sem o consentimento do Parlamento - instituição que já havia se consolidado na Inglaterra. Nestes autores já se faz a distinção entre sociedade civil e política pelo firmamento da herança da propriedade e a origem democrática do exercício do poder, que não pode ser transmitido por esta via (GRUPPI, 1987).

comercialização da mercadoria força de trabalho, ou seja, para que se reproduzam as relações de exploração capitalista (CARNOY, 1990, GOUGH, 1982).

Carnoy (1990) resgata que análises de Marx que exemplificam concretamente algumas das formas como essa dominância da burguesia ocorre no Estado. Em especial, a formação do sistema estatal se dá por pessoas da própria classe dominante. Quando não, o sistema educacional e as relações sociais fazem com que os integrantes do Estado se comportem como membros dessa classe. Outra exemplificação é a de que nenhum outro grupo social tem tamanho poder de influência sobre o Estado como a classe dominante e seu controle dos meios de produção. Ainda a natureza do Estado, determinada pelas exigências do modo de produção coopta boa parte do que vem a ser a sua autonomia relativa.

Gough (1982) ainda traz que, do ponto de vista da ideologia, o Estado é considerado o representante dos interesses comuns do povo de uma forma inversa, se fundando precisamente sobre os interesses individuais da sociedade capitalista, ou seja, a vontade geral ou social se abstrai a partir dos interesses dos indivíduos, legitimando assim, paradoxalmente, esses interesses.

Com foi teorizado por Marx, é necessário se distanciar da concepção de liberdade como função puramente individualista, para compreendê-la como cooperação, solidariedade, trabalho coletivo, passando da noção de cidadão para a de companheirismo, extinguindo a figura do trabalhador explorado em prol do trabalhador produtor para reconquistar a unidade do ser, contrariamente à cisão operada pelas relações capitalistas, onde todos são iguais perante a lei, mas desiguais substantivamente em razão das classes (GRUPPI, 1987).

De acordo com Harvey (2006), a conhecida passagem do *Manifesto Comunista*¹⁵ de que o Estado seria o comitê executivo da burguesia foi elaborada em resposta à difusão ilusória de que o Estado expressava os interesses comuns de todos. Para o autor, em Marx é imperativo o entendimento da necessidade do Estado no preenchimento de funções para a reprodução contínua do capitalismo. Porém, esse processo não ocorre de forma natural, senão pela ação organizada da burguesia, como trata o autor:

O Estado burguês não nasce como reflexo automático do crescimento das relações sociais capitalistas. As instituições estatais têm de ser arduamente construídas e, em cada etapa do percurso, o poder pode ser (e era) exercido através dessas instituições, ajudando a criar as relações reais que, no fim, as instituições estatais refletem. Claramente Marx não considera o Estado elemento passivo da história (HARVEY, 2006, p. 91).

¹⁵ De autoria de Karl Marx e Friedrich Engels, publicado pela primeira vez em 1848.

Não se deve deduzir em Marx, que o Estado seja um complô de classe, mas deve-se entender a evolução histórica do Estado no sentido de mediar as contradições entre indivíduos e a comunidade, considerando que essa mesma comunidade passa a ser dominada pela burguesia. O Estado não é resultado da vontade da classe dominante, mas surge das condições materiais de existência, na qual existe uma vontade dominante (CARNOY, 1990).

Uma expressão do materialismo-dialético em Marx e Engels no entendimento da autonomia estatal se situa na defesa que consistentemente faziam da expansão da democracia como forma de refrear o poder centralizado do Estado, maximizando o peso do sistema representativo na estrutura governamental em tempos de revolução ou não. Nesse sentido, viam duas faces na questão da democracia; a utilização das formas democráticas pela classe dominante como meio de ilusão de participação das massas no Estado, enquanto se garante a reprodução das relações entre capital e trabalho por meio do poder econômico, e a luta para impelir ao extremo as formas democráticas de controle popular que em certa medida venham a oferecer perigo à burguesia (CARNOY, 1990).

Gough (1982) entende que a teoria marxista do Estado no que se refere à autonomia se distingue das demais matrizes por demarcar que o exercício do poder é limitado pelos imperativos do processo de acumulação do capital. Porém, a separação e relativa autonomia do Estado permitem que não seja instrumento de uma só classe, pois dentro desses limites há espaços para reformas, estratégias e políticas que perpassam diversos órgãos e instituições.

Do ponto de vista da sociedade burguesa, a autonomização do poder do Estado decorre da predominância da propriedade privada e da concorrência, considerando que toda a decisão estatal relativa a impostos, investimentos, distribuição do orçamento, afeta a concorrência e influencia a redistribuição social global da mais-valia entre os grupos de capital. Autonomia essa que, pelo mesmo motivo, nunca deixa de ser relativa, e obriga esses grupos a se tornarem ativos politicamente (MANDEL, 1982).

Como diz Harvey (2006), a produção e troca capitalista são inerentemente anárquicas, buscam em suas ações seus interesses privados em detrimento do interesse comum. No capitalismo, o excedente obtido na produção se divide no lucro industrial, juros financeiros de capital e renda de proprietários de terra durante o circuito da produção, mas também é dividido entre frações de classe nos diferentes momentos da circulação das mercadorias e do dinheiro, como produção e comercialização, bem como entre ramos de produção conflitivos entre si, entre outras fragmentações que podem tomar o caráter destrutivo, o que leva o Estado a desempenhar um papel de regulador da competição.

Por isso, o Estado é a entidade política que preserva com maior desenvoltura o padrão de assimetrias de trocas que garante o domínio e acumulação do capital, por meio da manipulação de arranjos institucionais que fazem a mediação dos fluxos de capital ao redor do mundo, buscando sustentar e promover a reprodução expandida do capital, evitando tendências de crise e amortecendo seus efeitos (HARVEY, 2004).

Harvey (2006) cita que, além da fragmentação do próprio Estado em instituições separadas, como o governo central, as forças militares, o ramo judicial e mesmo as esferas de governo subcentrais e assembleias legislativas, a separação formal de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário foi idealizada como um sistema de freios e equilíbrios que impede a dominação de uma única fração de capital sobre o Estado e assegura sua atuação como árbitro efetivo entre os diversos interesses dentro da classe capitalista. Também Mandel (1982) traz que do ponto de vista da autonomização relativa do Estado, a república parlamentar burguesa é a melhor forma de se refletir a unidade dialética e a contradição entre a concorrência e o interesse na natureza social do capital em sua totalidade. Por seu turno, Gough (1982) diz que a democracia representativa se converte em uma ideologia muito *poderosa*, que faz com que a população acredite *firmemente* que ela exerce a autodeterminação fundamental por meio do Estado.

Outro ponto fundamental na teoria em Marx é o fator repressivo do Estado. A ascensão do Estado como força repressiva está ligada ao fato de se constituir para manter sob controle os antagonismos de classe, o que lhe confere não só o caráter classista, mas também repressor, ao qual, no capitalismo, serve à burguesia, seja por imposição das leis e instituições de coerção de todo gênero, onde inclui-se o sistema jurídico, em relação ao corpo da sociedade, seja pela organização de uma força pública em armas que não mais se confunde com o a organização própria do povo, mas separada de toda a população. Essa separação permite o uso do poder do Estado por um grupo da sociedade sobre os outros, o que dá sentido à noção de *aparelho repressivo da burguesia*. Esse aparelho exerce suas funções concomitantemente ao estabelecimento de regras de comportamento que reforçam os valores burgueses. (CARNOY, 1990). Gough (1982) ainda traz que se em todas as relações de dominação são encontradas formas de coerção e repressão, somente sob o capitalismo esses aparatos se separam da classe economicamente dominante e se centralizam nas instituições do Estado.

Assim, o surgimento da sociedade burguesa associa-se à formação do Estado em sua forma moderna. Dotado este Estado, do monopólio dos meios de violência e garantindo-se arranjos constitucionais definidos, instituições de mercado, regras contratuais, estruturas de

regulação para conter conflitos de classes e arbitrar interesses de diferentes facções do capital, e políticas relativas à oferta de dinheiro, aos negócios e às relações comerciais externas, propiciou-se maior segurança ao desenvolvimento do modo de produção e à organização da sociedade emergente, que embora, a princípio, não exigisse necessariamente esse arcabouço institucional para funcionar, observou no Estado o caráter de um agente fundamental da dinâmica do capitalismo de maneira ampliada (HARVEY, 2004).

Harvey (2006) alerta ainda que o Estado burguês não nasce como reflexo meramente automático do crescimento das relações sociais capitalistas. As próprias instituições estatais ajudaram a criar essas relações mesmas, possibilitando à classe burguesa o exercício do poder e a consolidação hegemônica da sociabilidade capitalista. Ou seja, se por um lado as mudanças na base econômica levam à transformação do Estado, este mesmo teve marcante presença na ascensão do modo de produção, proporcionando os "pré-requisitos necessários" para o seu estabelecimento inicial. A acumulação primitiva que separa o trabalho dos meios de produção e da terra com o uso da força legalizada do Estado, as leis trabalhistas e diversas formas de repressão institucional ao trabalho para o provimento de mão-de-obra, a organização estatal de setores produtivos e o emprego das dívidas públicas em prol do financiamento do capital industrial são exemplos desses processos.

Como lembra Mandel (1982), o Estado burguês é um *produto direto* do Estado absolutista mediante a tomada do poder político, bem como de sua maquinaria institucional, pela burguesia. Porém, se torna a partir de então uma negação desse estágio anterior, uma vez que o Estado burguês clássico se fez pela demolição sistemática do intervencionismo econômico nos moldes do Estado absolutista, de modo a possibilitar o livre desenvolvimento da produção capitalista como tal, por meio de novas abordagens no campo econômico.

Essa atuação do Estado no campo econômico desde o início da sociedade burguesa se relaciona com o que Carnoy (1990) elucida ser a interpretação do Estado em Marx por meio, especificamente, da sua análise político-econômica do desenvolvimento capitalista contida no conjunto d'*O Capital*, principalmente por meio da lei da taxa decrescente de lucro. Uma vez expressão de uma forma histórica específica de dominação de classe e não simplesmente portador de funções sociais particulares, o Estado burguês, enquanto aparelho afastado da valorização competitiva dos capitais individuais é capaz de fornecer a esses capitais a infraestrutura material necessária para as suas valorizações, de modo que esses capitais, em vista do lucro não o podem fazer. A incidência das crises sistêmicas pelo processo de acumulação e da inovação tecnológica tornam o Estado capitalista um veículo necessário para compensar a redução da obtenção de lucro e salvaguardar a produção.

Ou seja, o Estado, que sempre desempenhou funções de proteção e reprodução da estrutura social e suas relações de produção fundamentais, passou a ter como principais atribuições a criação das condições gerais de produção que não podiam ser asseguradas por meio das atividades privadas, a repressão às ameaças à essa estrutura social por parte das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes, e a integração das classes dominadas de modo a garantir que se mantivesse a ideologia das classes dominantes (MANDEL, 1982).

Por isso Marx trazia a importância da conquista do poder político pela classe operária, na apropriação do Estado. O processo revolucionário exige a conquista do poder pela classe trabalhadora para que se desapropriasse gradualmente das mãos da burguesia o capital, concentrando os meios de produção nas mãos do Estado com a supremacia política operária. Mediante o desaparecimento das diferenças de classe pela apropriação coletiva dos meios de produção, desaparece a razão de existência do Estado, que deve ser extinto. Por isso a concepção marxista de Estado se mostra muito mais em sua visão crítica, em especial da concepção burguesa do mesmo e da conexão entre sociedade civil e sociedade estatal que explicam o surgimento do Estado, seu caráter e a natureza de suas leis, todas baseadas fundamentalmente na estrutura econômica da sociedade (GRUPPI, 1987).

1.2 Desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista e a atuação estatal

Para nos aproximarmos dos elementos que constituem os fundamentos do Estado no contexto do capitalismo maduro, de modo a nos aprofundarmos nas formas que este assume na particularidade do contexto atual e suas implicações para a política social, nos propomos a esta altura fazer uma breve contextualização a respeito do desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista e do pensamento econômico hegemônico a respeito da atuação estatal na economia e nas políticas sociais. E assim como nos é caro compreender determinações fundamentais da origem do Estado, a forma como se deu a ascensão do capitalismo também nos auxilia na compreensão ampla do funcionamento do modo de produção. Assim, ainda que de forma sucinta, cabe neste momento trazer os principais meios pelos quais o capitalismo foi estabelecido como modo de produção socialmente vigente.

Como trazem Netto e Braz (2012), a complexa crise do feudalismo, resultante de múltiplos processos que abrangem desde aspectos econômicos até as lutas de classes, e o

advento da Revolução Burguesa, materializada por meio de diferentes processos que convergiram no surgimento da nova ordem social, trazem consigo o primeiro estágio do modo de produção capitalista, designado como capitalismo comercial ou mercantil, estágio esse que teve na sua primeira fase o processo denominado por Marx de acumulação primitiva.

Marx, em seu texto *A Assim Chamada Acumulação Primitiva*¹⁶ (1996), resgata que para que ocorra a relação-capital (a exploração do trabalho pelo capital) são pressupostos necessários a existência de possuidores de dinheiro, meios de produção e de subsistência que se propõem a alocá-los no processo de valorização, e por outro turno, a de trabalhadores livres vendedores da sua força de trabalho.

Portanto, o processo que cria a relação-capital não pode ser outra coisa que o processo de separação do trabalhador da propriedade das condições de seu trabalho, um processo que transforma, por um lado, os meios sociais de subsistência e de produção em capital, por outro, os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva é, portanto, nada mais do que o processo de separação entre produtor e meio de produção. Ele aparece como "primitivo" porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, 1996, p. 340).

Marx (1996) então descreve diversos processos pelos quais os camponeses foram expulsos de suas terras, com a dissolução dos séquitos feudais e a importância que ganha o dinheiro, que leva a nova geração da nobreza a se desfazer de extensões de terra sob seu domínio, nas quais se incluíam terras comunais de produção camponesa, por preços *irrisórios*. De acordo com o autor, no século XV, com o desaparecimento da servidão, a maior parte da população europeia era de camponeses livres e economicamente autônomos, uma vez que os senhores feudais anteriormente haviam acumulado numerosos súditos para elevar seu poder e o uso do solo havia sido dividido entre esses trabalhadores. No fim do século XV e início do século XVI, a emergência da manufatura de lã fez com que os antigos senhores feudais vendessem as terras sobre as quais incidiam seus títulos feudais, que coincidiam com as terras desses trabalhadores, inclusive as parcelas de terras comunais. Inúmeras casas e pequenas produções foram destruídas dando lugar a imensos pastos de ovelhas, que podiam ser cuidados por poucas pessoas, restando apenas as casas senhoriais.

Inclui-se no processo de expropriação das terras dos *produtores diretos* o roubo *colossal* das terras da Igreja Católica no contexto da Reforma (protestante) do século XVI, com expulsão dos súditos que nelas habitavam e trabalhavam para serem vendidas por preços também muito baixos ou doadas a grupos privilegiados junto ao Estado. E como a

¹⁶ Texto referente ao capítulo XXIV do livro I de *O capital: crítica da economia política*, publicado pela primeira vez em 1867.

propriedade da Igreja era uma das bases das antigas relações de propriedade, uma vez que ela era uma das principais proprietárias feudais da base fundiária, esse fator influenciava subjetivamente a queda dessas relações. Ainda assim, no século XVII a classe de camponeses independentes era mais numerosa que a de arrendatários, o que levou os proprietários fundiários a impor processos legais, como as leis de assentamentos e as leis de cercamento das terras comunais, de usurpação das terras que subsistiram a esses primeiros processos com a vindicação da moderna propriedade privada de bens sobre os títulos feudais, o que inaugurou uma *nova era de roubo dos domínios do Estado*. Essas terras foram vendidas por preços simbólicos, presenteadas, e em alguns casos anexadas a propriedades privadas, enquanto o Estado estabelecia impostos sobre o campesinato e o restante do povo. Também no século XVIII, as terras clônicas que ficavam sob o direito dos representantes dos clãs foram transformadas por esses representantes e pela nobreza em propriedades privadas com violência direta sobre os seus próprios membros, que foram expulsos e exterminados, sendo as aldeias queimadas e transformadas em pastagem (MARX, 1996).

O processo de expropriação do povo do campo de sua base fundiária ainda acarretava a proletarização dos camponeses. A revolução na agricultura que o acompanha e a expansão das pastagens permitiam a exploração absoluta dos trabalhadores, que tiveram seus salários reduzidos a menos do que o mínimo para a sua subsistência, necessitando, boa parcela desses trabalhadores, da *assistência oficial aos pobres*, que o Estado foi forçado a instituir em razão da grande deterioração das condições materiais de vida dos camponeses, para atendimento de suas necessidade vitais. Esses trabalhadores proletarizados e desprovidos de terra serviram ainda de primeira massa de mão-de-obra para a emergente indústria manufatureira urbana, além de constituírem o início da formação dos mercados internos urbanos (MARX, 1996).

Ainda assim, esse proletariado não podia ser absorvido pela nascente manufatura na mesma intensidade que os processos migratórios resultantes da expulsão dos camponeses de suas terras, do que resultou uma massa de pessoas sem trabalho, tidos então como "vagabundos", sobre os quais passaram a incidir legislações *grotescas* e *terroristas* de punição aos aptos para o trabalho que não estivessem ocupados por alguma atividade. Nas palavras do próprio Marx, uma "cruel ironia", que permitia penas como o açoite, a condição de escravidão do sujeito e de sua família e até mesmo a execução, enquanto traidores do Estado. Aos que trabalhavam, a legislação estabelecia os salários máximos que poderiam ser pagos, com penas de prisão aos que pagassem valores acima dos estatutários aos trabalhadores, mas não se estipulava o valor mínimo, ao passo que estabeleciam o

prolongamento das jornadas de trabalho, como formas de assentar a dominação do capital sobre o trabalho (MARX, 1996).

O uso do poder do Estado foi decisivo ainda para implementação de métodos que viriam a abreviar a transição do modo feudal de produção para o capitalista, quais sejam os sistemas colonial, da dívida pública, tributário e protecionista. O primeiro deles, além de propiciar o desenvolvimento do comércio e da navegação, é marcado pela captura de escravos e prisioneiros como forma de exploração dos povos colonizados, quando não os assassinavam, e pela usurpação das matérias-primas e riquezas provenientes das terras dominadas. Propiciou-se ainda o monopólio de produtos de modo que se pudesse cobrar por eles o valor que bem entendessem os comerciantes que o detinham (MARX, 1996).

A respeito do segundo sistema, diz Marx:

A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usuária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. Porém, abstraindo a classe de rentistas ociosos assim criada e a riqueza improvisada dos financistas que atuam como intermediários entre o governo e a nação - como também os arrendatários de impostos, comerciantes e fabricantes privados, aos quais uma boa parcela de cada empréstimo do Estado rende o serviço de um capital caído do céu - a dívida do Estado fez prosperar as sociedades por ações, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em uma palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia (MARX, 1996, p. 373, 374).

Os grandes bancos que detinham os títulos nacionais e os comercializavam eram sociedades de especuladores privados que desde então tinham privilégios junto ao Estado, e em decorrência deles, tinham os recursos para lhes emprestarem. Por outro lado, o Estado se tornava credor da nação *até o último tostão adiantado*, criando-se um sistema internacional de crédito aparentemente oculto mas que foi uma das fontes da acumulação primitiva de industriais, manufatureiros e comerciantes com empréstimos de grandes somas em dinheiro (MARX, 1996).

Deste modo,

A dívida do Estado, isto é, a alienação do Estado - se despótico, constitucional ou republicano - imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente entra na posse coletiva dos povos modernos é - sua dívida de Estado (MARX, 1996, p. 373).

E como a dívida do Estado se respalda nas suas receitas, estas precisam cobrir os juros e demais gastos provenientes dela. Daí surge o moderno sistema tributário como parte da

acumulação primitiva. Uma vez capacitado pelos empréstimos a realizar grandes despesas extraordinárias, o Estado eleva os impostos de modo a cobrir o acúmulo de dívidas, que são contraídas sucessivamente para a realização de novos gastos extraordinários. Nas insubstituíveis palavras do autor,

O regime fiscal moderno, cujo eixo é constituído pelos impostos sobre os meios de subsistência mais necessários (portanto, encarecendo-os), traz em si mesmo o germe da progressão automática. A super-tributação não é um incidente, porém muito mais um princípio (MARX, 1996, p. 375).

A eficácia expropriante desse sistema é complementada pelo sistema protecionista, que encurtou *violentamente* a transição entre os modos de produção. Ao expropriar trabalhadores independentes para capitalizar os meios nacionais de produção, colocados a serviço de extratores de mais-valia do seu próprio povo voltados à exportação, esse sistema foi ainda responsável pela violenta extirpação da indústria nos países secundários dependentes (MARX, 1996).

Ao fim destes escritos, Marx (1996), que em meio às análises do desenvolvimento histórico das relações sociais econômicas se mostra indignado com a forma pela qual o modo de produção capitalista emerge, o faz uma vez mais ao salientar a importância do trabalho escravo infantil para a transformação da empresa manufatureira em fabril, em razão da necessidade de mais mão-de-obra para o seu funcionamento, assim como a decadência da opinião pública e da "sabedoria política" europeias na forma de lidar com a questão da escravidão de maneira geral e seu lucrativo comércio, em prol da acumulação de capital.

Marx (1996) historiciza que embora os primórdios da produção capitalista tenham se apresentado já nos séculos XIV e XV em cidades mediterrâneas, a era capitalista data de fato do século XVI. De acordo com Netto e Braz (2012) o capitalismo comercial, tido dessa forma por surgir especialmente dos grupos mercantis que acumularam grandes volumes de capitais comerciais, vai do século XVI a meados do século XVIII. Para além da acumulação primitiva, o estágio inicial do capitalismo é marcado pelo caráter revolucionário da burguesia, mediante o confronto com os privilégios da nobreza fundiária, motivo pelo qual muitos de seus interesses conjugaram com o da massa da população, bem como se lhe apresentava o desafio de desfazer as limitações impostas pelo antigo regime às forças produtivas. Engendrada de processos *extremamente progressistas* e outros *enormemente bárbaros*, o caráter heroico da Revolução Burguesa não a exime de uma série de contradições que permeiam a nova sociedade (NETTO; BRAZ, 2012).

Como corroboram os escritos marxianos sobre a acumulação primitiva, enquanto período de transição entre duas ordens sociais diversas, no capitalismo mercantil se gestaram as condições requeridas para o advento da sociedade capitalista, o que dependia decisivamente da participação do Estado. Por seu turno, o Estado se via interessado no crescimento do comércio e da indústria nacionais de modo a aumentar suas receitas e possibilitar seu fortalecimento. Assim, por meio de um processo longo e não linear, a burguesia se apropriou do Estado feudal e o instrumentalizou para o seu desenvolvimento. Nesse momento histórico, à própria burguesia se fazia necessário um Estado forte e atuante política e economicamente, organizando e incrementando o comércio e a indústria, assegurando a apropriação da terra e determinando salários em prol da classe burguesa (OLIVEIRA, 2009).

Na segunda metade do século XVIII, mudanças políticas, trazidas pela consolidação da Revolução Burguesa e a tomada do poder do Estado pela classe capitalista, e tecnológicas, em virtude da Revolução Industrial, fazem com que o capital passe a se organizar em razão da grande indústria, levando o capitalismo a um novo estágio de seu desenvolvimento histórico chamado capitalismo concorrencial (NETTO; BRAZ, 2012).

É nesse estágio que se dá a subsunção real do trabalho pelo capital, bem como é nesse momento que o capitalismo erradica ou subordina à sua dinâmica as relações econômicas e sociais pré-capitalistas, revelando então suas principais características estruturais e explicitando suas tendências mais profundas. O capitalismo concorrencial se baseava na grande indústria moderna, que ocasiona um processo de grande urbanização da sociedade europeia. Foi uma época onde se abriram grandes possibilidades de investimentos lucrativos sem a necessidade de grandes massas de capital, razão pela qual se desenvolveu uma *desenfreada* e generalizada concorrência, embora nos momentos de crise os pequenos e médios capitais fossem os mais atingidos. O comércio internacional se expandia largamente, com a intensificação da busca de matérias-primas pelos países mais avançados em todo o planeta e a venda de suas mercadorias produzidas em larga escala, de modo a estabelecer ligações comerciais mesmo com os países que até então se mantinham isolados do centro do capitalismo (NETTO; BRAZ, 2012).

Neste período surgiram as lutas de classe na sua forma moderna, provenientes do antagonismo das classes do proletariado e da burguesia. Em um primeiro momento, dizem Netto e Braz (2012), as formas de luta eram ainda grosseiras, mesmo em razão da extensão das jornadas de trabalho na extração da mais-valia absoluta pelos capitalistas, mas com o tempo esses conflitos foram ganhando maior politização e consciência. Neste período, o

desenvolvimento tecnológico era uma das formas de repressão às lutas dos trabalhadores mediante a ameaça de desemprego pela incorporação de novas máquinas para a substituição do trabalho "vivo".

Com o desenvolvimento do modo de produção, sua expansão e consolidação, a classe burguesa promove a disseminação das ideias contra o "absolutismo" do Estado, que ainda detinha uma intervenção extensa na vida social e econômica dos países. As teorias sociais que concebem a vida social com um fim econômico em detrimento das dimensões divinas, que começaram a ser desenvolvidas já no período do capitalismo mercantil, ganharam maior desenvoltura, e por meio das obras de Hobbes, Locke e Montesquieu,¹⁷ o Estado passou a ter maior importância na organização política da sociedade, separando-se o poder da figura pessoal do governante, ao passo que se criavam meios para a proteção da sociedade do poder arbitrário desses governantes, em especial com a separação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Desse modo, o Estado aumentava a sua estrutura burocrática e se profissionalizava, bem como desenvolvia suas forças armadas, por outro lado, o comércio e a indústria passavam a prescindir de sua intervenção econômica nos moldes do período anterior, demandando níveis maiores de "liberdade econômica" (OLIVEIRA, 2009).

Embora Oliveira (2009) traga que a limitação do poder estatal em relação à sociedade civil tenha aberto instrumentos e canais para a sociedade influenciar e controlar suas tomadas de decisão, de acordo com Netto e Braz (2012), esse Estado ainda se fundava numa participação social *extremamente* restrita. Os trabalhadores se encontravam em uma condição de ausência de garantias frente ao patronato, que tinha o poder estatal sob seu domínio.

É ainda neste estágio do modo de produção que se desenvolvem as elaborações da economia política clássica,¹⁸ que teve como principais expoentes Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823) e John Stuart Mill (1806-1873). Os economistas clássicos se apoiavam em uma visão que compreende o funcionamento econômico enquanto organismo que se equilibra "naturalmente" no livre mercado por meio da concorrência, da qual surge a conhecida metáfora da "mão invisível" do mercado, de Smith, que equilibraria a alocação de recursos na economia, desde que não houvesse interferências externas. Segundo essa escola do pensamento, mantida a "liberdade" na busca dos interesses econômicos pelos indivíduos

¹⁷ Filósofo francês Charles-Louis de Secondat (1689-1755), conhecido pelo nome da comuna francesa de Montesquieu por ter sido Barão da mesma, de acordo com a biografia do autor trazida pelo Centro Interdisciplinar de Ética e Economia Personalista. Disponível em: <<http://www.cieep.org.br/index.php?page=5&content=11&id=131>>.

¹⁸ Netto e Braz (2012) conferem importância ainda a François Quesnay (1694-1774), James Steuart (1712-1780), William Petty (1623-1687), Pierre de Boisguilleberd (1646-1714) e Jean Charles-Leonard Simonde de Sismondi (1773-1842).

por meio das atividades em que apresentam maior habilidade e produtividade, o mercado detém mecanismos, regidos por "leis naturais", de correção de falhas e desvios dos agentes econômicos, como a flexibilidade dos preços, dos salários e das taxas de juros, enquanto que a equalização das taxas de lucros entre os setores produtivos pela concorrência garantiria a reprodução do sistema (OLIVEIRA, 2009). Para Netto e Braz (2012), esse entendimento das categorias e instituições influenciadas pelo *jusnaturalismo moderno* que marcou a *teoria política liberal* indica o compromisso sociopolítico da Economia Política clássica, que não se colocava como "ciência pura", mas tinha claramente objetivos de intervenção política e social na luta da burguesia contra o Estado absolutista e as instituições do *Antigo Regime*, se confrontando com a nobreza fundiária e a Igreja.

Outra característica central da Economia Política clássica é a sua natureza ampla, por procurar compreender o conjunto das relações sociais (nesse entendimento, incluem-se as econômicas) que surgiam na crise do regime feudalista, donde se dava a generalização das relações mercantis e de sua extensão ao mundo do trabalho. Portanto, não era uma ciência especializada, pela qual se buscava recortar o objeto específico e analisá-lo de forma separada da realidade social. Seus autores buscavam, por meio das questões relativas ao *trabalho*, ao *valor* e ao *dinheiro*, entender o modo de funcionamento da sociedade capitalista, o que fez dessa, uma teoria social, ou seja, "um elenco articulado de ideias que buscava oferecer uma visão do conjunto da vida social" (NETTO; BRAZ, 2012, p. 29). Por meio de variáveis como o valor *natural* do trabalho, taxa *natural* de juros, equilíbrio *natural* da economia, suas "tendências naturais" e possíveis "desvios" provocados por situações de escassez ou abundância da força de trabalho sobre os salários e lucros, os levou a estudarem as leis que determinam a distribuição da renda entre as classes e sua influência sobre o processo de acumulação (OLIVEIRA, 2009).

Essas formulações econômicas clássicas identificaram, entretanto, que certos tipos de bens não poderiam ser explorados pelo mercado por não serem divisíveis ao consumo individual e gerar lucro. São bens os quais o consumo por um indivíduo não diminui substantivamente sua quantidade para o consumo de outro, o que não permite ao mercado estabelecer preços e torna sua produção inviável pelo setor privado, embora sejam ainda essenciais para o funcionamento do sistema. Esses bens foram denominados de *bens públicos* e deles decorre a *função alocativa* do Estado, com a assunção de que era necessária a sua atuação econômica no provimento desses bens de infraestrutura, contanto que não se incorresse, este Estado, em déficit orçamentário, uma vez que seu "equilíbrio financeiro" seria um dos pilares para o equilíbrio geral do sistema neste contexto histórico (OLIVEIRA, 2009).

Netto e Braz resumem bem o papel que coube ao Estado neste estágio do desenvolvimento capitalista:

O essencial das funções do Estado burguês restringia-se às tarefas repressivas: cabia-lhe assegurar o que podemos chamar de condições externas para a acumulação capitalista - a manutenção da propriedade privada e da "ordem pública" (leia-se: o enquadramento dos trabalhadores). Tratava-se do Estado reivindicado pela teoria liberal: um Estado com mínimas atribuições econômicas; mas isso não significa um Estado alheio à atividade econômica - pelo contrário: ao assegurar as condições externas para a acumulação capitalista, o Estado intervinha no exclusivo interesse do capital (e era exatamente essa a exigência liberal) (NETTO; BRAZ, 2012, p. 186, 187).

Porém, já no período entre 1825 e 1848, a incidência de crises do capital e a explosão de revoluções democrático-populares na Europa Ocidental e Central, mediante a alteração da relação da burguesia com os preceitos de *liberdade, igualdade e fraternidade* de seu período revolucionário, levaram também à crise e dissolução da Economia Política clássica. Uma vez que a emancipação burguesa se encerra nos preceitos políticos, não se efetivando como *emancipação humana*, com igualdade econômico-social, a burguesia passou a renunciar seu caráter emancipador e converteu-se em classe dominante e conservadora do novo regime. O surgimento de rebeliões da classe proletária que viria ter seu ponto alto nas revoluções de 1848 marcam o início da *decadência ideológica* da burguesia, e os ideais revolucionários da Economia Política clássica tornam-se incompatíveis com os interesses burgueses, o que levou o pensamento dominante a abandonar as conquistas teóricas dessa escola do pensamento, que viriam a ser assumidas pelos pensadores vinculados ao proletariado, que assume a herança revolucionária. Já na segunda metade do século XIX a própria expressão Economia Política cai em desuso, de modo que se desenvolve a Economia como disciplina especializada, separada das outras ciências sociais que se articulam na História, Sociologia e Teoria Política (NETTO; BRAZ, 2012).

Como traz Oliveira (2009), mediante a crise da Economia Política clássica, as ideias socialistas encontram um campo fértil para explicar a essência do capitalismo e expor o papel do Estado na sociedade de classes. Contra essas teorizações, a partir de 1870, surge a escola neoclássica,¹⁹ em especial por meio das obras de Willian Stanley Jevons (1835-1882), Carl Menger (1840-1921) e Marie-Ésprit-León Walras (1834-1910). Esses autores defendiam a economia clássica, porém, afastavam-se de suas principais bases teóricas que relacionavam a

¹⁹ Oliveira (2009) ainda destaca Alfred Marshall (1842-1924), Johan Gustaf Knut Wicksell (1851-1926), Eugene von Böhm-Bawerk (1851-1914) e Irving Fisher (1867-1947). Também de acordo com Netto e Braz (2012), essa corrente aparece em esboços de Marx como *economistas vulgares*, dos quais eram "típicos representantes" Willian Nassau Senior (1790-1864), Frédéric Bastiat (1801-1850) e o já citado J. S. Mill.

força de trabalho à criação de valor, e passaram a enfatizar o valor da utilidade das mercadorias apoiados no *princípio marginal*, segundo o qual a distribuição de rendimentos é determinada pela *contribuição marginal* que cada fator de produção proporcionava, avaliada pelo mercado de acordo com a *utilidade* do produto, o que substituiu a preocupação dos clássicos com o valor *natural* das mercadorias no longo prazo e as leis de distribuição entre lucros, salários e rendas.

Assim, o mundo econômico seria regido pelas leis naturais e pela concorrência, com as empresas concorrendo entre si sem o poder de determinar as condições de oferta, o preço do produto e a taxa de lucro de suas atividades, e *consumidores soberanos* racionais que buscam maximizar suas rendas e utilidades participando da determinação dos preços, da quantidade demandada e do nível de produção requerido por meio de suas preferências, garantindo com que o sistema funcione com a máxima eficiência. O conceito de eficiência deixa de ser resultado da liberdade da ação dos indivíduos para se dedicar a uma atividade, e partindo agora de uma perspectiva utilitarista, passa a ser relacionado à busca da maximização de suas utilidades de uso, enquanto o mercado continua sendo o campo de convergência de decisões dos agentes econômicos e sinalizador de ajustes e correções necessárias (OLIVEIRA, 2009).

O capitalismo concorrencial seguiu até a segunda metade do século XIX, quando ocorreram significativas alterações na ordem social por meio dos processos revolucionários de 1848 seguida da organização da classe trabalhadora que forçava a lenta democratização²⁰ da sociedade burguesa por meio do movimento operário, enquanto a burguesia convertia-se em classe conservadora, no intuito de manter as relações sociais assentadas na propriedade privada dos meios de produção e na exploração da força de trabalho (NETTO; BRAZ, 2012).

Como diz Oliveira (2009), o progresso industrial trouxe como consequência mais um momento de acentuação da deterioração das condições de vida da classe trabalhadora, agora marcadamente urbana, de modo que mulheres e crianças foram lançadas no mercado para trabalharem sob condições desumanas para complementarem a renda das famílias, concomitante ao crescimento econômico e à geração de riquezas aos capitalistas industriais.

Setores da burguesia deixaram então de se opor ao estabelecimento de medidas estatais de garantias mínimas aos trabalhadores, como a redução das jornadas de trabalho e regulação do trabalho infantil e feminino, e às reformas sociais que reduziam os efeitos da

²⁰ Também Gough (1982) diz que a democracia burguesa que no capitalismo avançado passou a compreender o sufrágio universal e a liberdade de expressão política e associação não se instituiu mediante nenhuma das revoluções burguesas desde o século XVII, mas pela classe trabalhadora emergente, e enfrentou continuamente resistência por parte da classe dominante.

exploração sobre a classe operária, mantido o direito fundamental da propriedade sobre o qual a acumulação ocorre (NETTO; BRAZ, 2012).

Netto e Braz (2012) destacam que uma série de fatores foram decisivos para a conformação do capitalismo concorrencial em um novo estágio do modo de produção capitalista. O desenvolvimento científico na época viria ainda a fomentar avanços na indústria e nos transportes que deram o predomínio da produção às indústrias *pesadas* como a do ferro, a química e a de combustíveis. Passam a operar também com maior intensidade as tendências de concentração (acúmulo de massas cada vez maiores de capital) e centralização (união de capitais já existentes) de capitais, inclusive em razão das inovações tecnológicas que passaram a requerer maior quantidade de capital investido para que se pudesse concorrer em condições similares entre capitalistas do mesmo ramo, o que resultou na formação dos *modernos monopólios*.

O próprio surgimento dos grupos monopolistas ainda viria a repercutir nas relações econômicas ao passo que esses grupos, dominando setores inteiros dentro de seus países originários e se expandindo com grande velocidade, passam a extrapolar as fronteiras nacionais, se estendendo sobre grandes partes do planeta. Ainda nas últimas décadas do século XIX e no início do século XX, o processo de monopolização do capital bancário, que neste momento já detinha importante posição frente aos outros setores ao manipular e controlar os imprescindíveis sistemas de crédito, e sua fusão com o capital industrial, formou o capital financeiro, que viria a ganhar centralidade no estágio que surgia (NETTO; BRAZ, 2012).

Este estágio, iniciado no último quarto do século XIX, é denominado de capitalismo imperialista ou monopolista. É neste estágio do seu desenvolvimento histórico que o modo de produção capitalista alcança o patamar mais elevado do sistema totalizante de contradições. Em sua complexidade, o capitalismo imperialista potencia as contradições decorrentes da exploração, observadas no período concorrencial, e as combina com novas contradições e antagonismos, enquanto deflagra *complexos* processos que atuam contra as tendências negativas e críticas mesmas que causa (NETTO, 2011).

Segundo Netto (2011), este estágio corresponde à maturidade histórica do capitalismo, no qual se realizam suas possibilidades de desenvolvimento que tornam mais amplos e complexos os sistemas de mediação que reverberam a reprodução do sistema de produção. Para o autor,

importa observar e destacar com a máxima ênfase [...] que a constituição da organização monopólica obedeceu a urgência de viabilizar um objetivo

primário: *o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados* (NETTO, 2011, p. 20).

Os principais fenômenos que o estágio imperialista, por meio da ordem dos monopólios, introduz na economia capitalista, e as *fundas e largas* implicações desses vetores na dinâmica econômica são classificados por Netto (2011) da seguinte forma: a taxa de acumulação se eleva e o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que o investimento nesses setores monopolizados torna-se progressivamente mais difícil, o que acarreta a redução da taxa de lucro que determina a opção do investimento, acentuando a tendência decrescente da taxa média de lucro. Por outro lado, o processo de acumulação é alterado de modo a tender à elevação em razão da centralização que o monopólio opera. Assim, as taxas de lucro tendem a ser mais altas nesses setores monopolizados, do que decorre a reversão, em favor dos grupos monopólicos, do que seria a tendência à equalização das taxas de lucro concretizadas no capitalismo concorrencial.

Continuando a caracterização da dinâmica econômica capitalista sob o imperialismo, tende a aumentar a taxa de afluência de trabalhadores ao exército industrial de reserva, muito em razão da busca sistemática pela economia com o trabalho "vivo" como um dos principais motivos que estimulam a inovação tecnológica. Ainda assim, os custos de *venda* sobem, em razão do hipertrofiado sistema de distribuição e apoio, já que os grupos monopolistas tendem a voltar seus investimentos no exterior de seus próprios limites guiando-se pela taxa de lucro marginal. Deste modo, os custos da busca deste mesmo lucro marginal diminuem em certa medida os lucros adicionais auferidos por esses grupos, causando ainda uma tendência ao crescimento progressivo dos preços das mercadorias e serviços produzidos pelos grupos monopolistas (NETTO, 2011).

Já nesse período do imperialismo, o Estado passava por *profundas* transformações por duas razões principais: colocou-se a necessidade cada vez maior da sua intervenção na garantia de mercados externos para a crescente produção dos países industrializados, e na solução de conflitos pela ausência de equalização das taxas de lucros entre os setores econômicos, sendo imprescindível uma política estatal econômica capaz de arbitrar os interesses dos diferentes capitais de modo a operar na reprodução do sistema. Esses conflitos são transpostos então, para o interior do aparelho estatal na tentativa de obter maiores níveis hegemonia dentro deste, em meio à sua autonomia relativa do ponto de vista das frações do capital (OLIVEIRA, 2009).

Não obstante à pertinência do imperialismo até o momento atual, esse estágio do modo de produção teve seu período "clássico", que durou, como dizem Netto e Braz (2012),

aproximadamente de 1890 a 1940. De acordo com Netto (2011), ainda nesse período clássico do imperialismo, surgem dois outros *elementos típicos* da monopolização. São eles o fenômeno da *superacumulação*, que diz respeito ao montante de capital acumulado sobre o qual passa a se encontrar dificuldades de valorização, capitais esses que se tornam cada vez maiores com a queda das taxas de lucros. O outro é a burocratização da vida social com a separação da propriedade em relação à gestão dos grupos monopolistas.

Em meio aos novos elementos e fenômenos que compõem o contexto imperialista, mantém-se a característica de anarquia da produção capitalista, a concorrência continua se expressando como marca do modo de produção, neste momento por meio das disputas entre os grupos monopolistas, bem como entre eles e os setores não monopolizados, o colonialismo é renovado na internacionalização da produção que acirra as desigualdades entre os países industrializados e os demais, e a relação de contradição na relação entre capital e trabalho, como vimos, se torna ainda mais conflituosa com o processo de substituição do trabalho "vivo" pelas inovações tecnológicas. Somadas essas contradições inerentes do modo de produção à contradição da elevação das dificuldades de valorização do capital ao alcançar determinados níveis de desenvolvimento e acúmulo, o imperialismo demanda mecanismos de intervenção *extra-econômicos* que perpassam a refuncionalização e redimensionamento do Estado (NETTO, 2011).

Entre as funções econômicas diretas que são assumidas pelo Estado se incluem a sua inserção como empresário nos setores não rentáveis, a assunção de (grandes) empresas capitalistas em dificuldades, a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, e os subsídios fiscais e garantias concedidas pelo Estado a determinados grupos, enquanto as funções indiretas dizem respeito às compras realizadas pelo poder público junto a esses mesmos grupos, os investimentos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e os gastos com investigação e pesquisa, além da elaboração de planos de médio e longo prazo de planejamento de investimentos como forma de racionalização da organização econômica. "Está claro, assim, que o Estado foi capturado pela lógica do capitalismo monopolista - ele é o *seu* Estado" (NETTO, 2011, p. 26).

Na vigência da fase "clássica" do imperialismo, em Netto e Braz (2012) observamos ainda dois processos sociais de grande relevância para o desenvolvimento do que viria ser o que Mandel (1982) chamou de *capitalismo tardio*, ou maduro: a incidência da crise de 1929 e a dimensão do desenvolvimento da organização política da classe operária.

Já no imperialismo, o capitalismo passou por diversas crises econômicas, porém, nenhuma delas se compara à violência das perturbações no processo de acumulação causadas pela crise de 1929. Essa crise evidenciou à classe dirigente a necessidade de ampliação das formas de intervenção econômica do Estado, deixando de se restringir à garantia das condições externas da produção e acumulação, para atuar no fomento às condições gerais desses processos, em que pese as resistências políticas para tal. Nos países onde o fascismo não se apresentou como alternativa viável à solução da crise, foram realizados ensaios dessa intervenção, com elevação dos níveis de investimento estatal e estímulos diretos, entre a atuação do Estado empreendedor em setores-chave da economia e por meio da atuação na reprodução da força de trabalho (NETTO; BRAZ, 2012).

Isso porque, nos países onde a tradição democrática não havia se consolidado, como a Itália, e onde se fez necessário atacar com maior veemência a classe trabalhadora, como na Alemanha, o Estado expressou mais explicitamente a natureza antidemocrática do capital, com a instauração do regime, que para Netto e Braz (2012) se mostra como o mais adequado para os monopólios, qual seja, o fascismo. Por meio desse regime, o Estado imobiliza e destrói as organizações dos trabalhadores, regula os salários, militariza a vida social e investe pesadamente na indústria bélica, além dos movimentos de guerra que assaltavam as riquezas de outros territórios e escravizavam os prisioneiros postos a trabalhar nas indústrias dos grandes monopólios.

Por outro lado, na Europa Ocidental e Nórdica, partidos políticos representativos dos trabalhadores ganhavam expressão e, vencendo obstáculos legais, chegavam aos parlamentos, juntamente com o crescimento do movimento sindical, enquanto que na Rússia, a Revolução de Outubro (1917) materializava o primeiro Estado proletário da história, o que trazia implicações de ordem econômica, com o estreitamento do mercado imperialista, e simbólica no imaginário social de vanguardas operárias mundo afora (NETTO; BRAZ, 2012).

Behring e Boschetti (2011) corroboram com tal análise ao apontarem como principais causas do enfraquecimento das bases materiais e subjetivas do liberalismo clássico o processo de concentração monopolizadora do capital, que demolia as utopias liberais de capacidades individuais frente à força dos grupos empresariais, e culmina na Grande Depressão de 1929-1932, e o crescimento do movimento operário e sua relevância no interior do Estado com o alcance de cargos de poder, com marcante importância para a vitória do movimento socialista russo e seu efeito de fortalecimento do proletariado internacionalmente, movimentos que oferecem maior poder coletivo aos trabalhadores para a realização de acordos coletivos com o

patronato e resulta no reconhecimento de direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos.

Antes porém de adentrarmos à discussão que concerne à constituição da política social no capitalismo, cabe trazeremos ainda outras contribuições específicas a respeito do Estado burguês, por meio do profundo estudo de Mandel (1982) sobre o contexto histórico do período tardio do capitalismo imperialista. O autor demarca que nesse momento as funções do Estado podem ser classificadas como: reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares da classe dominante ao modo de produção; integrar as classes dominadas de modo a garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a dominante, o que é realizado de diversas formas como a magia e os rituais, a filosofia, e a moral, a lei e a política, a educação, a cultura, os meios de comunicação e sobretudo, pelas categorias do pensamento peculiares à estrutura de classe, tendo como prevacente a lei do fetichismo da mercadoria; e criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante, ponto é o seu foco principal.

Para Mandel (1982) o prover das condições gerais de produção se diferencia das outras funções por relacionar-se diretamente com a esfera da produção e assegurar uma mediação direta entre a infra e a superestrutura, ou seja, as condições para a acumulação e as iniciativas do Estado no fomento ao processo produtivo como um todo. E essa função o Estado desempenha: assegurando os pré-requisitos gerais técnicos do processo produtivo, como os meios de transporte e de comunicação; os pré-requisitos gerais sociais, como a lei e a ordem, o mercado nacional, o Estado territorial e o sistema monetário; e a reprodução contínua das formas de trabalho intelectual que são indispensáveis à produção econômica, como a astronomia, a geometria, a hidráulica, entre outras.

Corroborando ideias aqui já trabalhadas, Mandel (1982) demarca que o surgimento dos monopólios gerou uma tendência de superacumulação permanente nas metrópoles capitalistas e a propensão a exportar capital e dividir o mundo em domínios coloniais. Esses fatores produziram o aumento substancial nas despesas estatais com armamentos com dupla função de defender os interesses de cada potência metropolitana contra os rivais imperialistas e proporcionar uma fonte de mais acumulação de capital. Netto e Braz (2012) também destacam a indústria bélica como componente central da economia imperialista para travar o subconsumo e reverter fatores de crise como a superacumulação, inclusive por meio de atividades de guerra, mas não só, com a permanente corrida armamentista alimentada pelos interesses políticos internacionais, vinculados aos econômicos. Indústria essa de constantes inovações tecnológicas e que depende diretamente dos orçamentos nacionais, sem a qual

atualmente o sistema entraria em contexto de elevadas taxas de desemprego nos países de capitalismo central.

Relatando também o aumento da influência política do movimento da classe operária, Mandel (1982) traz que o Estado evoluiu historicamente de forma contraditória pela elevação do seu papel integrador. Uma característica dessa época então é a ampliação geral da legislação social, servindo como forma de salvaguardar a dominação de classe contra ataques mais radicais mas também correspondendo a interesses gerais da reprodução ampliada do modo de produção ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela se encontrava ameaçada pela superexploração.

Como diz o autor,

A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma porcentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista (MANDEL, 2012, p. 338, 339).

Apesar deste importante fator, Mandel (1982) alerta que não se deve extrapolar essa tendência na falsa crença em uma redistribuição crescente da renda nacional de modo a tirar valores do capital e transferi-los ao trabalho. Reduzir a taxa de lucros para redistribuição de renda seria um risco para a reprodução ampliada do sistema, bem como para a simples, pelos riscos de se detonar uma greve de investimentos e fuga de capitais que causaria desemprego em massa. O desenvolvimento do reformismo se conclui como programa com restrições periódicas do consumo da classe operária de modo a elevar a taxa de lucros e estimular o investimento como forma de "estabilização econômica".

A crescente dificuldade de valorização de capital do capitalismo tardio e sua suscetibilidade a crises fazem da "administração de crises" um fator vital da atuação do Estado, por meio de políticas governamentais anticíclicas. A redução da rotação do capital fixo, a aceleração da inovação tecnológica e a elevação dos custos dos principais projetos de acumulação de capital, devido à terceira revolução tecnológica, que aumentam os riscos de atraso ou ausência de valorização de grandes montantes de capital no capitalismo monopolista em seu estágio tardio pressionam o Estado no sentido de um maior planejamento econômico e de constante elevação da socialização de custos e perdas por meio do financiamento de condições gerais da produção, sem os quais alguns setores não seriam capazes de satisfazer as necessidades do processo capitalista de trabalho (MANDEL, 1982).

Porém, a hipertrofia do Estado no capitalismo tardio gera novas contradições, uma vez que a *nacionalização* de parte do capital só pode ocorrer sem que haja queda nos lucros e na taxa de mais-valia do capital privado, ou seja, sem que ameace a valorização. Assim, o que ocorre é uma redistribuição "horizontal" por meio da centralização de frações da mais-valia e dos salários com o objetivo de assegurar a realização e despesas necessárias à preservação da sociedade burguesa. Mesmo essa redistribuição horizontal depende de condições objetivas como a taxa geral de aumento da produção, desenvolvimento da taxa de lucros e a correlação de forças entre as classes, que em casos de mudanças graduais ou abruptas resultam em crises endêmicas financeiras no aparelho estatal (MANDEL, 1982).

Neste período observa-se também a tendência de aprimoramento do planejamento econômico do Estado e a socialização estatal de custos e perdas em diversos processos produtivos, em razão de características do capitalismo tardio como a redução da rotação do capital fixo, a aceleração de evolução tecnológica, e o *enorme* aumento dos custos para grandes projetos de investimento e acumulação, o que eleva os riscos de atraso e fracasso da valorização de grandes volumes de capital. Este é um ponto central para Mandel (1982), de modo que afirma que sem essa socialização de riscos setores inteiros nem *remotamente* seriam capazes de satisfazer as necessidades do processo de produção. Esse ponto se relaciona com a suscetibilidade crescente do sistema social a crises econômicas e políticas que ameaçam diretamente o modo de produção, o que confere ao planejamento estatal também o papel vital de "administrador de crises", para o qual o Estado se vale de todo o leque de políticas anticíclicas para evitar, adiar ou diminuir efeitos de quedas bruscas na acumulação, seja pela sua responsabilização de cada vez maiores volumes de "condições gerais de produção", seja por esforços para assegurar uma valorização mais rápida do capital excedente.

Mandel ainda assinala que a crescente função econômica do Estado do capitalismo tardio na centralização e redistribuição de parte do excedente social torna os grupos capitalistas cada vez mais ativos na tentativa de influenciar suas decisões. Assim, a dominação financeira e econômica da máquina estatal continua prevalecendo em grande medida, e nesse contexto, o capital financeiro tem relevância maior do que qualquer outro por ser credor do Estado e dispor das massas de crédito imediato para os momentos de "desequilíbrio fiscal" em que se faz necessário. A organização hierárquica que envolve desde a escolha dos funcionários públicos de alto escalão, com a marcante presença de atores econômicos privados nas gestões estatais, a estrutura global do mercado que impede os governos nacionais de elaborarem políticas fiscais e monetárias descoladas da ordem mundializada e a cooptação de quadros dirigentes dos partidos de massa operária e de

sindicatos também se somam a fatores mais gerais de apropriação do Estado pela burguesia como a difusão ideológica dominante, agora por meio das teorias financistas de controle dos gastos públicos e a divisão dos Poderes que impede qualquer exercício direto do poder por parte da massa da classe operária (MANDEL, 1982).

É ainda esse Estado que se vê na necessidade de enfraquecer a abolir direitos de organização da classe trabalhadora como os direitos sindicais, os direitos de greve, as liberdades de imprensa e de reunião, e os direitos de manifestação por serem direitos cada vez mais incompatíveis com as necessidades de reprodução do capitalismo nesse estágio de seu desenvolvimento, impedindo que a classe trabalhadora utilize dessas ferramentas contra os *enormes* problemas sociais criados pelas contradições do modo de produção, em especial do imperialismo monopolista. e como bem lembra o autor,

A luta para preservar e ampliar esses direitos não desenvolve apenas uma compreensão mais profunda da verdadeira natureza de classe do Estado capitalista tardio e da democracia parlamentar burguesa, [...] também proporciona mais energia para a luta decisiva pelo poder entre capital e trabalho, por meio da demonstração constante de que a classe operária não pode romper a dominação do capital em cada fábrica separadamente, mas apenas na sociedade como um todo. O pré-requisito dessa emancipação é a conquista do poder político e a demolição do aparelho de Estado burguês pelos produtores associados (MANDEL, 1982, p. 350).

Dessa forma, a concepção dialética do Estado trazida por Mandel (1982) e que se pode averiguar na teorização marxiana - bem como na de Engels - é decisivo componente político para a classe trabalhadora pensar a correlação de forças, radicalizando os espaços democráticos e tencionando as contradições do aparelho estatal, inclusive no campo das políticas sociais, que têm ainda potencialidades no provimento de condições de vida da classe que não podem ser desconsideradas. Assim, passamos ao ponto de discutirmos o contexto da emergência dessas políticas e sua generalização no centro do capitalismo, de modo apreendermos os principais elementos que permeiam essa política social capitalista.

1.3 Pacto Keynesiano/Fordista e a constituição da política social

De acordo com Salvador (2010), em decorrência da crise de 1929, o mercado mundial se reduziu em um terço. Entre as principais marcas da crise estão a explosão do desemprego em massa, a forte queda da renda e a queda das taxas de lucro, o que acarretou perda de legitimidade dos pressupostos do liberalismo econômico, e propiciou as condições para que

futuramente ganhassem relevância no pensamento econômico dominante as ideias do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946).

Em meio aos autores que buscavam arranjos institucionais para solucionar os problemas relativos à incapacidade do capitalismo de regulamentar as condições para a sua reprodução, Keynes, em especial por meio de sua obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936, viria a romper parcialmente com os princípios do liberalismo, defendendo uma maior intervenção econômica estatal como forma de reativar a produção e questionando pressupostos clássicos da auto-regulação econômica do mercado por meio da harmonia entre os interesses "egoístas" dos agentes econômicos. Keynes desenvolve que as escolhas individuais entre investir, poupar, consumir e entesourar podem gerar insuficiência de demanda efetiva, ou seja, de meios de pagamento suficientes em circulação, bem como ocasionar capacidade produtiva ociosa e desemprego, o que acarreta o contexto de crise (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O principal ponto da teoria econômica keynesiana é uma atuação ativa do Estado na economia por meio do consumo e do investimento com o objetivo de influenciar a demanda agregada, como medidas para elevar os níveis de emprego, distribuir renda, reduzir a desigualdade, e complementarmente, por meio de uma atuação passiva, influenciar a propensão ao consumo por meio do sistema tributário e da fixação das taxas de juros (SALVADOR, 2010).

Em virtude das expectativas de retorno imediato do capital que guiam os investimentos empresariais, que desconsideram o conjunto global da economia e do mercado, e das implicações da instabilidade do mercado para os níveis de investimento e renda, Keynes viu no Estado a legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, inclusive com a incursão em déficit público, para controlar o volume de moeda disponível e as flutuações econômicas, quais sejam a planificação indicativa da economia para evitar riscos de amplas flutuações periódicas, a intervenção na relação capital/trabalho por meio de política salarial e "controle de preços", a distribuição de subsídios, a política fiscal, a oferta de créditos combinada a uma política de juros, e as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Behring e Boschetti (2011) vêm, portanto, o programa keynesiano fundado em dois pilares: a geração de emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, e o aumento da renda e promoção de níveis mais elevados de igualdade por meio da instituição de serviços públicos e políticas sociais. O Estado passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, seja na produção, seja na regulação das relações econômicas e sociais.

Dessa forma, as políticas sociais importam também por se constituírem como parte da política econômica anticíclica. Ainda assim, segundo a perspectiva keynesiana, o *bem-estar* deve ser buscado na esfera do mercado com a busca individual de interesses econômicos, admitindo porém, uma maior intervenção estatal para a garantia da produção, bem como na área social. Desse modo, Keynes defendeu a liberdade individual e a economia de mercado, mas rompeu com pressupostos teóricos da dogmática liberal-conservadora da época. Também Salvador (2010) lembra que as formulações keynesianas não tinham como foco a desigualdade em si, mas a forma como ela afeta a reprodução sistêmica do modo de produção.

Visitando os escritos clássicos de Keynes, o tema é tratado com clareza:

Embora essa teoria indique ser de importância vital o estabelecimento de certos controles sobre atividades que hoje são confiadas, em sua maioria, à iniciativa privada, há muitas outras áreas que permanecem sem interferência. O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica na nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade (KEYNES, 1996 p. 345).

Keynes refutava a "Lei de Say"²¹, segundo a qual toda produção encontra sua própria demanda e que parte do pressuposto de que toda a renda de salários e lucros seria gasta na compra de bens e serviços na economia, o que impediria o excesso de produção, ou seja, a partir de um postulado de que o sistema capitalista opera sempre em equilíbrio. Keynes identificou que caso esse equilíbrio fosse verdadeiro a concorrência levaria sempre o funcionamento da economia à condição de pleno emprego, o que não estava ocorrendo, mesmo com a flexibilidade dos salários, e que o mercado não era autossuficiente para determinar o volume da força de trabalho empregado, antes, este é reflexo das decisões no mercado, regidas pelo princípio da demanda efetiva (SALVADOR, 2010).

²¹ Formulada pelo economista francês Jean-Baptiste Say (1767-1832), que de acordo com Oliveira (2009) e Salvador (2010), foi adotada pelo modelo teórico de Ricardo, mas viria a dar maior sustentação aos autores da escola neoclássica até a década de 1930.

Além da crença de que a economia funcionava em pleno emprego de recursos, onde a regulação da produção corre pelo volume da força de trabalho e dos meios de produção, a "Lei de Say" influenciou as teorizações neoclássicas na formação dos preços na relação entre salários e lucros na livre concorrência entre oferta e demanda, e nas finanças públicas, com o entendimento de que os gastos públicos não exercem efeitos positivos na economia por constituírem transferências de despesas privadas a serem utilizadas em atividades "improdutivas", o que impetra uma concepção de que o Estado devia ter seu funcionamento restrito ao estritamente essencial para a manutenção da ordem e aplicação da justiça (SALVADOR, 2010).

Em sua crítica, Keynes diz:

A doutrina clássica, por outro lado, que se resumia categoricamente na proposição de que "a Oferta cria a sua própria Demanda" e que continua subjacente em toda a teoria econômica ortodoxa, envolve uma hipótese especial a respeito da relação existente entre estas duas funções. [...] Isto quer dizer que a demanda efetiva, em vez de ter um único valor de equilíbrio, comporta uma série infinita de valores, todos igualmente admissíveis, e que o volume de emprego é indeterminado, salvo na medida em que a desutilidade marginal do trabalho lhe fixe um limite superior. Se isso fosse verdade, a concorrência entre os empresários levaria sempre a um aumento do emprego, até o ponto em que a oferta agregada cessa de ser elástica, ou seja, um ponto a partir do qual um novo aumento no valor da demanda efetiva já não é acompanhado por um aumento da produção. [...] Outro critério, aliás equivalente, a que chegamos agora é o da situação em que o emprego agregado é inelástico diante de um aumento na demanda efetiva relativamente ao nível de produto correspondente àquele nível de emprego. Assim, a lei de Say, segundo a qual o preço da demanda agregada da produção em conjunto é igual ao preço de sua oferta agregada para qualquer volume de produção, equivale à proposição de que não há obstáculo para o pleno emprego (KEYNES, 1996, p. 61).

Trechos como esse nos permitem visualizar como, de fato, a crise havia desmontado diversos postulados da teoria econômica liberal clássica, de modo que a realidade concreta já não lhes dava base material de sustentação, como trazem Behring e Boschetti (2011). Entretanto, as propostas keynesianas não resolveriam as contradições, que são inerentes do modo de produção (como veremos no capítulo 3), mas apenas viriam a dar novo fôlego à acumulação de capital por meio da ativação estatal da economia de forma ampla. Assim como as autoras, Salvador (2010) diz que a teorização keynesiana contribuiu ainda para o desenvolvimento das economias dos países de capitalismo central no contexto do pós-guerra o modelo de acumulação fordista de produção em massa para consumo de massa que envolvia os acordos coletivos entre capital e trabalho, lhe conferindo o caráter de um *pacto* social-econômico.

A decomposição dos processos de trabalho em movimentos rigorosamente estudados para controlar os tempos de trabalho com a introdução das linhas de montagem e da eletricidade, e o conjunto de estratégias de gestão e monitoramento do fluxo de informações em virtude dos princípios tayloristas e de Fayol que começaram a ser implementados ainda no início no século XX, enquanto aspectos técnicos e de regulação da produção e relações de trabalho do Fordismo, somados aos acordos coletivos com os trabalhadores dos setores monopolistas em torno dos ganhos da produtividade do trabalho, formaram o *pacto fordista* da produção em massa para o consumo em massa, que viria a complementar as mudanças trazidas pelo pensamento keynesiano ao ordenamento econômico capitalista na superação da crise (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Como diz Salvador,

Dessa forma, o período do segundo pós-guerra foi marcado por um crescimento acelerado do capital produtivo nos principais países capitalistas, configurando um regime de acumulação intensiva. Entretanto, diferentemente de outras etapas da evolução do capitalismo, o crescimento foi acompanhado pelo consumo de massa. Essa articulação garantiu mercado para escoar a produção, evitando um problema de superprodução e, assim, permitiu a continuidade "tranquila" da acumulação. De fato, na economia capitalista é necessária uma profunda ligação entre a produção e a esfera da circulação: no capitalismo não basta produzir; é fundamental o mercado para escoar a produção (SALVADOR, 2010, p. 61).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), embora o fordismo tenha sido desenvolvido ainda nas primeiras décadas do século XX, as condições para que de fato viesse a ser adotado hegemonicamente se deram após 1945, quando as tecnologias implementadas no esforço de guerra transformaram-se em meios de produção na indústria civil e os próprios esforços de guerra já haviam realizado efeitos disciplinadores sobre os trabalhadores.

No período do entre-guerras a propagação do fordismo encontrou resistência por parte dos trabalhadores pela imposição de intensivas horas de trabalho repetitivo e segmentado. O advento do keynesianismo permitiu a consolidação do fordismo mediante a atuação estatal na constituição de novos poderes institucionais de mediação da correlação de forças entre capital e trabalho e equilibraram o poder por meio do estabelecimento de compromissos de ganhos sociais para os trabalhadores, com o apassivamento do movimento sindical, que teve repercussões ainda para o horizonte ideológico da classe trabalhadora (SALVADOR, 2010).

O alcance de elevados níveis de emprego estável, a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, à qual se permitia neste momento o acesso ao consumo e ao lazer, a condução do pacto social pelos grandes partidos socialdemocratas de ideário reformista e o *forte* isolamento da esquerda revolucionária mediante os rumos do projeto socialista da União

Soviética, colaboraram para diluir a radicalidade das lutas operárias (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

É nesse contexto sócio-histórico que viria a se dar o estabelecimento generalizado das políticas sociais na Europa Ocidental. Embora não se possa afirmar com precisão o período em que surgiram as primeiras iniciativas de política social, desde a Revolução Industrial, com o surgimento das lutas de classe em sua modalidade moderna em meio à plena subsunção do trabalho ao capital e a agudização do fenômeno do *pauperismo*, as lutas operárias provocaram o surgimento de regulamentações sociais e do trabalho pelo Estado. Na segunda metade do século XIX o proletariado reage, por meio de greves e manifestações, à exploração *extenuante* fundada na mais-valia absoluta, contra a extensão das jornadas de trabalho, a exploração de crianças, mulheres e idosos e o valor da força de trabalho. Em respostas às lutas dos trabalhadores, a burguesia requisita a repressão direta do Estado, mas passa a fazer concessões formais pontuais na forma de legislações fabris, enquanto intensificam-se os investimentos em tecnologia para dirimir os custos decorrentes das paralizações dos trabalhadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ainda assim, durante o período de predomínio do liberalismo (de meados do século XIX até a terceira década do século XX), o predomínio do mercado como regulador supremo das relações sociais e suas elaborações da forma de compreender o Estado, interpelam às políticas sociais desse período o predomínio do individualismo, da "liberdade" e da competitividade, e a naturalização da miséria como resultante da imperfectibilidade humana. Por meio do entendimento de que o bem estar individual maximiza o coletivo, e da necessidade de um Estado mínimo, em que pese o dever de agir *firmemente* no estabelecimento do livre mercado na sociedade civil, as políticas sociais eram entendidas como estimuladoras do ócio e como desperdício, desestimulando o interesse pelo trabalho e gerando riscos para a sociedade de mercado. Deste modo, nesse período ao Estado perpassava o entendimento de que apenas aos segmentos de pessoas que não podiam competir no mercado de trabalho, como crianças, idosos e deficientes, caberia assegurar assistência mínima como paliativo. Deste modo, Behring e Boschetti entendem que o principal sustentáculo do predomínio do liberalismo foi o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Pereira (2011) faz o resgate dos primeiros registros de regulações do trabalho desde o século XIV, com as leis punitivas da "vagabundagem" e mendicância, mas com medidas de assistência aos inválidos para o trabalho e de benefícios com a cobrança de prestação de serviços em contrapartida, para mostrar que o liberalismo, mesmo em seu caráter ideário de

"libertar" o Estado de sua tradição absolutista paternalista, concretiza ataques às mínimas medidas de assistência pública que já haviam sido estabelecidas. Permeiam esses ataques, formulações de Malthus,²² que usufruía de prestígio intelectual e influência na opinião pública, de condenação a qualquer tipo de ajuda à pessoas em condição de pobreza, inclusive as esmolas, que do ponto de vista econômico poderia influenciar na inflação de preços, uma vez que aquele indivíduo que consome um produto por meio de esmola não produziu riquezas para obter esses valores.

Vale citar ainda outra formulação malthusiana, de que a ajuda aos pobres propiciava a perpetuação do fenômeno da pobreza pela procriação por ímpeto "imprevidente" e "imprudente" para além de suas posses, na qual se embasou David Ricardo para desenvolver, em seu sistema teórico da *lei de ferro dos salários*, segundo a qual o crescimento econômico sempre se defronta com a escassez de recursos, entendimento que o crescimento demográfico força a ampliação da produção de alimentos, e portanto, o cultivo em terras menos férteis que gerariam desequilíbrios entre custos e lucros. Este argumento é parte da sua proposição de aplicação de um programa econômico liberal, livre do intervencionismo estatal, ancorado no princípio da autoajuda preconizado pelo individualismo de Adam Smith (PEREIRA, 2011).

Behring e Boschetti (2011) demarcam que o predomínio desses princípios caracterizam de maneira geral a atuação do Estado frente às demandas sociais no final do século XIX. Entretanto, as autoras se afastam de qualquer visão linear da história e dos processos sociais e afirmam a relação de continuidade entre o Estado liberal e o Estado social, havendo sim, uma relação de predominância dos princípios norteadores da ação pública em diferentes contextos históricos e geográficos. Desta feita, ainda no fim do século XIX, a mobilização da classe trabalhadora organizada assegura importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos, para além dos direitos civis, como o direito ao voto, à organização em sindicatos e partidos e à livre expressão e manifestação, mas também amplia o processo gradual de conquista dos direitos sociais.

Para Pereira (2011), o século XIX teve importância histórica na conformação das condições sociais, políticas e econômicas para a constituição da política social do pós segunda guerra principalmente por meio de três grandes acontecimentos. O primeiro deles diz respeito à transformação qualitativa das técnicas de produção iniciadas no século XVIII que configuraram a Revolução Industrial. Esta, por meio dos progressos técnicos que propiciou no âmbito da produção de mercadorias, e na tendência desigual de apropriação da riqueza

²² Economista britânico de tradição liberal Thomas Malthus (1766-1834).

acumulada e alienação do trabalho, obrigou o Estado a fazer mediações legais e políticas, levando o caráter "social" a ocupar um lugar preciso entre a organização política e o sistema econômico para regular as forças livres do mercado e suas tensões sociais.

O segundo grande acontecimento foi a eclosão da democracia de massas. Mediante a conquista de direitos civis e políticos pelos emergentes movimentos de massas, com especial importância nesse processo para a Revolução Francesa ocorrida em 1789, com seus ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, propagados pelo pensamento liberal, mas também por socialdemocratas e socialistas na defesa à expansão da cidadania. Assim, o liberalismo hegemônico do século XIX, que reclamava *liberdade, igualdade e autoajuda*, em muito provenientes da Revolução Francesa, e o aumento do poder político dos trabalhadores contribuíram para a transformação do Estado absolutista paternalista em um Estado social de direitos (PEREIRA, 2011).

O terceiro grande fator foi a constituição dos Estados-nação modernos, pela superação do Estado patrimonial e sua transformação em um poder discricionário capaz de instituir, gerir e financiar políticas de interesses de seus membros, sem a ingerência externa nos moldes do tempo medieval, quando os reis detinham todas as funções executivas, legislativas e judiciárias, e passavam o poder por herança familiar. Já os Estados-nação passaram a ter práticas administrativas e funções de poder regidas por regulamentações legais, um progresso importante para a ampliação da cidadania que viria a influir na constituição da política social (PEREIRA, 2011).

Salvador (2010) reúne dados que mostram a instituição de seguros sociais na Europa Ocidental já a partir de 1871 (na Alemanha), e na Europa Nórdica, a partir de 1894 (na Noruega), enquanto que nos países de capitalismo central da América (Estados Unidos e Canadá), estes seguros surgem na década de 1930. Os dados mostram similaridade entre os países europeus na ampliação de cobertura dos seguros, cobrindo primeiro acidentes industriais, passando para saúde, pensões, desemprego, e mais tardiamente, subvenções à família.

A Alemanha foi reconhecidamente pioneira na introdução de políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social. No contexto de lutas de classes que vivia o país e com a organização colaborativa de caixas de poupança e previdência, que também mantinham trabalhadores em greve, o governo de Otto Von Bismarck instituiu o primeiro seguro-saúde obrigatório em 1883, como forma de desmobilizar lutas de algumas categorias específicas. Embora se marquem o reconhecimento público de que a incapacidade para trabalhar decorre de contingências que devem ser protegidas, os seguros passam a se expandir pelo continente

sob um ótica privada, com cobertura restrita aos trabalhadores contribuintes e suas famílias, acesso condicionado à contribuição direta anterior e os benefícios têm relações de proporcionalidade à contribuição. Composto ainda essa, que viria a ser reconhecida como uma das grandes matrizes da política social, nomeadamente a matriz bismarckiana, a gestão dos recursos se dava por tipos de seguro, e era realizado pelos contribuintes, empregados e empregadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Entretanto, "a crise de 1929/1932 marcou uma mudança substantiva no desenvolvimento das políticas sociais nos países capitalistas da Europa ocidental" (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 91). A partir de então ganham maior relevância as ideias keynesianas. De acordo com Salvador (2010), o padrão de acumulação keynesiano/fordista esteve intimamente ligado à consolidação do Estado Social que possibilitaria o que Behring e Boschetti (2011) trazem como "consenso pós-guerra" de aliança de classes por meio dos acordos entre partidos de direita e esquerda e a assunção do poder em boa parte dos países do centro do capitalismo por partidos social-democratas.

Como dizem as autoras, desde o início, essas iniciativas de proteção social tiveram origem nas reivindicações da classe trabalhadora. Desse modo, o "consenso" só foi possível com o abandono de boa parte da classe trabalhadora do projeto de socialização da economia mediante a aprovação de legislações de expansão dos direitos e benefícios sociais, de modo a concordar com uma economia "mista" que envolvia o comprometimento estatal com o crescimento econômico e pleno emprego (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Gough (1982), lembra que os textos marxianos já faziam referência à leis de jornadas fabris e de trabalho contra a exploração excessiva da força de trabalho, que não surgiram de iniciativas da burguesia mas especificamente da luta dos trabalhadores. O autor traz que paradoxalmente, a classe trabalhadora contribui indiretamente para a acumulação do capital a longo prazo e fortalece as relações sociais capitalistas ao lutar por seus interesses dentro do Estado, uma vez que, ao buscar sanar suas necessidades e melhorar suas condições de vida, a classe consegue concessões da classe dominante junto ao Estado, de modo que à livre concorrência, do ponto de vista dos capitais individuais, não importa as condições de vida dos trabalhadores (a menos que interfiram na produtividade do trabalho), e o reconhecimento de direitos que amenizam a exploração ocorrem por obrigação da sociedade ao capital. A elevação das forças da classe trabalhadora organizada e dos movimento sociais fizera com que a classe dominante pensasse de forma mais estratégica nas políticas sociais e a reestruturar o aparelho estatal com esse fim, ao mesmo passo que a própria classe trabalhadora tinha interesses na intervenção extensa do Estado para a melhoria das suas

condições de vida e trabalho. Colaborou ainda a centralização do poder estatal nos governos centrais, que permitiu com que a luta de classes fizesse pressão sobre essa estrutura centralizada. Desse modo, a origem das políticas sociais é um movimento dialético da realidade, como resposta funcional do Estado às necessidades políticas e econômicas da reprodução do capital, controlando potenciais revoltas populares e colaborando com a reprodução física da classe trabalhadora, bem como resultado da luta dos trabalhadores (GOUGH, 1982).

Um dos elementos que configuram essa mudança substantiva é o aumento nos gastos sociais em todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), passou de uma média de 3% do orçamento em 1914, para 5% em 1940, e vai a porcentagens entre 10% e 20% na década seguinte, chegando a 25% em 1970. Em alguns casos, o processo de generalização das políticas sociais começou pela implementação de seguros sociais para categorias específicas, que posteriormente foram ampliados e complementados por programas de renda mínima, como ocorreu na França e na Alemanha. Em outros casos, como na Inglaterra e nos países escandinavos, primeiro foram criados benefícios nacionais para garantia de mínimos sociais, que viriam a ser combinados com sistemas de seguridade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, GOUGH, 1982).

Outro elemento diz respeito à mudança das características demográficas da população dos países de capitalismo central, com o aumento no número e porcentagem de idosos e da população economicamente inativa, o que necessariamente altera a relação entre contribuinte e usuário dos serviços de proteção social, em especial das aposentadorias e pensões. Também o crescimento sequencial de programas sociais no período do entre-guerras até a consolidação do que viria a ser o Estado Social, em especial na Europa (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Gough (1982), embora exista uma *imensa* diversidade nas políticas sociais nacionais, suas organizações e estruturas, houve uma convergência entre dois grupos de países, com antecedentes históricos diferentes, no processo de generalização das políticas sociais. Um grupo, no qual estão França e Alemanha, foram estabelecidos benefícios de seguridade social para grupos de trabalhadores específicos, e durante o século XX eles foram modificados de modo a terem maior cobertura e com a incorporação de benefícios de garantia de "mínimos sociais" dentro dos sistemas de seguridade social. Outro grupo, no qual estão a Inglaterra e os países escandinavos ocorreu o inverso, primeiro foram estabelecidos programas de "mínimos sociais", para então serem desenvolvidos benefícios baseados em diferentes tipos de seguridade de acordo com os níveis dos salários.

Gough (1982) insiste que apesar dessa tendências, a diversidade da política social entre os países é grande, e retrata o caso mais extremo dessa diversidade, qual seja, o caso dos Estados Unidos, enquanto único país do mundo ocidental que não tem um sistema de benefícios familiares nem um sistema de saúde pública nacional.

Enquanto uma das experiências que viriam a embasar a generalização das políticas sociais ocorridas em países nos quais o fascismo não se instalou, o *New Deal* desenvolvido nos Estados Unidos a partir de 1935 se mostra como uma referência para a elaboração da ideia contemporânea de seguridade social. Mergulhado na profunda crise econômica²³ e com níveis de desemprego chegando a 25% da população economicamente ativa do país em 1933, o *New Deal* surge após a eleição do democrata Franklin Delano Roosevelt após a administração do republicano Hebert Clark Hoover, de matriz liberal, que acionou como combate ao deflagrar da crise a elevação de direitos alfandegários, redução das taxas de desconto bancário e o estímulo ao consumo e armazenamento pelo crédito, medidas que agravaram a recessão (POGGI, 2008, SALVADOR, 2010).

Nas primeiras décadas do século XX, o crescimento econômico norte americano causava euforia social, quando o Produto Interno Bruto (PIB) do país cresceu 62% de 1914 a 1929, com taxas de desemprego de 3% da força de trabalho, aumento dos salários e investimentos juntamente aos baixos níveis de inflação que propiciavam consumo de massa para a população estadunidense. Esses fatores marcam a versão americana da '*Belle Époque*', em que pese a pobreza da população rural em razão das baixas dos produtos agrícolas com os excedentes rurais, a desigualdade que fazia com que 60% das famílias vivessem com rendas anuais abaixo de dois mil dólares e as jornadas de trabalho que em setores como a indústria do aço chegavam a doze horas por dia, em alguns casos sete vezes por semana (POGGI, 2008).

Com a eclosão do binômio da superprodução e subconsumo que expõe as *profundas fissuras e incoerências* do crescimento econômico na crise de 1929, o Partido Democrata, até então tipicamente sulista e rural adquire nova feição e apresenta uma nova proposta política que alterava de modo significativo a relação entre o poder público e a economia, em contraposição ao desgastado programa do Partido Republicano. Baseado na tradição reformista norte-americana, no campo, o *New Deal* preconizou a abertura de crédito rural e

²³ De acordo com Poggi (2008), quando da crise, mais de 85.000 falências de empresas foram registradas, mais de 5.000 bancos suspenderam suas operações e o valor das ações na Bolsa de Nova Iorque caiu de 87 bilhões de dólares para 19 bilhões. Mais de 12 milhões de pessoas perderam seus empregos.

regulamentou a produção com um sistema de recompensas e punições oficiais para reduzir os níveis de produção (POGGI, 2008).

O Estado americano ainda desvalorizou o dólar em 41% em 1934 para favorecer a venda de produtos do país no exterior e estimular a compra dos mesmo no mercado interno em detrimento aos produtos importados, e combateu o desemprego com subsídios e instituição do seguro-desemprego, fixação do salário mínimo como um dos pilares da política de valorização dos salários, redução da jornada de trabalho para abertura de novos postos de emprego, proibição do trabalho infantil e o lançamento de programas de grandes obras públicas (POGGI, 2008).

Com relação especificamente ao desenvolvimento das políticas sociais no âmbito do *New Deal*, segundo Salvador (2010) instituiu-se o *Social Security Act*, que tem como traços fundamentais: a superação das particularidades de cada estado por meio de lei federal; a organização de um amplo sistema de indenizações de riscos sociais, com o seguro-desemprego seguro para o idoso e o seguro de sobrevivência; e a decisão de impedir que essas novas instituições alterassem o "espírito de iniciativa" do povo norte-americano. Poggi (2008) ainda traz que foram criados programas de proteção e assistência financeira à criança desamparada, auxílio financeiro a portadores de necessidades especiais, assistência financeira federal aos estados para o estabelecimento de serviços públicos de saúde e a criação de imposto deduzido em folha como forma para financiar programas e benefícios.

Poggi (2008) destaca a similaridade entre as proposições do *New Deal* com as diretrizes keynesiana, apesar de serem começarem a ser implementadas antes da publicação da obra de Keynes. Como dizem Behring e Boschetti,

As políticas sociais se multiplicaram lentamente ao longo do período depressivo, que se estende de 1914 a 1939, e se generalizam no início do período de expansão após a Segunda Guerra Mundial, o qual teve como substrato a própria guerra e o fascismo, e segue até os fins da década de 1960 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 69).

Assim, a confluência de fatores como o desenvolvimento socioeconômico, a ênfase nos partidos socialdemocratas, as políticas de classes e a crescente influência da burocracia pública permitiu a expansão gradual das políticas sociais. A consolidação da convicção de necessidade de regulação estatal da economia com os efeitos da crise e das guerras, propiciou um amplo acordo entre capital e trabalho materializado em um regime de acumulação sob a forma de normas, costumes, leis e mecanismos reguladores que conferiu uma certa unidade entre as classes em luta durante um determinado período histórico, permitido pelas condições conjunturais macroeconômicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, SALVADOR, 2010).

Outro marco na constituição das políticas sociais foi a formulação por um Comitê coordenado por William Henry Beveridge (1879-1963), em 1942, do relatório sobre o "Seguro Social e Serviços Afins" conhecido como *Plano Beveridge*, que viria a romper com a lógica do seguro social, influenciando novos sistemas de seguridade social europeus. Implementado pelo governo trabalhista de Clement Attlee (1883-1967), o Plano tinha o objetivo principal o combate à miséria na Grã-Bretanha após a Segunda Guerra, o que se daria por meio da redistribuição de renda pelo seguro social, mas também de acordo com as necessidades das famílias, com serviços de assistência social nacional compulsórios e o seguro voluntário, bem como planos de subsídio para crianças dependentes, políticas de emprego e de reabilitação e manutenção dos empregados, o estabelecimento de um Sistema Nacional de Saúde não-contributivo e universal, entre outros benefícios como auxílios maternidade, viuvez e funeral, instituídos como medidas de política social como direito (PEREIRA, 2011, SALVADOR, 2010).

De acordo com Salvador (2010), um dos aspectos mais importantes do Plano Beveridge foi a ampliação das despesas com proteção social, em especial ao romper com a lógica contributiva do seguro social baseado nos princípios bismarckianos e ampliar o financiamento para além da contribuição de empregados e empregadores. A proposta de orçamento da seguridade social formulada previa três fontes principais de financiamento: os impostos gerais da sociedade por meio dos recursos do Tesouro, que representariam cerca de 61% dos recursos; dos cidadãos, segundo o plano como contribuintes do seguro, que viria a representar cerca de 15% do financiamento; da contribuição proveniente do trabalho, que integrava mais 22% do orçamento (15% empregadores, 7% empregados); e outros 2% provenientes de juros dos fundos existentes. Beveridge adotou a lógica do financiamento de acordo com a capacidade de contribuição conforme a renda dos cidadãos e assumiu a opção de taxar as camadas mais ricas da sociedade, no que foi criticado pelos conservadores e liberais, por acarretar um "excesso" de impostos com o aumento da carga tributária.

Apesar dos avanços que trazia, Pereira (2011) faz a crítica do Plano em razão de dois pontos principais. O primeiro é o estabelecimento de um mínimo nacional como padrão de sobrevivência com um padrão ínfimo de provisão. E o segundo, esse mesmo padrão de provisão estava baseado no princípio da contribuição e de benefícios uniformes, onde todos pagavam a mesma quantia para receber a mesma cobertura, gerando baixo atendimento às necessidades sociais. Assim, o Relatório acabava por condensar objetivos conflitantes de individualismo e coletivismo ao tentar equilibrar direitos e deveres com o incentivo à seguridade.

Nesse sentido, o mínimo concebido por Beveridge, como direito de todos, tinha o velho ranço liberal e, por conseguinte, deveria funcionar apenas como um incentivo ao trabalho e à autoprovisão. Isso sem falar nas intenções subjacentes aos arranjos de proteção social voltados para a família, visando mantê-la unida, sob o comando do homem, que teria a sua força de trabalho reproduzida com a colaboração doméstica gratuita da mulher (PEREIRA, 2011, p. 94).

Apesar desses limites, como diz Salvador (2010), o *Relatório Beveridge* foi o norteador das mudanças nos sistemas de proteção social europeus. De acordo com Behring e Boschetti (2011), os princípios norteadores do *Plano Beveridge* são os mesmo que estruturam o Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*: a responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio da regulação econômica para manter os níveis de emprego e da prestação de serviços públicos como educação, saúde e acesso à habitação; a universalidade dos serviços sociais; e a implantação de uma série de serviços de segurança social e assistência social.

As autoras expõem ainda que apesar da existência de outros termos como o Estado-Providência (*Etat-Providence*) francês e Estado social (*Sozialstaat*) alemão, o termo *Welfare State* que teve origem na experiência britânica passou a ser utilizado como referência do estabelecimento de um Estado Social²⁴ em diversos países, em que pese as diferenças de configuração desse Estado amplo em serviços e direitos em cada contexto nacional (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Pereira (2011) identifica três marcos orientadores do Estado Social, apesar deste não ser idêntico ou unívoco nos vários contextos em que se realizou. Para a autora, combinados esses fatores, formou-se o que chama de *Paradigma dominante de Estado de Bem-Estar*, e são eles o receituário keynesiano de regulação econômica e social, as postulações do *Relatório Beveridge* sobre a Seguridade Social e a formulação da teoria trifaceda da cidadania de T. H. Marshall dos fins dos anos 1940.

Sobre esta última, Marshall foi responsável pela moderna concepção de direitos associada à democracia e às classes sociais, a qual ajudou a dimensionar a compreensão da política social para além das visões paternalistas e contratualistas. Baseado na experiência inglesa, Marshall expõe que a cidadania é composta por três grupos de direitos: os civis, que surgem no século XVIII, os políticos, em boa parte conquistados no século XIX, e os sociais,

²⁴ Não obstante a importância dessas experiências serem historicamente e geograficamente determinadas, de modo que não podem ser confundidas entre si, com fins de facilitar a compreensão do público leitor desta dissertação e de clarificação do que pretendemos dizer, passaremos, a partir deste ponto, a usar o termo Estado Social em referência generalizante às experiências do centro do capitalismo de Estado ampliado no provimento de políticas macroeconômicas anticíclicas e de proteção social aos trabalhadores e à população, com exceção, é óbvio, dos momentos em que lançarmos mão do recurso das citações diretas.

que têm sua origem no século XX. Todos esses direitos foram conquistados por meio de movimentos democráticos, sendo amparados por instituições públicas, como as leis que garantem os direitos civis, a democracia parlamentar que busca responder aos direitos políticos e o sistema educacional e serviços sociais para prover atendimento aos direitos sociais. Os direitos sociais, que englobam os econômicos, diferem dos demais não só do ponto de vista histórico, mas também lógico e filosófico. Do ponto de vista lógico e filosófico, a diferença se afirma na postura afirmativa (positiva) em relação à ingerência do Estado na provisão desses direitos, enquanto que os direitos civis e políticos negam a ingerência estatal em nome das liberdades privadas. Se esses dois últimos são direitos contra o Estado ou de participação na sua prática, os *novos direitos* (sociais e econômicos) são reclamados como benefícios que devem ser conferidos a *todos* os indivíduos *pelo* Estado (PEREIRA, 2011).

Definindo os marcos da política social, ou das atividades de bem-estar do Estado moderno como utilização do poder estatal para modificar a reprodução da força de trabalho e manter a população *não trabalhadora* em meio à sociedade capitalista, Gough (1982) traz que o Estado Social atua na reprodução da força de trabalho por meio, principalmente, da quantidade de dinheiro disponível para o consumo da população, o que envolve os sistemas de impostos e a seguridade social; da natureza dos valores de uso a serem adquiridas, com a regulamentação e subsídios de preços e facilidades para a aquisição de moradias; e da oferta direta de serviços sociais produzidos coletivamente, como saúde gratuita ou subsidiada, educação, que envolve ainda a reprodução *geracional* da força de trabalho, assistência social, com os subsídios familiares, e programas de mão-de-obra, ou seja, de trabalho e fomento ao emprego.

Já junto os indivíduos que não trabalham, como (no caso do países capitalistas avançados) as crianças, os idosos, os doentes, os inválidos e pessoas com deficiências que as impedem de exercer atividades laborais, o Estado Social também assume funções de reprodução, criando mecanismos de transferência de parte da produção social para esses grupos, por meio de pensões, benefícios e diversos tipos de seguros, de modo a garantir seu poder de consumo, além de serviços de saúde e recuperação laboral, em uma conjuntura onde se observou inclusive a substituição de serviços voluntários e caritativos pela atuação estatal. Juntos, esses serviços de reprodução contínua da força de trabalho e o provimento de condições de vida para grupos sociais não produtivos, por meio de instituição estatal dentro dos países de capitalismo central em resposta às demandas da sociais representaram uma nova relação entre Estado e sociedade (GOUGH, 1982).

Assim, o surgimento das políticas sociais se deu de forma gradual e diferenciado em cada Estado, a depender da capacidade de organização da classe trabalhadora, do desenvolvimento das forças produtivas e das correlações de forças no âmbito do Estado, mas após a Segunda Guerra Mundial se observou uma forte expansão das políticas sociais em razão da intervenção do Estado na regulação das relações sociais, entre elas as econômicas (sobre as quais incidem essas mesmas políticas sociais). Apesar de não ser possível pensar essa expansão de forma linear e parelha entre os Estados, estes seguiram tendências gerais que convergiram no fenômeno da generalização dessas políticas. As análises internacionais adotaram então os "modelos" bismarckiano e beveridgiano como parâmetros de caracterização dos Estados sociais e seus sistemas de proteção social. Desse modo, apesar de não existirem "modelos puros", a predominância da lógica do seguro tende a associar um determinado sistema de seguridade com a perspectiva dos seguros criados por Bismarck, enquanto que a predominância de serviços universais e não contributivos são tidos como mais próximos do que se materializou no Plano Beveridge (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

1.4 A condição do fundo público no processo de valorização do capital e sua relação com o Estado Social

Como já sinalizam os aspectos que viemos discutindo a respeito da emergência da política social e do estabelecimento do Estado Social, o fundo público é um elemento fundamental, determinante desses processos sociais. Cabe então refletirmos criticamente a respeito desta que é uma categoria central à uma discussão crítica que se debruce sobre os temas que envolvem o objeto de pesquisa desta dissertação.

Uma obra do campo da economia política que reúne teses a respeito do fundo público com elevada repercussão científica²⁵ no Brasil é *Os direitos da antivalor: economia política da hegemonia imperfeita*, de Francisco de Oliveira, publicado em 1998. Entre os autores que têm estabelecido um diálogo crítico com os escritos, temos referências com consistentes publicações na área da política social, em especial Elaine Behring e Evilasio Salvador, nos quais embasamos diversas elaborações teórico-metodológicas presentes nesta dissertação, por

²⁵ A título de exemplo, a própria obra, por se constituir na reunião de ensaios publicados em momentos anteriores, traz em sua *Introdução* uma sintética contraposição de argumentos às críticas de autores do campo da economia política aos ensaios quando de suas publicações originais, entre eles Francisco Paulo Cipolla, Roseli Aparecida Martins Coelho e Francisco José Soares Teixeira. Para além destes autores, no campo da política social autores, por meio de consolidadas publicações na perspectiva crítica, dialogam com Oliveira, entre eles Elaine Behring, Evilasio Salvador e Maria Lucia Werneck Vianna, tal como se pode observar neste capítulo.

meio de variadas obras. Nos propomos então a resgatar o diálogo entre esses autores no intuito de consolidarmos nossa concepção do papel que cumpre o fundo público no atual estágio do modo de produção capitalista.

No entendimento de Oliveira (1998), durante as experiências do Estado Social, constituiu-se um padrão de financiamento público da economia capitalista. Nas palavras do autor:

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

Empiricamente o autor utiliza dos argumentos da significativa elevação das despesas públicas no conjunto dos países da OCDE, que passaram de cerca de 14% do PIB para mais de 24% entre 1960 e 1984, bem como da porcentagem da renda disponível domiciliar proveniente das despesas sociais públicas, que em 1965 significavam, a depender do país, entre 22% e 25%, e em 1981 passaram a representar entre 33% e 45%, elevação que é indicativa da tendência histórica de longo prazo do sistema capitalista de transferir parcelas da reprodução da força de trabalho para o financiamento público. Das grandes economias capitalistas apenas o Japão aparece como exceção nesse sentido. Esse crescimento do salário indireto é ainda tido como um dos fatores mais importantes para o período de elevado crescimento da economia capitalista pós-guerra por se transformar em liberação do salário direto para ser despendido no mercado, sendo um dos possibilitadores, junto ao progresso técnico e a organização fordista da produção, do consumo de massa, em especial dos bens de consumo duráveis (OLIVEIRA, 1998).

Oliveira (1998) claramente não desconsidera a importância dos subsídios e auxílios públicos enquanto constitutiva do capitalismo desde a sua origem, mas entende que a partir desse momento histórico o financiamento público tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos, o que lhe confere uma natureza outra em relação aos períodos anteriores, o que leva o autor concluir que:

o fundo público é agora um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex-post*, típico do capitalismo concorrencial. Ele é a referência *pressuposta* principal, que no jargão de hoje *sinaliza* as possibilidades da reprodução. Ele existe "em abstrato" antes de existir de fato: essa "revolução copernicana" foi antecipada por Keynes, ainda que a teorização keynesiana se dirigisse à conjuntura. A per-equação da formação da taxa de lucro *passa* pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível (OLIVEIRA, 1998, p. 21)

Behring (2010) adensa que houve essa mudança essencial no papel do fundo público na reprodução ampliada do capital por meio do financiamento da acumulação e da reprodução da força de trabalho do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial no período pós-guerra, entretanto, entende que neste segundo momento, o fundo público passou a se constituir como um elemento *in flux*, e não *ex ante*, do processo de produção e reprodução ampla do modo de produção, por se fazer presente em todos os momentos do ciclo de rotação do capital no processo de sua valorização (D - M - D'), para além da sua importância enquanto pressuposto das condições da acumulação de cada capital particular quando de seu planejamento, como de fato ocorre, mas não residindo aí a sua limitação.

Como traz Oliveira (1998), se por um lado as receitas dos governos centrais deixaram as marcas de 23% do PIB em 1971 para 27% em 1984, por outro as despesas situam-se em média acima de 1/3 do PIB. O déficit público nos países industrializados, inclusive nos Estados Unidos, cresceu de 2,07% do PIB em 1972 para 4,93% em 1984, e as dívidas públicas das principais potências econômicas mundiais como Holanda, Estados Unidos, Inglaterra, Japão e Itália representavam, no período de 1982 a 1986, cerca de metade de suas produções internas ou mais, com exceção de França e Alemanha, com mais de 20% e Suíça, com 11,6%, país que concentra recursos financeiros de outros países por meio de seu sistema bancário e financeiro, o que o torna uma exceção não surpreendente. Ainda assim, as proporções da dívida pública no centro do capitalismo confirma o lugar estrutural do fundo público na sociabilidade geral. Esses dados sugerem que as internacionalizações produtiva e financeira obrigaram praticamente todos os países do centro do capitalismo a adotarem o padrão de financiamento público do Estado Social.

Deste modo, para Oliveira (1998), é este padrão que está em crise, uma vez que levou ao continuado déficit público nos grandes países industrializados, provocando a "crise fiscal do Estado" devido à disputa entre fundos públicos destinados à reprodução do capital e fundos que financiam a produção de bens e serviços sociais públicos. Para o autor, a regulação keynesiana possibilitou o funcionamento desse padrão enquanto a reprodução do capital se dava em meio aos limites relativos da territorialidade nacional dos processos de interação dos componentes da renda e do produto, ou seja, embora já estabelecido e de certo modo desenvolvido o mercado mundial, os níveis de capital, produção e salários eram em grande medida determinados nacionalmente e passíveis de regulação por meio dos instrumentos de política econômica estatal. A internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista, possibilitada por esses mesmos ciclos de crescimento interno, chegou a

um ponto em que dissolveu significativamente a circularidade dos processos nacionais de retroalimentação, em virtude da des-territorialização do investimento e da renda proveniente de lucros, enquanto que o padrão de financiamento público não pode ser des-territolizado, reduzindo a capacidade dos Estados de auferirem receitas tributárias em proporções razoavelmente diretas ao investimento e à renda articulados e financiados pelo próprio fundo público. Porém, não se reduziu a necessidade do fundo público exercer continuamente essas funções, bem como de auxiliar na reprodução da força de trabalho.

Com pelo menos 1/3 dos principais PIBs do mundo transitando pelos tesouros nacionais, é o fundo público que agiliza a circulação de capital, e na forma dos títulos públicos e diversos incentivos e subsídios, muitas vezes cumpre o papel keynesiano de "fazer a ponte" de ligação entre quem poupa e quem investe. Oliveira (1998) desenvolve que a competição capitalista passa a ter dois níveis diferenciados, o *oligopolista* e o circuito dos capitais *competitivos*. Nos setores *oligopolistas* o fundo público tem influência decisiva da taxa de lucro praticada, por vezes sobre um setor econômico inteiro, por meio de recortes de prioridade de investimentos públicos, como segurança e militarização ou desenvolvimento científico de ponta e programas especiais de produção, como a sustentação de produções agrícolas excedentes. Por seu turno, os setores *concorrenciais* "primitivos" são influenciados pela ausência do fundo público na composição e manutenção de seus capitais. A taxa média de lucros passa a ser então substantivamente diferente entre esses dois tipos de capital de acordo com as suas dimensões e acesso ao aporte estatal de recursos.

O autor constata:

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal modo que o *lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar*, as novas formas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas. A massa de valor em mãos dos capitalistas, sob a forma de lucro, de cuja abundância circulação monetária contemporânea é a expressão, não deve iludir: apesar da enorme liquidez, essa massa de valor é absolutamente insuficiente para plasmar as novas possibilidades abertas em acumulação de capital concreta (OLIVEIRA, 1998, p. 31, 32).

Para Behring (2008), o que se destaca de forma *sofisticada* no raciocínio de Oliveira (1998) é a ideia de que a atuação do fundo público na reprodução ampla do capital está ligado em última instância aos próprios limites do capitalismo, é um desdobramento de suas contradições internas e evidencia um esgotamento de uma suposta auto-reprodução

automática do capital, elemento fundamental da argumentação liberal, e das vertentes monetaristas atuais. É essa portanto, uma "chave heurística importante para analisar o lugar do fundo público e do Estado na contemporaneidade" (BEHRING, 2008a, p. 55, 56).

Como define Oliveira (1998), o fundo público é o conceito construído para investigação dos processos pelos quais o capitalismo perdeu sua capacidade auto-regulatória e tem o intuito de sintetizar o complexo que vem a substituir essa auto-regulação, trabalhando essa relação em sua contraditoriedade, uma vez que ela se desenvolve por meio de recursos estatais, o que envolve uma razão sociopolítica, pública, e dialeticamente, no mesmo movimento se traduz em uma unidade que concretiza a razão dos capitais privados no processo de valorização do valor, inclusive por meio dos investimentos que não objetivam a obtenção de excedente social, em serviços e políticas sociais.

De acordo com Salvador (2010b) o fundo público ocupa um importante papel na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital, e sua alocação na reprodução da força de trabalho é uma questão estrutural do capitalismo. Além do financiamento das políticas sociais, o autor também ressalta a relevância do Estado na garantia de infraestrutura para a produção em massa e viabilização da demanda por meio do controle dos ciclos econômicos por meio da combinação das políticas fiscal e monetária, em especial no contexto da construção do Estado Social. Assim, o fundo público exerce funções relevantes para a manutenção do capitalismo tanto na esfera econômica, quanto na garantia do contrato social.

Salvador (2010b) adensa análises de Oliveira (1998) no tocante à histórica dependência do sistema capitalista de recursos públicos, e que estes ganham marcada dimensão no momento da construção do Estado Social, de modo que a categoria do fundo público na forma trabalhada por Oliveira (1998) no que diz respeito à disputa por recursos no interior do Estado relaciona-se diretamente à luta de classes, uma vez que este Estado Social retirou das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho.

Em meio ao importante avanço trazido por Oliveira (1998) na discussão, é necessário que venhamos a explicitar pontos de divergência com as suas elaborações. Sem a pretensão de realizar uma crítica ao texto (ou ao menos uma crítica original, nova), objetivamos deixar claros alguns posicionamentos que vêm a interferir no nosso prisma de análise do objeto de pesquisa aqui trabalhado.

Com base nas informações aqui sinteticamente apresentadas, Oliveira (1998) dá continuidade à sua argumentação com o desenvolvimento de uma concepção que lhe é

central, ao ponto de nomear sua obra; a concepção de *antivalor*. Para o autor, o financiamento estatal dos setores privados leva o fundo público a comportar-se como um *anticapital*, uma vez que o fundo público não é valor. Ao dar sustentação à acumulação, o fundo público destrói o caráter auto-reflexivo do valor, que como o próprio diz, é central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. Por outro lado, o financiamento público de bens e serviços sociais extensivos à maioria da população funcionaram como *antimercadorias* sociais, "pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração da mais-valia" (OLIVEIRA, 1998, p. 29).

A dialética instaurada pela função do fundo público na reprodução do capital e da força de trabalho levou a inusitados desdobramentos. Há teoricamente, uma tendência à *des-mercantilização* da força de trabalho pelo fato de que os componentes de sua reprodução representados pelo salário indireto são *antimercadorias* sociais. De um lado, isto representou uma certa homogeneização do mercado e do preço da força de trabalho, levando à autonomização do capital constante, [...] e desatando, por sua vez, a reprodução do capital das amarras de uma antiga dialética em que as inovações técnicas se davam, sobretudo, como reação aos aumentos do salário direto real. [...] É simultânea a dupla operação de presença do fundo público na reprodução da força de trabalho e do capital; [...] o fato é que houve uma dupla des-parametrização; tanto em relação ao valor ou preço da força de trabalho quanto em relação aos valores dos capitais originais, o capital se move agora numa relação em que o preço da força de trabalho é *indiferente* do ponto de vista das inovações técnicas e o parâmetro pelo qual se mede a valorização do capital é agora um *mix*, em que o fundo público não entra como valor (OLIVEIRA, 1998, p. 30, 31).

Oliveira (1998) explicita sua concepção a partir da fórmula geral do capital de elaboração marxiana. Para tratarmos a questão com o devido rigor, vamos primeiramente a Marx. No livro I²⁶ de *O Capital*, especificamente no seu capítulo IV, Marx (1996) traz que a circulação de mercadorias é o ponto de partida do capital. E o dinheiro é historicamente a primeira forma de capital, que irá se concretizar em mercadorias a serem postas no processo de produção, transformando-se em capital. Isto porque, dinheiro como dinheiro é diferente de dinheiro como capital. A forma direta de circulação de mercadorias é representada pela fórmula M - D - M, na qual uma mercadoria (M) é transformada em dinheiro (D), por meio do processo mercantil de vender para comprar, para então ser novamente utilizado na circulação, na compra de outra mercadoria (M). Ao lado dessa forma, há uma forma específica, do comprar para vender, que se apresenta como D - M - D, na qual o dinheiro (D) é transformado em mercadoria (M), que será ofertada no mercado para ser vendida, transformada assim novamente em dinheiro (D). Assim, de acordo com Marx (1996), o dinheiro que descreve em

²⁶ Com primeira publicação datada de 1867.

seu movimento essa última circulação torna-se capital, e de acordo com a sua determinação, já o é.

Embora as duas formas tenham muitos aspectos em comum, no ciclo M - D - M o dinheiro é finalmente transformado em uma mercadoria com valor de uso²⁷, e está definitivamente gasto. A mesma peça monetária muda duas vezes de lugar; o vendedor recebe do comprador para utilizá-la com outro vendedor para seu consumo próprio, objetivando a satisfação de necessidades por meio do valor de uso daquela mercadoria, encerrando portanto aquele ciclo. O que pode ocorrer é a repetição do mesmo ciclo, por meio de outra mercadoria, porém, aquele ciclo anteriormente realizado está completamente finalizado. Parte-se do extremo de uma mercadoria e se encerra no extremo de outra mercadoria que sai da circulação e entra no consumo. Marx (1996) utiliza-se do exemplo de um produtor que vende uma determinada quantidade de grãos e utiliza o dinheiro auferido nessa venda com a compra de roupas. O ciclo pode se repetir por meio da produção de outra quantidade de grãos, mas o dinheiro gasto com as roupas no ciclo anterior está definitivamente gasto para atendimento da necessidade do uso das roupas. Desse modo, nessa circulação simples de mercadorias ambos os extremos têm a mesma grandeza de valor e diferenciam-se qualitativamente pelo valor de uso de cada uma das mercadorias (por exemplo, grãos e roupas), com a mudança dos diferentes materiais em que o trabalho social se representa, ou se concretiza (MARX, 1996).

Na forma inversa, D - M - D, o comprador lança dinheiro na circulação com a *astuciosa* intenção de apoderar-se dele novamente, portanto ele é apenas adiantado. Na forma D - M - D não é a peça monetária que muda duas vezes de lugar, mas a mercadoria, que o comprador recebe das mãos do vendedor e a depõe nas mãos de outro comprador, enquanto que o dinheiro retorna ao seu ponto de partida. O refluxo, ou retorno, do dinheiro é determinado pelo seu próprio gasto, onde, sem que haja esse refluxo, a operação estará fracassada, o processo é interrompido e não acabado. O extremo de que parte essa forma é o dinheiro, e o retorno que busca no outro extremo é novamente uma quantidade em dinheiro, resultando, se apagarmos o todo o processo pelo qual se mediatiza, na troca de dinheiro por dinheiro. Entretanto, se nesse caso, assim como na forma outra, ambos os extremos têm a mesma forma econômica, o dinheiro (que na forma M - D - M é a mercadoria), porém aqui

²⁷ Como traz Marx (1996) no capítulo I deste mesmo livro I d'*O Capital*, a utilidade de um determinado produto confere a ele um valor de uso, porém, na sociedade regida pelo mercado, ao mesmo tempo os produtos, enquanto mercadorias, são portadores materiais de uma grandeza de valor de troca, que aparece como relação quantitativa à proporção na qual os valores de uso de uma espécie são trocados por valores de uso de outra espécie. Entretanto, para além da simples correlação de valores entre as diferentes mercadorias, o que vem a determinar a grandeza do valor de troca das mesmas é a quantidade de trabalho socialmente necessário para a produção do valor de uso que elas portam.

com uso qualitativamente não diferenciado, pois o dinheiro é a figura metamorfoseada da mercadoria, diferencia-se pela grandeza de valor dessa forma econômica no decorrer do ciclo. Inserir na esfera produtiva, o que envolve os *perigos da circulação* em detrimento da segurança do entesouramento, seria uma operação sem finalidade e *insossa* se objetivasse a obtenção da mesma grandeza de valor adiantado no processo. Assim, seu motivo indutor e sua finalidade determinante é o valor de troca, de modo a possibilitar a valorização do valor (MARX, 1996).

Portanto, didaticamente Marx (1996) exemplifica que se uma quantidade de algodão é comprada por um determinado valor D, ao final do processo será revendido por um valor D', onde $D' = D + \Delta D$, ou seja, a soma do valor adiantado mais um incremento, ou o excedente sobre o valor originalmente adiantado, alterando sua grandeza de valor, se valorizando. "Esse incremento, ou o excedente sobre o valor original, chamo de - mais-valia" (MARX, 1996, p. 271). É especificamente este movimento que torna o dinheiro em capital, concretizando a fórmula geral do capital na forma definitiva D - M - D' como aparece *diretamente* na esfera da circulação.

O resultado primeiro do processo de produção é um valor de uso, porém, este não é o objetivo do investimento capitalista, mas objetiva concretamente a produção de valores de uso que tenham valores de troca a serem destinados à venda enquanto mercadorias. Assim, o que se quer produzir não é somente valor, mas também mais-valia. Mas podemos didaticamente nos perguntar qual a forma de surgimento dessa valorização do valor, ou da mais-valia, excedente do valor original da soma das mercadorias postas no processo de produção e como o investidor capitalista se apropria dessa grandeza de valor? Marx (1996) destaca a importância de considerar o processo de produção também como processo de formação do valor. Uma vez que o valor de toda mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho materializado em seu valor de uso, temos que o trabalho é fonte de valor e formador de valor, abstraído no processo de produção e concretizado materialmente na mercadoria produzida. "Durante o processo de trabalho, o trabalho se transpõe continuamente da forma de agitação para a de ser, da forma de movimento para a de objetividade" (MARX, 1996, p. 307).

Somados os custos com as matérias-primas, a estrutura de produção necessária e o valor de trabalho socialmente necessário (em uma escala média) para a obtenção de um determinado produto, seu valor será o mesmo do capital adiantado. A princípio, portanto, o valor adiantado não se valorizou. Se não se valorizou, não houve obtenção de excedente, de mais-valia, e o dinheiro não se transformou em capital. Mas como diz Marx (1996), esse resultado não tem nada de estranho.

Transformado em mercadoria pelo modo de produção capitalista, o trabalho passa a ter também valor de uso e valor de troca, e o valor da força de trabalho e sua valorização no processo de trabalho são duas grandezas distintas. Essa diferença de valor é que o capitalista tem por objetivo como forma de possibilitar a valorização da quantidade de dinheiro adiantado na produção. O vendedor da força de trabalho aliena seu valor de uso no processo de produção, realizando-o em valor de troca na mercadoria, mas o capitalista, que, inalteradas as circunstâncias gerais, não pode pagar abaixo do valor de mercado pelas matérias-primas, tampouco pelos itens necessários à estrutura produtiva, compra a força de trabalho por um preço inferior ao valor que ela transpõe ao produto, à mercadoria, visto que a manutenção diária da força de trabalho tem um custo inferior à sua capacidade de transferência de valor. É especificamente daí que surge a mais-valia. A mercadoria é vendida pelo valor do produto (ou serviço) concreto que lhe confere valor de uso, o que se concretiza na precificação dos produtos, mas o preço pago pelo capitalista para a sua obtenção por meio do processo produtivo é inferior à esse valor comparativo que ela tem frente às outras espécies de mercadorias. Em outras palavras, a mercadoria é vendida pelo seu valor real, mas é na sua produção que se dá a extração da mais-valia, por meio do não pagamento de parte da jornada de trabalho pelo capitalista ao vendedor da força de trabalho (MARX, 1996).

Feitas essas considerações sobre a elaboração marxiana da fórmula geral do capital e sobre algumas de suas repercussões como características estruturais do modo de produção capitalista, retornemos ao diálogo crítico que nos propomos a trazer. Como sinalizamos anteriormente, Oliveira (1998) desenvolve uma concepção de *antivalor*. Essa concepção é composta pelo *anticapital*, na forma do sustento pelo fundo público da acumulação capitalista, e pelas *antimercadorias* sociais, com produção e oferta de serviços e bens materializados por meio de políticas públicas de amplo acesso à população, no contexto do Estado Social. O autor então argumenta que essas funções assumidas pelo fundo público *tendem* a desfazer os conceitos e realidades do capital e da força de trabalho (entendida como a mercadoria-padrão que determina o valor de qualquer outra). Segundo o autor, a equação original de Marx, $D - M - D'$ se transforma na seguinte equação: anti-D - D - M - D' (-D),

sendo que o último termo [D' (-D)] volta a repor-se no início da equação como anti-D, isto é, uma quantidade de moeda que não se põe como valor. O último termo é uma quantidade de moeda que tem como *oposição interna* a fração do fundo público presente nos resultados da produção social, que se expressa em moeda, mas não é dinheiro (OLIVEIRA, 1998, p. 33).

Do ponto de vista do circuito da mercadoria, o fundo público como estrutura imbricante transforma, no entendimento de Oliveira (1998), a fórmula marxiana $M - D - M$ é transformada em anti- $M - M - D - M'$ (-anti- M),

na qual os dois primeiros termos significam as antimercadorias e as mercadorias propriamente ditas, e os dois últimos significam a produção de mercadorias e a produção de antimercadorias. No fundo, a segunda equação fica subsumida na primeira. (OLIVEIRA, 1998, p. 33).

Seguindo o raciocínio de Oliveira (1998), as consequências teóricas dessa transformação vão se expressar na composição do capital e na taxa de exploração. Trabalhadas no capítulo VII do mesmo livro *I d'O Capital*, o capital C se decompõe em duas partes, c (capital constante), despendida com os meios de produção, e outra v , que se transforma em capital variável.²⁸ Portanto em um primeiro momento, $C = c + v$. No processo de produção, surge outro elemento m , que representa a mais-valia, donde conclui-se que o valor da mercadoria M é calculado da seguinte forma: $M = c + v + m$ (MARX, 1996). Para Oliveira (1998), a composição do produto passa a ser então representada pela seguinte equação: $M = -c + c + v (-v) + m$,

na qual a taxa de mais-valia se reduz pela presença, na equação, das antimercadorias sociais que funcionam com um Ersatz do capital variável. Isto quer dizer que na equação geral do produto, a taxa de mais-valia cai, enquanto na equação de cada capital particular ela pode, e geralmente deve, se elevar (OLIVEIRA, 1998, p. 33).

Deste modo, para Oliveira (1998), no fundo e levado às últimas consequências, o padrão de financiamento público do Estado Social "implodiu" o valor como único pressuposto da reprodução ampliada do capital, desfazendo parcialmente a sua centralidade enquanto medida da atividade econômica e da sociabilidade em geral. Ainda para o autor, a consequência teórica mais profunda é que a lei da tendência declinante da taxa de lucro se afirma pela *retração da base social global da exploração*, enquanto que, nesse contexto, o que ocorre é a sua expansão, somadas as *antimercadorias* com o salário real direto, o que tornaria inócuo o paradigma da lei, e ameaçaria o *corpo* teórico marxista por inteiro.

Para Behring (2008a), a tese do *antivalor* de Oliveira (1998) é *bastante polêmica*, mesmo do ponto de vista da argumentação inicial do próprio autor, uma vez que por meio

²⁸ No livro capítulo VI do livro *I d'O Capital*, Marx (1996) faz a diferenciação entre capital constante do capital variável. O capital constante se refere especificamente sobre a parte do capital que se converte em meios de produção, por meio de matérias-primas, matérias auxiliares e meios de produção ou meios de trabalho. Esse capital é assim nomeado por não alterar a sua grandeza de valor no processo de produção. O capital variável se refere na parte convertida em força de trabalho, que muda seu valor no processo de produção, reproduzindo seu próprio equivalente e produzindo um excedente (a mais-valia) que ela mesma pode variar para maior ou menor em grandeza de valor.

dessa argumentação se desenvolve o pensamento de que o fundo público é estrutural para a geração de valor, e sem o qual, o modo de produção já não mais pode se reproduzir. Com exceção de sua inversão, ou de seu gasto, no investimento das empresas estatais, se pensarmos na atuação do Estado como produtor, embora em geral não venha a gerar diretamente mais-valia, o fundo público, é utilizado na socialização da produção em meio a um modo de produção que preconiza a apropriação privada do produto do trabalho social. Dessa forma, é contraditório não considerar o fundo público na reprodução geral do capital como valor.

Assim ocorre na reprodução do capital por meio de subsídios, dos títulos públicos, das garantias de condições, do financiamento propriamente dito da produção e da reprodução da força de trabalho como fonte criadora de valor, ou seja, realizando uma punção de parcela da mais-valia socialmente produzida, sustenta dialeticamente, a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valia. Behring (2008) ainda recupera que mesmo a tendência contemporânea de expulsão da força de trabalho pela introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra não altera o caráter da força de trabalho como forma de obtenção da mais-valia, e portanto, da valorização do valor, onde vale considerar o lugar estrutural do exército industrial de reserva²⁹. Para a autora,

Talvez aqui tenhamos a necessidade, não da revisão da lei do valor em Marx, como sugere Oliveira, mas de analisar mais detidamente os mecanismos de transformação da mais-valia em salários, juros, lucros e renda da terra, e o lugar do fundo público no capitalismo contemporâneo que opera transferências de valor, transmutando-as nessas formas e favorecendo forças hegemônicas quanto à apropriação privada da mais-valia socialmente produzida, ou participando diretamente da reprodução do capital e do trabalho por meio das mais variadas configurações da intervenção estatal, ainda que em tempos de suposta retomada do liberalismo (BEHRING, 2008a, p. 55).

Assim, corroboramos a ideia de Behring (2008a) de que o fundo público não pode ser considerado como um *antivalor*, pois o mesmo participa direta e indiretamente do ciclo de produção e reprodução ampliada do valor.

Em outros escritos, Behring (2010), resgatando que na análise marxiana o processo de trabalho não é remunerado pelo que produz, mas pelo cálculo social de suas necessidades de

²⁹ De acordo com o capítulo XXIII do livro I d'*O Capital*, o exército industrial de reserva se refere a uma parcela da população trabalhadora, que a partir do desenvolvimento técnico das forças produtivas passa a ser excedente à necessidade de mão-de-obra para o processo de produção. Essa massa de assalariados é produto necessário da acumulação, mas torna-se alavanca da mesma e até mesmo uma condição de existência do modo de produção capitalista ao proporcionar às mutáveis necessidades de valorização o material humano para ser explorado e determina os movimentos gerais do salário.

reprodução, que equivalem a um valor abaixo do que transferem ao produto final, traz que parte da jornada de trabalho é *trabalho necessário*, ou seja, aquela parcela que cobre essas necessidades de reprodução da força de trabalho na forma de salários. Outra parte é *trabalho excedente*, que equivale à mais-valia, o valor acrescentado à mercadoria que é apropriado pelos donos dos meios de produção³⁰. Traz então a autora, que o fundo público é formado de uma punção compulsória da mais-valia socialmente produzida, na forma de impostos, contribuições e taxas. Dessa forma, é constituído de parte do *trabalho excedente* que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de suas ações. De acordo com a autora, em diversos momentos de *O Capital* os impostos aparecem como subformas da mais-valia.

No contexto atual do capitalismo monopolista, o sistema tributário tem sido um instrumento de punção que faz com que parcelas cada vez maiores do fundo público sejam formadas por meio dos salários. Especialmente no capitalismo monopolizado e maduro, o fundo público não se forma apenas com o *trabalho excedente* metamorfoseado em valor, mas também com o *trabalho necessário*, na medida em que os trabalhadores pagam impostos diretos e indiretos, por meio do consumo. Portanto, a exploração do trabalho na produção é *complementada* pela *exploração tributária* na formação do fundo público, em especial nos países em que a classe trabalhadora não conseguiram, por meio da luta de classes, impor barreiras ao sistemas tributários regressivos, visto que mesmo as necessidades da reprodução da força de trabalho variam historicamente com o desenvolvimentos das forças produtivas, das necessidades socialmente legitimadas e da luta de classes (BEHRING, 2010).

Como sinalizamos anteriormente, Salvador (2010b) também incorpora criticamente elementos da teorização de Oliveira (1998) a respeito do fundo público, em especial no que diz respeito ao papel estrutural deste como possibilitador da reprodução ampliada do capital por meio do financiamento da acumulação e da reprodução da força de trabalho, bem como no entendimento do fundo público como uma esfera da luta de classes no interior do Estado, na medida em que deve ser objeto de disputa e do controle popular na pretensão de retirá-lo do alcance privatizante do capital. Por outro lado, também o autor entende que o fundo público não pode ser considerado como um *antivalor*.

Salvador (2010b), enumera os principais momentos da participação do fundo público na reprodução do capital: no primeiro, o fundo público é fonte importante para a realização do investimento capitalista, e atualmente comparece por meio de subsídios, desonerações

³⁰ A respeito, ver o item três (*Compra e venda da força de trabalho*) do capítulo IV do livro I d'*O Capital*.

tributárias e incentivos fiscais, e redução da base tributária da renda do capital que vem a ser a base do financiamento dos meios de produção que viabilizam a reprodução do capital. Outro momento de participação é como fonte que viabiliza a força de trabalho, por meio dos salários indiretos, reduzindo o custo capitalista na sua aquisição, e portanto, o custo de produção. Também participa por meio das funções indiretas, como exemplo, os vultuosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura e gastos com investigação e pesquisa. Ainda no capitalismo contemporâneo o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortizações da dívida pública para o capital financeiro rentista.

Portanto, o fundo público participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista (SALVADOR, 2010b, p. 91).

E é essa atuação presente na reprodução do capital mesma, que para Salvador (2010b), faz com que o fundo público não possa ser considerado *antivalor*. Recuperando também a fórmula do processo de criação de valor no modo de produção capitalista em Marx, o autor traz que durante o processo de produção, os meios de produção não criam valores, mas apenas transferem o seu valor à mercadoria que está sendo produzida. Por seu turno, o capital variável, enquanto representação de parte do dinheiro adiantado, compra a força de trabalho, sem a qual os meios de produção seriam inúteis. É esta força, e não outra, a que possui a qualidade da criação de valor ao produzir mais valor que o necessário para a sua própria reprodução, gerando um valor superior ao que custa.

Cabe destacar ainda que ao tratar do fundo público como uma ameaça à validade da lei da queda tendencial da taxa de lucro, o próprio Marx (1988), ao tratar em capítulo (XIII) específico sobre a lei em si no livro III d'*O Capital*, traz:

Se se considera o enorme desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social [...], se se considera a saber a enorme massa de capital fixo que, além da maquinaria propriamente dita, entra no conjunto do processo de produção social, no lugar da dificuldade que até agora ocupou os economistas, isto é, explicar a queda da taxa de lucro, aparece a dificuldade inversa, ou seja, explicar por que essa queda não é maior ou mais rápida. Deve haver influências contrariantes em jogo, que cruzam e superam os efeitos da lei geral, dando-lhe apenas o caráter de uma tendência, motivo pelo qual também designamos a queda da taxa de lucro como uma queda tendencial (MARX, 1988, p. 168).

Marx (1988) cita como as causas contrariantes mais *genéricas* da lei tendencial a elevação do grau de exploração do trabalho; a compressão do salário abaixo do seu valor,

mediante aos efeitos da concorrência; o barateamento dos elementos do capital constante, principalmente com o desenvolvimento tecnológico; a superpopulação relativa (ou em outros termos, o exército industrial de reserva que mencionamos anteriormente); o comércio exterior, que barateia elementos do capital constante e em parte os meios de subsistência necessários ao capital variável (ou à força de trabalho), bem como por meio da exploração de mercados externos em desvantagem tecnológica de produção; e o aumento do capital por meio de ações.

Como diz Behring (2010), embora pertinente nos tempos de Marx, a aproximação entre o fundo público e a reprodução ampla do capital era insuficiente para uma comparação com o contexto da relevância dessa relação no capitalismo monopolista plenamente desenvolvido.

Se retornarmos a Marx para encontrar pistas, pode-se inferir das suas reflexões que o fundo público atua constituindo "causas contrariantes" à queda tendencial da taxa de lucros interferindo no ritmo da circulação de mercadorias e dinheiro, estimulando a metamorfose de um em outro, enfim, intensificando e mediando os ritmos do metabolismo do capital (BEHRING, 2010, p. 21).

Partindo desses pressupostos, para fins de uma demarcação precisa do entendimento que adotamos neste trabalho em meio à nossa concepção teórica como forma também de uma apropriação crítica das contribuições do autor, temos que a afirmação de que "o fundo público não opera como tendência contrarrestante à queda da taxa de lucro" (OLIVEIRA, 1998, p. 34). A própria explanação do autor nos parece, se não desconstruir, ao menos não necessariamente confirmar a assertiva, nos dizeres de que o argumento se justifica em razão do fundo público ser uma expressão própria da queda da taxa de lucro (no âmbito e contexto da crise de 1929/1932), e sua necessidade estrutural insubstituível não se dá porque o capitalismo esgotou as possibilidades de acumulação, mas ao contrário, comparece como viabilizador da concretização das oportunidades de expansão, em face da insuficiência do lucro frente ao *avassalador* progresso técnico. O fato da intervenção do fundo público ser expressão da queda da taxa de lucro não exime a possibilidade dela ser, dialeticamente, uma das contra-tendências da lei mesma, como pode ocorrer com tantas outras. Como diz o próprio autor em outra passagem, o desatar pelo fundo público, de uma capacidade de inovações que não podem ser postas a serviço da produção por meio do financiamento exclusivo do lucro, de modo a exigir a punção de parcelas crescentes desses recursos, reatualiza a previsão marxiana de que o limite do capital é o próprio capital.

Se é mediante esse limites, que o próprio desenvolvimento da acumulação acaba por gerar tendências como a queda da taxa de lucro, e ao mesmo tempo, surgem contra-tendências em meio à complexidade das relações sociais que atuam, de acordo com as condições sócio-históricas e a correlação de forças entre classes e frações de classe, no atraso e diminuição de seus efeitos, da mesma forma podemos apreender que atuação do fundo público na viabilização das possibilidades de acumulação enquanto resultado da tendência à queda da taxa de lucro, como de fato entendemos que o é, pode operar (e opera) como uma contra-tendência, ou em outros termos, uma tendência contrarrestante em si.

De todo modo, como traz Behring (2008), a obra de Oliveira (1998) se afasta da visão da *direita* que considera a esfera pública como um obstáculo para o processo de acumulação e reclama uma total desregulação do mercado. Oliveira (1998) entende que o Estado Social não deixou de ser um Estado classista, e portanto, um instrumento de dominação de classe, mas nesse momento histórico estava muito longe de repetir apenas o "comitê executivo da burguesia". O autor coaduna com a análise de que houve então uma "condensação de lutas de classe", se configurando o Estado em um espaço de lutas mapeado e hierarquizado. Essa estruturação da esfera pública, mesmo nos limites do Estado classista, permite avanços por parte da sujeitos políticos na luta de classes de modo a verificar direitos democráticos em detrimento de interesses privados e de automatismos do mercado em dimensões como nunca antes se observou. E a constituição dessa esfera pública, da qual a consolidação democrática é simultânea, decorre fundamentalmente do imbricamento do fundo público na reprodução social em todos os sentidos.

Oliveira (1998) explicita os sentidos da crítica da direita ao Estado Social na pretensão de dissolver as arenas de confronto e negociação política da reprodução social, para deixar aberto o espaço para um suposto Estado mínimo, mas que na verdade não concretiza uma diminuição do Estado, e sim a institucionalização estatal de espaços de disputa de parte do excedente social. Busca-se a manutenção do fundo público como pressuposto do capital e aprofundamento da sua centralidade no financiamento da produção, como se observa na irredutibilidade da dívida pública nos grandes países capitalistas para viabilizar as frentes de ponta da terceira revolução industrial (da qual já presenciamos muitos dos resultados), ao realizam-se ataques aos gastos sociais públicos que intervêm na (naquele contexto) nova determinação das relações sociais de produção. Nesse sentido, a crise (que já havia sido desencadeada no momento de escrita do texto), para o autor, redefiniam-se como uma crise do próprio Estado Social, e abala os fundamentos da democracia moderna. Não se trata de uma crise meramente conjuntural, mas da demarcação cada vez mais clara e pertinente, dos lugares

de utilização e distribuição da riqueza social por meio de uma estruturação que se tornou possível pelo próprio desenvolvimento do capitalismo sob uma forma específica da luta de classes, no interior da arena estatal.

É imprescindível à nossa análise, dessa forma, considerarmos o fundo público como parte integrante do processo ampliado de valorização do capital, bem como elemento fundamental para compreendermos a emergência da política social e da construção do Estado Social, discussão abordamos ainda no que diz respeito aos momentos do processo de rotação do capital no capítulo 3 deste trabalho, abordando sua relação com a crise do capital. Mas não sem antes levantarmos outras reflexões a respeito das particularidades do capitalismo brasileiro e da constituição da política social no país, uma vez que nosso objeto de pesquisa se encontra neste contexto geográfico, sendo implicado, portanto, pelos processos históricos que o envolvem.

2 CAPITALISMO DEPENDENTE E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo, é composto por três tópicos de discussão teórica de aproximação ao contexto brasileiro, enquanto realidade concreta na qual o nosso objeto de pesquisa está situado. No primeiro, tratamos de trazer alguns dos principais aspectos relativos à formação político-social brasileira a partir do contexto da emergência e consolidação das relações capitalistas modernas no país. Vale ressaltar que não é o nosso objetivo realizar uma caracterização histórico-temporal desse processo, tampouco cobrir todos os aspectos que o envolvem, mas somente os mais essenciais ao objeto desta pesquisa, consideradas as suas limitações, sem contudo deixar de termos uma visão de totalidade frente a ele. O segundo tópico é dedicado a uma elaboração a respeito da construção de Brasília em meio ao processo da formação social brasileira, contribuindo para que compreendamos a formação histórica das características econômicas e sociais locais. No terceiro tópico abordamos o processo da constituição da política social em sentido amplo no Brasil, no qual objetivamos uma caracterização histórica por meio de uma leitura de análises críticas que apontam as principais tendências provenientes desse percurso para a conformação da seguridade social brasileira em seus atuais termos.

2.1 Emergência e consolidação das relações capitalistas modernas no Brasil

Como diz Fernandes (1976), é extremamente difícil definir o ponto em que uma sociedade definitivamente tenha passado por um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, políticas, sociais e psicoculturais a ponto de lhe ser atribuída a realização de uma revolução, no sentido de que se tenha alterado substantivamente as relações de poder e dominação, findando um período marcado por uma determinada forma característica dessas relações a ponto de se chegar a um patamar histórico irreversível de consolidação de uma organização social outra. Como diz o autor, o fim do Império e o início da República no Brasil, se configuram apenas como o início do que viria a ser a concretização de uma revolução burguesa no país. Isso porque o percurso histórico não sustenta uma crise propriamente dita do poder oligárquico que viera a dar lugar à emergência da dominação burguesa, mas se inaugurava um processo de transição, ainda sob a hegemonia oligárquica, para a recomposição das estruturas de poder pelas quais se estabeleceria historicamente o poder e a dominação burguesa.

Essa recomposição marca o início da modernidade, no Brasil, e praticamente separa (com um quarto de século de atraso, quanto às datas de referência que os historiadores gostam de empregar - a Abolição, a Proclamação da República e as inquietações da década de 20), a "era senhorial" (ou o *antigo regime*) da "era burguesa" (ou a *sociedade de classes*) (FERNANDES, 1976, p. 203, 204).

Desde a sua emergência enquanto tal, a burguesia brasileira apresenta a particularidade de não ser uma burguesia revolucionária contra os poderes despóticos do Estado em meio ao antigo regime, de modo a forjar instituições de poder próprias e reivindicar os ideais de uma sociabilidade civilizada moderna. Diversamente de outras burguesias, a brasileira convergiu para o Estado e fez a unificação no plano político antes que houvesse a consolidação de uma dominação socioeconômica dessa classe (FERNANDES, 1976).

Como vemos em Ianni (1992), há que se considerar que desde o início do século XIX já haviam expressões de um movimento burguês que tencionava uma mudança social modernizadora (do ponto de vista capitalista) no país. Como exemplo, quando dos conflitos com as forças políticas (monárquicas) portuguesas que resultaram na Declaração da Independência em 1822, assistiu-se revoltas e revoluções populares em diversas partes do país que lutavam por ideais republicanos e até mesmo democráticos, embora não tenham logrado êxito, uma vez que na nova organização do Estado nacional (o Brasil Imperial) prevaleceu o passado, a continuidade colonial, o escravismo e o absolutismo. Mas o autor também assinala que além dos movimentos sociais locais, regionais e nacionais, bem como os resultados de processo sociais que evidenciavam o atraso econômico e das instituições políticas do país (exemplificados pela a Guerra do Paraguai), atuavam na deterioração do regime monárquico (e dos interesses que simbolizava) e do ordenamento oligárquico escravista, a força de pressões de interesses externos, principalmente ingleses, em nome do capitalismo mundial.

Mesmo em meio à existência de um movimento burguês, as várias burguesias que se formaram em torno da plantação e das cidades desenvolviam entre si mais contraposições do que convergências, e o comércio vinha a ser o seu ponto de encontro e área de interesses em comum. Para Fernandes (1976) essa debilidade determina o poder da burguesia, que impõe ao terreno político (e não às relações sociais no âmbito da sociedade civil) a condição de principal espaço no qual se deveria estabelecer o pacto de dominação de classe. Mais do que simplesmente estabelecer o pacto classista por meio do Estado, aproveitando-se do seu poder e estrutura, a burguesia visava exercer pressão e influência sobre a aplicação do próprio poder estatal de acordo com seus interesses particulares ou de fração de classe (de acordo com o setor ou ramo produtivo).

A burguesia brasileira não assumia o papel de "instrumento da modernidade" de forma universal, mas se comprometia com o que lhe era vantajoso, tirando proveito das desigualdades e da heterogeneidade da sociedade brasileira, buscando se valer das vantagens tanto do "atraso" da nação, como das possibilidades do "progresso" modernizador capitalista. A esse respeito, Fernandes (1976) traz de forma marcante a forma como essa burguesia se relacionava com a oligarquia, quando não se confundia com ela, em face da dimensão autocrática do país. Como diz o autor, estabelecia-se entre as elites um acordo tácito quanto à necessidade de manter e reforçar o caráter autocrático da dominação burguesa, mesmo que isso viesse a ferir os preceitos do livre mercado e as bases legais da ordem social capitalista em sua concepção liberal republicana. Em grande parte proveniente da oligarquia ou tendo com ela larga socialização, a burguesia se opunha politicamente a essa oligarquia, mas partia do mesmo horizonte cultural dela, o que fazia com que o conflito entre ambas já surgisse vinculado a estreitos interesses materiais pela necessidade de expansão dos negócios, em meio a um entranhado conservadorismo sociocultural e (em muitos aspectos) político. Era portanto uma burguesia que se definia como equivalente a uma burguesia revolucionária, democrática e nacionalista, mas que reproduzia em suas relações sociais o mandonismo oligárquico e tinha como eixo econômico, principalmente o esquema de exportação e de importação montado sob a égide da economia neocolonial.

De acordo com Prado Jr. (1977), os primeiros representantes da burguesia brasileira foram os comerciantes portugueses, acompanhados, após a Independência e da abertura dos portos e da liberdade comercial, de comerciantes de outras nacionalidades, sobretudo ingleses, franceses e alemães. Para o autor, embora tenha se constituído em meio a interesses divergentes, provenientes da própria concorrência capitalista, no essencial ela se forma sem que hajam contradições e oposições irreduzíveis. Também não vê o autor uma relação cindida desta burguesia com os setores oligárquicos agrários, e como sinal disso, deste último setor viriam os primeiros recursos voltados à industrialização no país. Ressaltando que essa burguesia se desenvolveu sem óbices relativos à uma organização social e um sistema de valores não-capitalistas e/ou incompatíveis com o modo de produção, o autor critica a noção de existência, no decorrer da revolução burguesa no país, de uma burguesia nacional anti-imperialista e progressista, que contrastaria com outra categoria burguesa aliada do imperialismo, reacionária, retrógrada, associada ao setor agrário latifundiário.

Como diz Ianni (1992), a abolição da escravatura, a Proclamação da República, a inauguração do trabalho livre e a imigração europeia³¹ liberaram forças econômicas e políticas interessadas na agricultura, indústria e comércio, e mobilizaram forças empenhadas em mudanças políticas e sociais no país, entre elas na democratização do poder estatal e das relações sociais frente à evidente barreira representada pela antiga e poderosa associação de interesses escravocratas e monárquicos.

Mas o que venceu foi o interesse da cafeicultura do oeste paulista, em aliança com os dos canavieiros, pecuária, seringueiros e outros, em diversas regiões do país. Prevaleram os interesses de setores burgueses emergentes, combinados com os preexistentes, remanescentes, predominaram a economia primária exportadora, a política de governadores manejados pelo governo federal e o patrimonialismo em assuntos privados e públicos. O liberalismo econômico prevalecia nas relações econômicas externas, nas quais sobressaía a Inglaterra. Nas relações internas, entre setores dominantes e assalariados, predominava o patrimonialismo. Um patrimonialismo que compreendia tanto o patriarcalismo da casa-grande e do sobrado como a mais brutal violência contra os movimentos populares no campo e na cidade (IANNI, 1992, p. 22).

Para Ianni (1992), o que tornou a revolução burguesa brasileira singular é a sua realização pelo alto, na qual modificavam-se aos poucos os arranjos de poder e as relações dos setores dominantes com os populares e do Estado com a sociedade, de forma que nada se transformasse substancialmente, sem grandes fenômenos de convulsão social aparente, mas se desdobrando como um processo seguro, demorado e desigual, continuando fortes as heranças do período colonial e da época monárquica, altamente determinadas pelas relações externas.

Ainda assim, as contradições do conflito axiológico entre as práticas autocráticas e os valores ideais e requisitos formais da ordem social que buscava se consolidar no país, ocasionadas por um progressivo aparecimento de oposições, ainda que circunscritas "dentro da ordem" e "a partir de cima", impediam a instauração da dominação burguesa como um todo monolítico e invulnerável em meio à um contexto ainda de hegemonia oligárquica. E se a aristocracia do antigo regime tinha os instrumentos de poder para fixar as divergências toleradas dentro dos limites de seus interesses econômicos, políticos e sociais, o regime de classes pulverizava os interesses das classes dominantes entre categorias da grande burguesia e mesmo entre os setores médios que cresciam em pressão divergente, ampliando o cenário dos conflitos e dando viabilidade à emergência de uma oposição "de baixo para cima" que poderia se transformar em uma "oposição contra a ordem" (FERNANDES, 1976).

³¹ Que além de fornecer força de trabalho para a lavoura e para a indústria, respondia por intenções de europeização e branqueamento da população, mas paradoxalmente trouxe ao país ideias sociais com propostas sindicalistas, anarquistas, socialistas e comunistas, e propiciou uma ampla fermentação de movimentos sociais, em especial nos centros urbanos e nas zonas agrícolas mais articuladas com o mercado externo (IANNI, 1992).

As elites (burguesas e oligárquicas tradicionais) então acomodaram-se *de modo mais ou menos rápido* com as transformações "dentro da ordem", que surgiam de uma pressão natural³² para ajustar a dominação burguesa a seus novos quadros reais seguindo uma linha de múltiplos interesses e adaptações ambíguas, por meio de mudanças graduais em detrimento de uma modernização impetuosa, intransigente e avassaladora. O que se entende pela "crise do poder oligárquico" em um sentido aparente, de forma concreta responde pelo fato da mesma não dispor da mesma base material e política para manter o seu padrão de dominação hegemônico do Império, principalmente a partir da abolição da escravidão, tendo que renovar-se segundo as injunções da ordem social emergente e em expansão, tornando seus interesses específicos menos visíveis e mais flexíveis, favorecendo o deslocamento do exercício do poder para a burguesia (FERNANDES, 1976).

Quanto aos efeitos dos anseios de mudanças "de baixo para cima", estes foram alvo da reação burguesa contínua, pela qual perpassaram processos de mandonismo, paternalismo e ritualismo eleitorais, manipulação dos movimentos políticos populares por *demagogos conservadores e oportunistas*, e pelo condicionamento estatal do sindicalismo. Não menos importante, foram também combatidos por meio da opressão e da repressão da sociedade de classes em formação, mobilizadas para impedir que as massas populares conquistassem um espaço político próprio, mesmo que "dentro da ordem" (FERNANDES, 1976). Como diz o autor,

A burguesia mostrou as verdadeiras entranhas, reagindo de maneira predominantemente reacionária e ultraconservadora, dentro da melhor tradição do mandonismo oligárquico (que nos sirva de exemplo o tratamento das greves operárias na década de 10, em São Paulo, como puras "questões de polícia"; ou, quase meio século depois, a repressão às aspirações democráticas das massas) (FERNANDES, 1976, p. 206).

Dessa forma, Fernandes (1976) explicita a central importância da movimentação política da oligarquia na manutenção de "velhas" estruturas de poder em meio à "nova" organização social. As oligarquias lograram a possibilidade de incorporar a mentalidade burguesa e determinar o padrão de sua dominação. Ao ceder espaço político, em um primeiro momento, ao radicalismo dos setores intermediários e à insatisfação dos círculos industriais, elas resguardaram seus interesses materiais e transferiram sua perspectiva e modo de atuação para as novas estruturas de poder, bem como para os sujeitos políticos responsáveis pelo seu

³² No sentido das demandas que surgiam do próprio desenvolvimento histórico recente do país, da visibilidade de suas debilidades no contexto internacional, bem como da influência que sofria do mercado internacional, que avançava historicamente rumo à era dos monopólios, potencializando a mundialização, já com a emergência do grande capital financeiro (IANNI, 1992).

exercício de modo a torná-los seus "parceiros" políticos. Ditaram assim a solução dos conflitos a longo prazo, e criaram uma *nova aristocracia*, que na prática teve o poder de decidir, em lugar das classes médias e mesmo dos próprios industriais, como se daria a dominação burguesa.

Ressalta-se que não existiu no Brasil uma burguesia claramente distinta e em conflito "de vida ou morte" com a aristocracia agrária, mas o fundamento comercial do engenho, da fazenda e da estância pré-capitalistas fez parte da emergência em si da burguesia enquanto tal na transformação capitalista e no desenvolvimento do mercado e das relações de descolonização, dos alicerces da produção econômica e da sociedade. No âmbito do poder, a questão central estava em como preservar condições favoráveis da acumulação originária herdadas da Colônia e do período neocolonial, e como gerar, ao mesmo passo, condições modernas de acumulação de capital ligadas à expansão do mercado interno e do capitalismo industrial. Apesar dos grandes movimentos burgueses no Rio de Janeiro e em São Paulo³³, só a oligarquia tradicional dispunha de poder político em toda a extensão da sociedade brasileira. Assim, o desenvolvimento desigual não afetava o controle oligárquico do poder, mas estimulava a sua universalização. E ainda como fator importante, mesmo do ponto de vista dos setores médios da pequena burguesia emergente, esse poder oligárquico era a força social capaz de oferecer a maior segurança possível na transição do mundo pré-capitalista para o capitalista, prevenindo a "desordem da economia", a "dissolução da propriedade" e o "desgoverno da sociedade". A oligarquia teve assim o poder de definir o "inimigo" em comum da revolução burguesa: no passado o escravo, e no presente, o assalariado e o semi-assalariado do campo e da cidade. (FERNANDES, 1976).

Como traz o autor, esses processos de constituição do poder explicam inclusive

[...] a exacerbada insegurança demonstrada pela burguesia diante dos movimentos demagógico-populistas ou da pressão sindical (todos mais ou menos "controlados a partir de cima"), e sua extrema intolerância diante de manifestações potencial ou efetivamente autônomas do movimento operário. Ao que parece, onde a dominação burguesa não se revela capaz de mobilizar e aplicar semelhante reserva de poder, ela corre o risco de ser facilmente deslocada por grupos que invadem o referido espaço político: não importa se em nome de uma "revolução dentro da ordem" ou da "simples consolidação do regime". Isso faz com que a intolerância tenha raiz e sentido políticos; e que a *democracia burguesa*, nessa situação, seja de fato uma "democracia restrita", aberta e funcional só para os que têm acesso à dominação burguesa (FERNANDES, 1976, p. 212).

³³ Ianni assinala que no processo da revolução burguesa brasileira houve uma mudança do centro da vida nacional do Nordeste, simbolicamente representado por Recife, para o centro-sul do país, principalmente por meio da cidade de São Paulo. A emergente burguesia paulistana pautava seus interesses e ampliava seus espaços de poder político buscando dar novos rumos aos assuntos nacionais. Para tanto, se apresentava como urgente e imprescindível para o desenvolvimento do país (IANNI, 1992).

Para Fernandes (1976), embora a fundamentação axiológica legal e formal da ordem social fosse extraída do arsenal ideológico e utópico da nações hegemônicas e de suas experiências particulares de revolução burguesa (como a inglesa, a francesa e a estadunidense), não havia risco algum para a aristocracia agrária em abrir espaço político para a burguesia nativa. Além da lógica do regime de classes, da qual as burguesias obviamente não poderiam fugir em razão de sua posição classista, o poder político das oligarquias tradicionais não poderia ser saturado por nenhum grupo "dentro da ordem", enquanto que as alternativas do lado de "fora da ordem", mediatizadas pelos movimentos revolucionários operários, em boa medida possibilitados pela parte politizada dos operários vindos da Europa, foram silenciadas pelo *poder de dissuasão* da burguesia e pela *repressão policial*.

Essencialmente essa foi a forma pela qual as elites protegeram as fontes de acumulação pré-capitalistas que vieram a dinamizar e ao mesmo tempo manter em vigor, o esquema neocolonial de exportação-importação, que por sua vez serviu de base fundante do crescimento interno do capitalismo competitivo e do próprio modelo de acumulação capitalista com o desenvolvimento gradual das relação mercantilizadas de trabalho e da produção (FERNANDES, 1976). Nas palavras de Ianni (1992):

Em todos os lugares, combina-se o moderno material com o autoritário mando e desmando. [...] Uma história na qual a modernidade está mesclada no caleidoscópio dos pretéritos, dos "ciclos" desencontrados de tempos e lugares, como se o presente fosse um depósito arqueológico de épocas e regiões (IANNI, 1992, p. 37).

Em sua visão a respeito da "revolução brasileira", Prado Jr. (1977) destaca que do processo evolutivo de transição da colônia para nação, dois aspectos essenciais *intimamente ligados* se situam no centro do processo e continuaram a marcar fortemente a transformação progressiva do país no contexto das décadas de 1940 a 1970, se configurando como as principais contradições entre o passado e o tempo histórico para o qual escreve: a estruturação originária da economia brasileira, voltada a sua produção para o fornecimento de mercados externos, ou seja, ao atendimento de necessidades estranhas ao país, e o tipo de relações de produção vigentes na agropecuária, do ponto de vista das condições materiais e morais da população trabalhadora, conservando-se de forma acentuada traços da tradição escravista herdada do passado colonial.

Em meio à expansão internacional do capitalismo europeu e norte-americano, o imperialismo passou a intervir no Brasil ao tê-lo como produtor de matérias-primas e gêneros alimentares de exportação, o que fez com que a economia brasileira se especializasse na produção de artigos de exportação, enquanto demonstrava (ao longo de todo o século XIX e já

também no início do século XX) uma insuficiência na capacidade produtiva de artigos demandados no atendimento das necessidades internas, tendo inclusive que adquirir no exterior artigos alimentares básicos para o consumo interno. A intervenção imperialista também se expressava por meio das atividades auxiliares e complementares da produção voltada à exportação, como o seu próprio financiamento e o transporte das mercadorias, que envolvia a construção de estradas de ferro, aparelhamento portuário, navegação marítima, entre outros setores pelos quais o capitalismo estrangeiro adentrava na economia brasileira. Esses fatores implicaram nas imposições financeiras do imperialismo à economia brasileira desde o início, por meio da remuneração de capitais aqui aplicados e das atividades exercidas pelas empresas estrangeiras, e junto determinavam o crônico e crescente desequilíbrio das contas externas do país e graves dificuldades no atendimento dos compromissos financeiros no exterior com uma constante depreciação da moeda nacional (PRADO JR., 1977).

Nesse contexto, o desenvolvimento histórico do progresso capitalista no Brasil propiciou um processo de urbanização ultra-seletivo, no qual apenas os setores de rendas altas e os grupos de renda baixa de vinculação mais direta com a organização do setor urbano-comercial participavam ativamente dos dinamismos propriamente capitalistas do mercado interno. O mercado capitalista nacional se desenvolvia para fazer face às operações comerciais e financeiras que se impunham de fora para dentro, o que exigia certos níveis de organização socioeconômica. Esse mesmo desenvolvimento alterava quantitativamente, e consequentemente qualitativamente, a consolidação da disseminação do mercado capitalista interno beneficiado por persistentes, embora oscilantes, ganhos comerciais. Esses fatores tornaram o Brasil atraente às potências imperialistas europeias e dos EUA que disputavam "a partilha do mundo" - já em voga do capitalismo monopolista - voltando seus interesses não somente aos recursos naturais do país, mas também à magnitude das potencialidades econômicas que se geravam no comércio interno, em um balanço de interesses que já não mais mirava exclusivamente a infraestrutura de um esquema de operações de uma economia neocolonial, mas também a construção de uma economia dependente na transformação do que era, à época, a parte mais rica e avançada da periferia do capitalismo (FERNANDES, 1976).

Quando já não se mostrava suficiente aos capitais internacionais o controle indireto das relações comerciais, mas via-se a necessidade de operar o controle econômico por meio do desenvolvimento institucional da livre empresa em todos os níveis do comércio, do movimento bancário e da produção que o fluxo comercial-financeiro exigia, aprofundam-se as transformações econômico-sociais em adaptação aos interesses dos dinamismos das sociedades hegemônicas que irrompiam na periferia do capitalismo buscando sua expansão e

consolidação, de acordo com as potencialidades e condições concretas para tal. O caráter marcante da transformação posterior da economia e da sociedade brasileira é a sua promoção, mais uma vez, de fora para dentro do país, e não o inverso, apesar do que indicam as aparências. "Portanto, o desenvolvimento induzido estava calibrado por suas funções" (FERNANDES, 1976, p. 236).

Contudo, essas transformações induzidas "de fora para dentro" tiveram consequências de elevada dimensão na economia brasileira, e por conseguinte na sua sociedade. A articulação internacional provocou um deslocamento de fronteiras econômicas e culturais e as alterações no padrão de desenvolvimento se apresentam como uma revolução econômica, considerando as origens da economia brasileira. Fernandes (1976) aponta que o Brasil foi um dos países onde se desenhava com maior nitidez um salto histórico na implantação de uma nova infraestrutura para o mercado capitalista moderno, de modo que as atividades produtivas passaram por processos consideráveis de diferenciação e expansão, transfigurando por completo o seu mercado interno.

Prado Jr. (1977) assinala também que as próprias dificuldades advindas do desequilíbrio das contas externas, instabilidade cambial e depreciação da moeda brasileira forçaram e estimularam de certo modo a diversificação das atividades produtivas do país e a industrialização, de modo que o país passava a produzir o que ia se tornando cada vez mais difícil de ser adquirido no exterior, do ponto de vista da escassez dos recursos, o que, de todo modo, não fez com que as empresas fornecedoras do mercado brasileiro diminuíssem suas relações comerciais com o país. Pelo contrário, passaram a se instalar e produzir em território brasileiro, impulsionando o processo de industrialização da economia. A análise do autor corrobora a interpretação de Fernandes (1976) ao afirmar que a diversificação produtiva e em especial a industrialização trouxeram grandes modificações ao país, configurando um considerável passo no sentido da superação do velho sistema de colônia produtora de gêneros de exportação, sem contudo, alterar o caráter dependente da economia nacional, que passa a ser renovado sobre outras bases, renovando as contradições que dificultavam o seu desenvolvimento.

Constituiu-se o padrão de desenvolvimento de uma economia capitalista competitiva articulada internamente por meio da paulatina transformação do setor arcaico em um setor urbano-comercial moderno, e externamente por meio do complexo econômico agrário-exportador em face das economias capitalistas centrais. Ao mesmo tempo que esse padrão permitia a emergência da expansão gradual de formas de produção capitalista - criando tendências de industrialização, intensificando a integração nacional do mercado interno e até

mesmo diluindo algumas barreiras entre as formas predominantes da produção arcaica e as relações capitalistas de trabalho e mercado - suas condições estruturais, funcionais e históricas de vigência ocasionavam a redução, e por vezes a anulação, de potencialidades dinâmicas ao nível organizatório e evolutivo (FERNANDES, 1976).

Efetivamente, o nosso desenvolvimento econômico, enquadrado no sistema imperialista [...] se pautará necessariamente pelos interesses dos trustes aqui instalados que se farão, como já acontece e será cada vez mais o caso, o elemento principal e fator decisivo de nossa economia. São os trustes que fixarão as normas, o ritmo e os limites do desenvolvimento, para eles naturalmente determinados pelo montante dos lucros que a economia brasileira é capaz de proporcionar (PRADO JR., p. 88).

No que diz respeito ao outro ponto para o qual Prado Jr. (1977) confere a importância de um aspecto remanescente do passado que se faz sentir atuante no processo histórico de transformação econômica e social brasileira, qual seja, o tipo de relações coloniais de trabalho e as condições materiais e morais da população trabalhadora, é importante trazer que a Abolição derrubou o principal obstáculo ao estabelecimento definitivo e generalização das relações capitalistas de produção. Como diz o autor, com a Abolição, os escravos se transformaram (paulatinamente e em regra) em assalariados em geral ocupados nos mesmo estabelecimentos rurais, cujo ritmo produtivo e estrutura econômica da exploração agrária não foram modificados essencialmente. Assim que houve a substituição definitiva e integral do trabalho escravo pelo "livre", já estavam presentes no Brasil o conjunto dos elementos estruturais componentes do capitalismo. Esse fator colaborou³⁴ para o largo impulso das forças produtivas da grande exploração agrária ao liberar suas oligarquias da "onerosa imobilização de consideráveis recursos na aquisição de custosos e escassos escravos" (PRADO JR., 1977, p. 96).

Para Prado Jr. (1977), a importância desse fator para o estabelecimento da ordem capitalista moderna se coloca (para além do ideário liberal e suas repercussões no conjunto das normatizações sociais em geral e instituições políticas) na ampliação do mercado interno brasileiro, de modo a assegurar uma base adequada ao desenvolvimento das atividades produtivas e da industrialização em particular. Embora as relações pré-capitalistas de trabalho não se apresentem como obstáculos propriamente ditos do desenvolvimento comercial, a

³⁴ O autor não desconsidera que com a Abolição se verificou o colapso da produção de açúcar no Nordeste e mesmo do café em determinadas regiões, como o vale do Paraíba. porém, assinala que nesses casos ocorreram fatores outros como o esgotamento do solo e a erosão, de modo que a abolição apenas precipitou uma decadência já encetada. Seu argumento se justifica pelo progresso da produção cafeeira em geral, conservando a mesma estrutura e organização básica, que chegou ao ponto de se ver em uma crise de superprodução poucos anos após a Abolição (1895), contrariamente às análises da época que previam o colapso geral da economia do café, ou de sua forma vigente, a grande exploração (PRADO JR., 1977).

apuração das relações capitalistas de trabalho, favoreceu, por seu turno, a redução dos padrões materiais dos trabalhadores assalariados. Dessa forma, ao mesmo tempo histórico o capitalismo avançava suas bases tecnológicas no país e mantinha um custo muito baixo da mão-de-obra, declinando os padrões de vida dos trabalhadores empregados. Ainda no que tange os trabalhadores, a larga expansão da lavouras de monocultura, como no caso da cana, para prover matéria-prima às modernas usinas, reduzia o espaço disponível para culturas de subsistência dos trabalhadores, o que somado à intensificação produtiva do trabalho, foram transformando progressivamente esses trabalhadores em puros assalariados, sem outra fonte de recursos, passando crescentemente a adquirir seus alimentos no mercado, a preços relativamente superiores aos acréscimos auferidos no salário. Em síntese, em muitos setores e regiões, a apuração das relações capitalistas de trabalho agravaram as condições de vida da classe trabalhadora em padrões inferiores aos do antigo colono.

Mas para além dos aspectos concernentes à emergência de um mercado capitalista moderno e da instituição do ordenamento social burguês no Brasil, Fernandes (1976) ainda chama a atenção para um outro fator que diz respeito à consolidação dessas relações no país: a crise do poder burguês já no início da sua dominação. Apenas para não ficarmos sem nenhuma referência histórico-temporal, cabe recuperarmos que Fernandes (1976) delimita como etapas do desenvolvimento capitalista no Brasil a fase da eclosão de um mercado capitalista moderno (*a grosso modo* do início do século XIX até a sua sexta década); a fase de formação e expansão do capitalismo competitivo (do último quarto do século XIX até a década de 1950); e a fase de irrupção do capitalismo monopolista no país (que se acentua no fim da década de 1950, mas só adquire caráter estrutural após o golpe militar de 1964). Essa crise do poder burguês ocorre como consequência da transição do capitalismo competitivo para o monopolista, mas desencadeia aspectos que, assim como os já apresentados, marcam a formação social do país e influenciam os rumos e caminhos do país até os dias de hoje.³⁵

Fazia parte da ideologia burguesa brasileira - em sentido amplo, já em vigor a dominação burguesa nos seus moldes brasileiros - a ilusão de que a transição irreversível do capitalismo competitivo para o monopolista no país iria se dar por meio de uma evolução gradual, linear e segundo o modelo clássico, no qual as forças acumuladas sob o capitalismo competitivo seriam suficientes para autonomizar o desenvolvimento capitalista interno e

³⁵ Não de forma determinista, vale destacar, mas enquanto processos que se desdobram na organização política e institucional do Estado, nas características do mercado nacional e sua forma de articulação com o capital internacional, bem como na consciência coletiva das classes sociais, ou seja, nas bases sobre as quais vão se dar a ação política dos sujeitos sociais e as diferentes conjunturas do desenvolvimento histórico. Aspectos esses que a princípio, não se alteram substantivamente em um curto espaço de tempo e sem que venham a agir forças sociais e políticas de amplo e profundo alcance.

mesmo para conferir à burguesia nacional uma orientação democrático-nacionalista. Apesar da penetração das grandes corporações estrangeiras, que alcançou intensidade elevada a partir da década de 1950, o ideal de desenvolvimento capitalista e de industrialização fornecido pelo modelo francês e predominante nos círculos burgueses e pequeno-burgueses foi deslocado, a partir da década de 1930, por transformações políticas que imputaram uma *tripla pressão* que crescia em volume sobre a burguesia (FERNANDES, 1976).

De um lado, a pressão "de fora para dentro", proveniente da intensificação tendências do mercado mundial que ameaçava vários interesses econômicos internos e pusera em questão a própria base material de poder de certos setores da burguesia nacional. De outro lado, dois tipos de pressão interna: uma proveniente do proletariado e das massas populares que tencionavam a elaboração de um novo pacto social, e outra procedente das proporções assumidas pela intervenção direta do Estado na economia, que surgiu e se desenvolveu a partir da condição de um capitalismo dependente e subdesenvolvido, mas que atingiu uma dimensão que atemorizava a iniciativa privada interna e externa.

Para reagir a essa três pressões, que afetavam de maneiras muito diversas as bases materiais e a eficácia política do poder burguês, os setores dominantes das classes alta e média se aglutinaram em torno de uma contra-revolução autodefensiva, através da qual as formas e as funções da dominação burguesa se alteraram substancialmente. O processo culminou na conquista de uma nova posição de força de barganha, que garantiu, de um golpe, a continuidade do status quo ante e condições materiais ou políticas para encetar a penosa fase de modernização tecnológica, de aceleração do crescimento econômico e de aprofundamento da acumulação capitalista que se inaugurava (FERNANDES, 1976, p. 217).

Dessa forma a burguesia criou as melhores condições possíveis de estabelecer uma relação mais íntima com o capital internacional, de repressão a qualquer ameaça operária ou popular de subversão daquela ordem específica estabelecida, ou seja, se prevenindo mesmo que de uma possível revolução de fato "democrático-burguesa", e de transformar o Estado em instrumento exclusivo do poder burguês, em âmbito econômico, social e político. A reorganização, militarização e concentração do poder político estatal e a reorientação político-econômica, sob a égide do Estado, se configuraram na forma pela qual se deu o processo de recuperação da dominação burguesa. Este, porém, não correu mediante qualquer ruptura nas relações de dependência, mas pelo contrário, se guiou em função dos movimentos político-econômicos externos. Para Fernandes (1976) é este o ponto culminante e fato central da evolução do "Brasil moderno", no qual a burguesia nacional atinge a maturidade de sua dominação mantendo e agravando os fatores que tornaram a sociedade brasileira

potencialmente explosiva, com o recrudescimento da dependência externa, da desigualdade social e do subdesenvolvimento.

2.2 A construção de Brasília em meio à formação social brasileira

Para compreendermos ainda aspectos da formação econômica e política que envolve nosso objeto de pesquisa, reunimos contribuições a respeito da concepção e construção da cidade de Brasília em meio aos processos do desenvolvimento das relações capitalistas no Brasil. Cidade que tem na sua criação espelhados esses movimentos, e ao mesmo passo é em si um desses movimentos, compondo a base material sobre a qual se constituiu e desenvolveu a política social brasileira, além de nos permitir apreender particularidades originárias das características econômico-sociais do próprio DF.

De acordo com Farret (2010), a estruturação do território brasileiro confunde-se com a própria história do país. Baseado na história econômica dos ciclos produtivos e suas implicações sobre as estruturas sociais e espaciais do Brasil, o autor demonstra como desde o século XIX, as tentativas do Estado de ocupar plenamente o território nacional utilizaram-se da colonização dirigida e subsidiada e do redirecionamento dos fluxos migratórios, com a implantação de novos eixos de comunicação e da construção de novos centros urbanos. Dessa forma,

Os fundamentos das políticas urbano-territoriais, como, por exemplo, daquela que resultou na implantação de Brasília, devem, assim, ser identificados a partir de momentos históricos e políticos nos quais as concepções territoriais de planejamento emergiram dentro do quadro da formação social do Brasil (FARRET, 2010, p. 28).

Durante o estágio do *Modelo Primário de Exportação* da economia brasileira, que vigorou desde a Proclamação da República - e mesmo antes dela - até a década de 1930, a estrutura territorial do país foi fundamentalmente determinada pelas necessidades da exploração de tipo colonial, caracterizada por poucas regiões agrícolas (relativamente à totalidade do território) e cidades costeiras, ligadas diretamente à Europa, se constituindo em *verdadeiros enclaves* das nações com quem mantinham relações comerciais. O Estado agia como intermediário financeiro e comercial para a economia agroexportadora em face dos interesses internacionais, sustentando a economia do café e promovendo a estrutura requerida pelos subsistemas regionais por meio de políticas de incentivo fiscal (FARRET, 2010).

De acordo com Ferreira (2010), os debates a respeito da transferência da capital do Brasil do litoral para o interior do país levaram mais de um século.³⁶ Enquanto a lógica da ocupação do território das colônias em geral era a da exploração de recursos e exportação para a matriz, onde o modelo litorâneo de urbanização constituído no trinômio recurso natural, porto e cidade era o mais eficiente, a partir da vigência do Brasil Império um novo vetor de ocupação se fez necessário. Uma capital interiorana oferecia vantagens de segurança às invasões estrangeiras; centralidade do poder em relação ao território; produção e desenvolvimento do comércio interno; integração nacional, transporte e ocupação das áreas despovoadas; e no caso brasileiro, vantagens até mesmo de clima ameno e acesso a rios. Além desses fatores, muitos países alteraram suas capitais após os processos de independência como um marco da ruptura com o poder colonial. Assim, a determinação da transferência local da capital consta desde a primeira Constituição da República de 1824.

Contudo, como mostra Miragaya (2010), até a virada do século XIX para o século XX o Centro-Oeste brasileiro permaneceu *virtualmente desabitado*, tendo tido um significativo fluxo migratório no século XVIII quando da descoberta de minas de ouro e diamante entre os estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso - que fez da região a principal destinação da intensificação do tráfico de escravos que o país passara a experimentar³⁷ - mas que em grande parte se dispersou ao fim do século em virtude do esgotamento das minas auríferas, restando apenas poucos povoados mantidos por uma "paupérrima agricultura de subsistência, associada a uma incipiente pecuária bovina extensiva" (MIRAGAYA, 2010, p. 66). O autor corrobora as análises de que durante séculos o Brasil foi um *grande arquipélago*, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas ditadas em grande parte por suas relações com o exterior, e ainda que em cada um desses subespaços houvesse dinamização de polos internos, estes tinham escassa relação entre si.

Vale ressaltar que, como traz Ferreira (2010), ainda que em se tratando de terras que valiam muito pouco, nem sempre com regularizações fundiárias e que rendiam pouco aos

³⁶ De acordo com a autora, a ideia, que foi defendida mesmo antes da Independência tanto por José Bonifácio como por Hipólito da Costa, foi retomada por ambos após a sua consumação em 1822. O primeiro chegou a encaminhar uma mensagem à Assembleia Constituinte com a proposta da localização no paralelo 15 - onde de fato ocorreu - e dos nomes de Petrópole ou Brasília (FERREIRA, 2010). Também como traz Miragaya (2010), Francisco Adolfo de Varnhagem, após percorrer o Planalto Central em 1850, sugeriu o local para edificação da nova capital do país pelo fato de se localizarem nessa região as nascentes de três bacias hidrográficas - Amazônica, Paraná e São Francisco.

³⁷ Até então o tráfico de escravos era reduzido, sendo a população indígena a fonte de mão-de-obra, também escravizada. Realidade que veio a ser alterada de modo que na primeira metade do século XVIII, 790 mil escravos chegaram ao país, e na segunda, mais 890 mil, para serem explorados nos engenhos de açúcar do Nordeste, mas principalmente nas minas (MIRAGAYA, 2010).

seus proprietários, que viviam modestamente, as propriedades rurais eram latifúndios de grandes dimensões.

Somente a partir da segunda década do século XX o Centro-Oeste começou a ganhar dimensão econômica e populacional no país. Os elevados ganhos da economia cafeeira influenciavam um aumento da população brasileira, por meio da intensificação das imigrações europeias. A produção das culturas que compunham a alimentação básica dos brasileiros passou então por uma forte expansão interna, uma vez que esses produtos - até então em larga medida importados - encareciam, com a redução da oferta externa em razão da Primeira Guerra e do efeito das políticas nacionais de desvalorização cambial para atender os interesses dos cafeicultores. Ainda assim, as primeiras regiões a serem beneficiadas por essa elevação da produção interna foram as que já tinham maior desenvolvimento produtivo nesses ramos, como o sul de Minas, o Rio Grande do Sul e algumas regiões dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Outro importante fator para o desenvolvimento da economia do Centro-Oeste foi a chegada da malha ferroviária, nas décadas de 1920 e 1930, ao passo que se tornava projeção da pecuária paulista (Mato Grosso) e extensão da produção agrícola mineira - Goiás (MIRAGAYA, 2010).

Para Miragaya (2010), na década de 1930, as condições começaram a se tornar substancialmente mais favoráveis ao desenvolvimento industrial no país e à nova ordem político-econômica ascendente da *Revolução de 1930*. A partir de então cresceu a pressão pela mudança da capital para o Planalto Central, de modo que a Constituição de 1934 mais uma vez a pautou. O autor destaca a essencial centralização político-administrativa para a formulação de uma política econômica efetivamente nacional e os efeitos depressivos da crise de 1929 para a economia agroexportadora que favoreciam o crescimento industrial no país. Esses mesmos processos influenciavam paralelamente o crescimento da demanda interna pela produção alimentícia do Centro-Oeste, que passava por um movimento de imigração interna, em especial de nordestinos e mineiros. Na década de 1940, o governo Vargas passou a realizar deliberadas iniciativas de ocupação do Centro-Oeste, lançando a "Marcha para o Oeste", movimento de iniciativa do Governo Federal voltada deliberadamente à ocupação do Centro-Oeste que promoveu expedições de estudo, construções estatais de infraestrutura e a implantação de núcleos de povoamento na região que criaram 42 cidades e povoamentos na década de 1940, o que já era a corporificação do projeto de gerar as condições para o levar para o Planalto Central a capital do país.

Ainda de acordo com Miragaya (2010), a marcha foi uma ação articulada do Estado e do capital privado que estimulava os projetos de colonização e assentamentos na região para

funcionar como "válvula de escape" das áreas de tensão social da região Sul e do Nordeste, em meio à obtenção de lucros com a venda de terras aos camponeses. Também pesavam nas preocupações em promover a ocupação das regiões de espaços vazios a consolidação naquele período da Argentina como mais forte economia sul-americana, que intensificava suas relações com a Alemanha e a Itália e desafiava a hegemonia norte-americana na América do Sul, ampliando sua influência no Paraguai e na Bolívia. Assim, o Centro-Oeste foi uma expansão da fronteira social e econômica dirigida por inversões estatais na qual predominou a grande propriedade e o cultivo comercial ligado ao de subsistência com predominância da imigração proveniente de estruturas agrárias semelhantes.

Também no entendimento de Ferreira (2010), não obstante as possíveis vantagens do Planalto Central para a implantação da nova capital, a decisão de transferência seria uma estratégia do Estado capitalista de colonizar o interior e ampliar o mercado interno de consumo e produção, de modo que esta região já despontava como uma fronteira a ser incorporada ao processo produtivo, sendo a implantação da capital o vetor dessa expansão.

Após a redemocratização do país, que afastou Vargas do poder, a Constituição de 1946 mais uma vez determinou a transferência da capital para o Planalto Central. Em meio aos vários estudos geográficos realizados para a delimitação da área onde deveria ser construída a cidade, Ferreira (2010) ressalta a importância da desmistificação dos argumentos técnicos pelos quais se justificava a escolha do "lugar ótimo" para capital, que camuflam os interesses locais no empreendimento da construção. A autora traz que apesar de desde o início haverem fortes pressões políticas para que o fosse no Planalto Central, a localização gerava embates que envolviam interesses político-econômicos de frações da burguesia brasileira. Já neste contexto perdia força o argumento da interiorização por questões de segurança, em razão do desenvolvimento das tecnologias de guerra, e no processo da Constituinte de 1946 parlamentares mineiros, entre eles Juscelino Kubitschek (JK), apoiaram a localização da capital no triângulo mineiro.

Mas uma vez definido (no processo da Constituinte de 1946) o Planalto Central como localização, constituiu-se uma Comissão de Estudos para Localização da Nova Capital do Brasil no recém-criado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1947, para realizar um amplo estudo "estático, descritivo da paisagem" e ao mesmo tempo com uma "interpretação sagaz dos múltiplos fenômenos sociais, políticos e econômicos" dos territórios que compunham a proposta do Planalto Central. No ano seguinte a Comissão terminou os trabalhos e entregou o relatório ao Congresso, que após cinco anos de debates e disputas, o aprovou, e este, foi sancionado por Vargas (que exercia o poder novamente) em 1953, com

publicação de lei que determinava a realização de estudos definitivos em três anos para a implantação da capital. Estes foram concluídos em 1956 e a escolha (precisamente mapeada) do local, homologada (FERRREIRA, 2010).

De acordo com Farret (2010), a partir da *Revolução de 1930*, no período inicial de transição do *locus* da acumulação para o *Modelo de Acumulação Industrial*, no qual a divisão social do trabalho acelerou-se, a participação do Estado envolveu os investimentos diretos em infraestrutura e no setor de indústrias básicas, além de incentivos fiscais por meio de taxas de câmbio e crédito subsidiados. Houve uma tendência ao enfraquecimento das bases das burguesias regionais em prol da expansão do capitalismo à escala nacional, mas em um primeiro momento com pouca atenção à alocação espacial desse crescimento, de modo que se mantiveram os padrões de desigualdade regionais até meados da década de 1950.

Também Miragaya (2010) diz que o primeiro governo Vargas marcou o fortalecimento do Governo Federal em detrimento dos estaduais, e que este fato teve consequências decisivas em Goiás, na qual o a velha oligarquia agrária comandada pela família Caiado, que desde 1917 governava o estado, teve significativa perda de poder político, o que culminou na mudança da capital do estado de Goiás da cidade de Vila Boa³⁸ (atual município de Goiás - popularmente conhecido como "Goiás Velho"), que encontrava-se em decadência econômica, para uma nova capital, Goiânia, que começou a ser construída em 1933 e já em 1935 começou a receber as funções administrativas estaduais, sendo inaugurada em 1940.

Porém, de acordo com Farret (2010), se até a década de 1950 a questão territorial havia recebido pouca atenção,

Esse quadro político, econômico e espacial foi sacudido, em meados dos anos 1950, pelo *Plano de Metas 1956-1961*, um ambicioso programa setorial, suportado por investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura, indústrias básicas e de bens de consumo duráveis, recursos humanos e, a mais controversa de todas as metas, a construção da nova capital, Brasília (FARRET, 2010,p. 34).

O Plano, que previa incentivos fiscais, cambiais e creditícios, liberalização na remessa de lucros e abria setores inteiros da economia nacional para o capital internacional, produziu diversos impactos socioeconômicos e territoriais. Na análise de Farret (2010), reforçou desequilíbrios setoriais, enfatizando o setor manufatureiro; acentuou desigualdades sociais, por meio da compressão dos salários da classe trabalhadora, provocada pela mudança na composição da demanda em favor dos extratos mais altos da população - leia-se, do capital;

³⁸ Que não se confunde com o atual município de Vila Boa, também localizado no estado de Goiás, instituído na legislação estadual pela Lei nº 11.707, de 29 de abril de 1992.

propiciou o alinhamento de segmentos da burguesia nacional, bem como da tecnoburocracia estatal com os interesses do capital internacional; ampliou a capacidade produtiva acima da demanda, de modo a se observar um hiato entre ambas; e por fim, agravou as desigualdades regionais, uma vez que o Sudeste recebeu a maior parte dos investimentos (FARRET, 2010).

Dessa maneira, a expansão das fronteiras econômicas e o alargamento do mercado interno eram formas de funcionar a capacidade produtiva, mas nem mesmo a construção de Brasília chegou a se configurar como uma medida de alteração das desigualdades regionais. Antes, se constituiu num instrumento para o "desenvolvimento nacional" levado a cabo pelo Sudeste industrial.

Em outras palavras, Brasília e seu entorno regional constituir-se-iam no verdadeiro trampolim do Sudeste industrial para a expansão da fronteira agrícola em direção ao Centro-oeste e Norte do Brasil. Não se descarta a motivação ideológica na implantação da antiga ideia da nova Capital; enfatiza-se, apenas, as condições do processo de produção capitalista que a tornaram viável e, talvez, necessária nos anos 1950 (FARRET, 2010, p. 36).

Também de acordo com Ferreira (2010), enquanto avanço da fronteira de recurso e polo de desenvolvimento, após mais de cem anos de discussões a transferência da capital se deu justamente no momento em que os processos externos e internos se fundiram no mesmo interesse. A autora ainda pontua a concordância do governo de Goiás em se responsabilizar pela desapropriação das terras do Distrito Federal, evidenciando-se também o interesse local na transferência. Mesmo antes de 1960, houve um intenso processo de comercialização de terras rurais adjacentes ao quadrilátero do DF.

Miragaya (2010) toca o tema orçamentário ao trazer que a partir do Estado Novo o Governo Federal passou a deter uma base fiscal que lhe garantia a preponderância na divisão dos tributos pelos municípios, estados e União, além do controle de toda a entrada de recursos externos no país. Só a partir de então se encontravam bases econômicas e políticas sólidas o suficiente para a viabilização de Brasília.

Embora polo de desenvolvimento regional e nacional, fazendo-se centro urbano de múltiplas funções, Brasília centralizou a função de sede administrativa do Governo Federal de tal forma que polarizou a instalação de atividades ligadas à administração federal. *Por excelência e inovadoramente* terciária, não deu lugar à industrialização em seu território. Dessa forma, a periferia próxima ao Plano Piloto (centro da cidade e epicentro geográfico das principais instituições de poder) foi satelitizada, vivendo em função dele, suplementando-o nas atividades que a sua própria seletividade expulsou geo-espacialmente, inclusive no que se refere ao atendimento do contingente populacional local (FERREIRA, 2010).

Podem-se apontar, então, na produção do espaço da metrópole, duas forças concomitantes: uma que polariza e centraliza e a outra que exclui e periferiza. Surge assim, de um lado, o centro com funções estabelecidas e, de outro, a periferia desestruturada e fragmentada territorialmente, abrigando a população e as atividades excluídas do centro. A valorização da terra urbana e ao mesmo tempo a preservação do plano urbanístico levou a que a solução do problema de moradia dos pobres se fizesse com a exclusão destes do perímetro valorizado e planejado, forçando a segregação socioespacial. A primeira consequência disso foi o surgimento da periferia concomitante à implantação do centro como parte necessária de um todo: a cidade segmentada em classes e fragmentada espacialmente. [...] A complexidade de suas funções torna Brasília uma metrópole, que se espalha pelo território de forma não contígua, polinucleada e socialmente desigual, formando assim sua região metropolitana: um todo complexo, heterogêneo e interligado. (FERREIRA, 2010, p. 50).

Assim, como traz Ferreira (2010), Brasília, desde a sua construção, é marcada por mitos e ideologias que envolvem a transferência da capital do litoral para o interior com as ideias do "lugar ideal" e do planejamento como solução para as desigualdades sociais, que na verdade escondem os verdadeiros interesses envolvidos e o processo material histórico, político, econômico e sobretudo social que concretizaram a formação da cidade, marcada por processos internos e externos que se relacionam intimamente e conformaram a construção da cidade, determinando até a hoje as condições de vida, trabalho e a sociabilidade em geral de sua população.

2.3 Constituição da política social no Brasil

Partindo dessas características da consolidação das relações capitalistas modernas no Brasil e da construção de Brasília em meio a um projeto político e econômico determinado, cabe compreendermos o processo pelo qual se deu a instituição da política social no país, marcado pela conformação política que uniu as relações arcaicas ao mercado moderno, em especial com o exterior, mas que vê na economia interna transformações que tomam rumos delineadores de particularidades importantes, uma delas, a emergência da organização da classe trabalhadora no país, tencionando as correlações de forças e demandando atendimento estatal às suas reivindicações.

De acordo com Boschetti (2008), no século XIX as instituições de proteção social que existiam no Brasil eram associações privadas restritas a algumas poucas profissões,³⁹ e o

³⁹ A autora cita a Sociedade Musical de Benemerência (1834), a Sociedade de Animação da Corporação dos Artífices (1838), e ainda pouco antes da República, instituiu-se caixas de socorro cobrindo situações específicas de doença e morte dos trabalhadores da estrada de ferro e fundos de pensão aos funcionários da Imprensa Nacional (BOSCHETTI, 2008).

estabelecimento de programas públicos pontuais como o Plano de Assistência aos Órfãos e Viúvas dos profissionais da Marinha (1795), o montepio do Exército (1827) e o Montepio Geral de Economia (1835), mas é somente a partir da Proclamação da Independência que o Estado brasileiro passa a intervir institucionalmente na organização do trabalho no país, para além dessas organizações. Como registra a autora, na primeira Constituição do Brasil independente, de 1824, vigorava até mesmo um princípio, da não-regulamentação das profissões, que só veio a ser abolido na Constituição de 1934.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), no ano de 1888 foi criada uma caixa de socorro para a burocracia pública que veio a inaugurar uma dinâmica categorial de instituição de direitos que viria a ser a *tônica* da proteção social brasileira até ao anos 1960. De 1888 a 1923 algumas categorias profissionais de servidores públicos foram incorporadas aos sistemas de previdência social que lhes garantia *uma pequena aposentadoria*, até que neste último ano, é publicada a lei Eloy Chaves, que instituiu a obrigatoriedade de criação da Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para as categorias estratégicas de trabalhadores do país do ponto de vista econômico,⁴⁰ como os ferroviários e os marítimos. Já em 1926 o governo federal autorizou a criação do Instituto de Previdência e Assistência Social dos Funcionários Públicos (Ipase), equivalente ao papel exercido pelas CAPs mas voltado ao setor público (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BOSCHETTI, 2008).

Nesse período a única legislação sobre assistência social que existia era um decreto de 1890 que enunciava ações protetivas às crianças abandonadas e manifestava preocupação do setor público com o trabalho infantil, mas que nunca chegou a ser efetivamente posta em exercício, e o trabalho que a população dispunha para atendimento às necessidades sociais dessa natureza era proveniente de associações privadas filantrópicas que existiam desde o início do século. Como diz Boschetti (2008), a inexistência de legislações reguladoras das ações assistenciais públicas e privadas faz parte da história do Brasil e o diferencia dos países europeus em geral, que desde aquela época estabeleciam uma *enorme* variedade de legislações.

Datam ainda do período do início do século XX a formação dos primeiros sindicatos no Brasil, na agricultura e nas indústrias rurais a partir de 1903, e entre os trabalhadores urbanos a partir de 1907, ano em que é reconhecido o direito de organização sindical no país, em um processo *sob forte influência* dos imigrantes europeus que traziam ao país tendências de tradições políticas anarquistas e socialistas, o que desde já alterava a correlação de forças

⁴⁰ Behring e Boschetti (2011) assinalam que a monocultura cafeeira voltada à exportação que marcava a heteronomia do país naquele momento histórico respondia por 70% do PIB nacional.

sociais entre as classes no território nacional, se traduzindo na instituição legal da jornada de trabalho de 12 horas diárias em 1911 - embora também tenha se mostrado uma legislação com pouca efetividade concreta - enquanto que em 1919, regulamentou-se os acidentes de trabalho, mas com tratamento *via inquérito policial* e ênfase na responsabilidade individual⁴¹ (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Boschetti (2008) destaca a importância da formação de um contingente de assalariados, designados como "classe operária", em razão da expansão e modernização do setor urbano industrial propiciado pela produção e comercialização do café. Essa classe se constituiu em força de reivindicação junto ao Estado e de contestação, principalmente da degradação das condições de vida e trabalho, da exploração da mão-de-obra feminina e infantil e das longas jornadas de trabalho. As manifestações e greves começaram em setores específicos e restritos às fábricas, mas foram se tornando mais gerais, em especial no Rio de Janeiro e em São Paulo. Foi portanto em um contexto de emergência do movimento operário que a lei Eloy Chaves foi votada e aprovada, e as CAPs começaram a ser disseminadas nos diferentes ramos e setores produtivos.

As CAPs então correspondiam às formas iniciais de legislação social e regulamentação do trabalho no Brasil, e predominou como forma de proteção social até a década de 1930. Como característica desse padrão inicial da emergência da proteção social no país, a própria existência dessas Caixas ainda era focalizada nos trabalhadores urbanos de setores indispensáveis à exportação de produtos agrícolas e servidores civis da União. Apesar das diferenças entre os tipos, quantidades e valores dos benefícios aos seus segurados, todas eram reconhecidas como organismos privados e eram geridas segundo o interesse de dos membros envolvidos, quais sejam, os empregadores e empregados, com financiamento bipartite e com autonomia nos seus processos de decisão. Ao Estado, que conferiu a obrigatoriedade das suas existências com contribuição das duas partes, cabia apenas o papel de controle externo e arbitragem em caso de conflito entre as elas (BOSCHETTI, 2008).

De acordo com Silva (2012), entre as mobilizações dos trabalhadores que merecem destaque na instituição das primeiras conquistas previdenciárias no Brasil estão a greves generalizadas realizadas em 1917 e em 1919, nas quais, entre as pautas reivindicadas estava a

⁴¹ De acordo com Boschetti (2008), a lei sobre acidentes de trabalho (Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919) é a que melhor exprime a morosidade e resistência à intervenção estatal nas relações trabalhistas no período histórico. Foram necessários treze anos de debate parlamentar para a apresentação do projeto à votação. A lei considerava os acidentes de trabalho como adversidade natural própria do trabalho e a indenização em sua razão como um privilégio e não como direito inerente aos riscos do trabalho, tendo o trabalhador acidentado que abrir processo judicial e solicitar investigação policial para comprovar a responsabilidade do empregador.

proteção social, e estas tinham influência do contexto internacional pela vitória da Revolução Russa em 1917, pelo fim da Primeira Guerra Mundial, no ano seguinte e pela assinatura do Tratado de Versalhes em 1919, no qual listavam vários compromissos de proteção ao trabalho aos países signatários. Assim, no período da Velha República (1889-1930) a proteção social foi uma conquista de categorias específicas, onde a cobertura se estendia de acordo com o nível de sua organização, mas também de acordo com o seu peso no capital produtivo, o que permite a afirmação de que a lei Eloy Chaves e suas posteriores variações destinaram-se a conter os conflitos sociais que se avolumavam.

Mas é a partir da alteração na dimensão da intervenção social e econômica do Estado na década de 1930 que vieram a ser definidos os termos do padrão de proteção social que teve vigência no país em termos gerais até o golpe militar de 1964 (BOSCHETTI, 2008). No entendimento de Behring e Boschetti (2011) a principal repercussão da crise de 1929-1932 no Brasil foi a mudança na correlação de forças no interior das classes dominantes em razão da paralisia do mercado mundial que afetou de forma contundente o comércio exportador cafeeiro, acarretando às suas oligarquias vulnerabilidade econômica e política, e abrindo espaço para o aumento do poder de outras oligarquias, como a do gado e do açúcar, que até então não se situavam no centro dos processos decisórios de poder a nível nacional.

Após a insurreição armada que deflagrou o processo de tomada do poder frequentemente⁴² conhecida como a "Revolução de 1930", sob a ditadura do Estado Novo governado por Getúlio Vargas,⁴³ é desencadeado no país um processo de modernização conservadora que lidou com o movimento operário por meio da combinação de repressão policial dos seus componentes mais radicalizados e regulamentação das relações de trabalho na busca da elaboração de uma colaboração de classes (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BOSCHETTI, 2008).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), os esforços regulatórios das décadas de 1930 e 1940 podem ser caracterizados como a introdução da política social no Brasil. Se até 1930 não existia uma política nacional de saúde no Brasil, data deste ano a criação do

⁴² Assim denominada por todas as referências por nós citadas - e que se mostram como algumas das principais do país no que tange ao pensamento social brasileiro - a respeito do processo de consolidação da dominação das relações sociais burguesas modernas no Brasil, ou em outras palavras, da revolução burguesa no Brasil. A saber, Caio Prado Jr. (1977), Florestan Fernandes (1976) e Octavio Ianni (1992).

⁴³ Representante dos produtores de carne do Sul do país, que liderou a insurreição e veio a presidir o "governo provisório" até a elaboração e promulgação da Constituição de 1934, quando é eleito presidente constitucional do novo governo. Com a forte disputa de hegemonia da direção do processo de modernização que representava a ampla coalizão de forças que formava aquele "Estado de compromisso", e a radicalização de alguns de seus segmentos, já em 1937 instaura-se, também sob o governo de Vargas, a ditadura do Estado Novo, que se prolongaria até 1945 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BOSCHETTI, 2008).

Ministério da Educação e Saúde Pública, política que a partir de 1937 seria conduzida pelas campanhas sanitaristas coordenadas pelo Departamento Nacional de Saúde. No ano de 1931 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, "verdadeiro instrumento político e material que permitiu a regulação das relações de trabalho pelo Estado" (BOSCHETTI, 2008, p. 19). No mesmo ano foi promulgada a Lei de sindicalização, que atingiu a autonomia sindical do país ao estabelecer que a criação de um sindicato dependia de inscrição prévia no Ministério, que tinha o poder de intervir nos seus processos eleitorais. Em 1932 foi promulgado o Código dos Menores, primeira legislação voltada às crianças e adolescentes, porém em caráter punitivo da chamada "delinquência", embora viesse a fixar a idade mínima de 14 anos para o trabalho, a jornada de oito horas e o impedimento do trabalho noturno aos não adultos. Deste mesmo ano datam a regulamentação do trabalho feminino e a instituição da Carteira de Trabalho obrigatória para o setor urbano, que assegurava aos trabalhadores os direitos previdenciários (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BOSCHETTI, 2008).

Um importante movimento da década de 1930 foi a progressiva transformação das CAPs em Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) públicos, que passaram a ser organizados pelas categorias profissionais e a contar com a contribuição do Estado no seu financiamento, bem como sendo alvo da sua interferência na gestão, enquanto que os benefícios continuavam a ser implementados segundo a lógica do seguro, embora viessem a se expandir, por meio de planos pouco uniformizados, à perda da capacidade laborativa (como velhice, invalidez e doença). Em meio a alguns avanços, o governo getulista se utilizou da participação dos trabalhadores na direção da IAPs para cooptar as direções sindicais e atrelar os organismos operários aos interesses da oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho, constituindo mais um laço de consolidação daquele Estado corporativo e autoritário (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BOSCHETTI, 2008).

Para Vianna (2000), os IAPs representaram a agregação de direitos sociais ao conjunto de leis trabalhistas implementado por Vargas, como parte de um projeto para prevenir do conflito entre capital e trabalho o processo de reorganização da acumulação no país. A Previdência, em estreita ligação com a estrutura sindical corporativa, se tornou um instrumento de incorporação controlada da cidadania, definindo os direitos e quem tinha acesso a eles. Além da segmentação corporativa materializada pelos benefícios desiguais de cada IAP de acordo com a posição das categorias na divisão social do trabalho, reforçou-se a estrutura da desigualdades por meio da ação discriminatória do Estado na identificação dos cidadãos, uma vez que o estatuto de cidadania era outorgado somente aos trabalhadores localizados em ocupações regulamentadas pelos preceitos legais, em detrimento do mercado

informal urbano, dos autônomos e dos trabalhadores rurais, que em conjunto eram a maioria da população.

Silva (2012) lista como motivos para a intervenção estatal na política previdenciária, de modo a transformar as CAPs em IAPs públicos o interesse governamental em estimular a poupança gerada por meio dessas unidades de previdência social e ter o controle sobre essas poupanças. Pretendia também incentivar os trabalhadores a às exigências da estruturação do parque industrial que se formava, concentrando maior controle sobre a ação dos trabalhadores urbanos, que ganhavam dimensão política e por isso eram mais beneficiados pelas medidas reguladoras.

Em 1941, o Código de Menores se desdobra no Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que apesar de declarar em seus objetivos a proteção da infância e da juventude, em razão da falta de financiamento e da cultura hegemônica do período histórico, prevaleceram as ações práticas de coerção e maus-tratos aos jovens pobres em conflito com a lei, situação que viera a perdurar até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. Em 1941 veio a ser criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), voltada ao atendimento de famílias de militares envolvidos na Segunda Guerra Mundial,⁴⁴ regida pelo primeiro-damismo na pessoa da Sra. Darci Vargas, refletindo as características da tutela, favor e clientelismo da origem do campo profissional do Serviço Social no Brasil e da relação própria entre Estado e sociedade no país naquele momento histórico (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BOSCHETTI, 2008).

Esse período de introdução da política social brasileira teve seu desfecho com a Constituição de 1937 - a qual ratificava a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado - e finalmente com a Consolidação das Leis Trabalhistas, a CLT, promulgada em 1943, que sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil [...]. Estava, então, desenhada a arquitetura formal-legal da relação do Estado com a sociedade civil, e que marcou profundamente o período subsequente de expansão fragmentada e seletiva das políticas sociais, que segue até 1964 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 108).

Com a queda de Vargas do poder, em 1945, o Brasil entra em um período de turbulência política. Já com um movimento operário e popular mais maduro e concentrado, a Constituição de 1946 vem a ser uma das mais democráticas do país. Porém, a instabilidade institucional e política e a intensificação da disputa de projetos políticos para os rumos do país, embora consequentemente também da luta de classes, dificultou consensos em torno de

⁴⁴ Como trazem as autoras, sob a pressão norte-americana e em razão da inserção geopolítica e econômica brasileira naquele momento histórico, o Brasil se posicionou em apoio aos Aliados (EUA, França e Inglaterra), entrando na Segunda Guerra em 1942 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

um projeto nacional, incluído aí o percurso sócio-histórico da política social. No campo político-econômico sobressaiu-se o projeto desenvolvimentista, enquanto que na política social observou-se uma expansão lenta, seletiva e marcada pelo formato corporativista e fragmentado da era Vargas até a década de 1960, com destaque para aperfeiçoamento de arranjos institucionais, como a separação dos Ministérios da Saúde e Educação em 1953, a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960 e a criação da previdência rural em 1963 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Vianna (2000) destaca o fato de que a arquitetura organizacional que decorreu da LOPS uniformizou os planos de benefícios concedidos a todos os contribuintes, sem contudo alterar a estrutura administrativa fragmentada dos IAPs. Embora a rede de serviços viesse se expandindo⁴⁵ naquele contexto, o corporativismo estatizante continuou determinando a abrangência do sistema, que continuava a ser restrito aos segmentos regulamentados e sem a participação dos trabalhadores rurais, que passaram a ter previsto o seu ingresso no sistema, mas sem a que fossem estabelecidas as fontes de recursos para que se concretizasse.

Com o fim do governo Vargas, o Brasil entrou em um momento de efervescência política que contava com manifestações populares por todo o território nacional contra o desemprego, a inflação, o arrocho salarial e pela ampliação dos direitos sociais. Na previdência isso se manifestou em grandes mobilizações sindicais pela ampliação de direitos na área. Dois importantes congressos foram realizados para debater o tema, em 1953 e 1957,⁴⁶ este último, ano pré-eleitoral - de governadores e senadores. Todo esse contexto colaborou para a intensificação das discussões a respeito do projeto de Lei Orgânica da Previdência Social, que veio a ser aprovada no final do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) após cinco reformulações substanciais. Elaborado com o apoio dos servidores da Previdência, que em sua maioria apoiava o processo de unificação, universalização e padronização da política, o projeto de LOPS teve muita resistência política (e tecnocrática) no que tangia a unificação administrativa, que foi retirada como princípio da versão do projeto que viria a ser aprovado. Por isso a organização institucional da Previdência continuou separada sob a forma de CAPs e IAPs em um primeiro momento. Ainda assim, a LOPS foi essencial ao processo de

⁴⁵ Segundo a autora, os planos de benefícios e serviços foram incrementados, e foram criados alguns serviços comuns, como o Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência Previdenciária (SAMDU) em 1949, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) em 1954, e o Serviço de Assistência Médica da Previdência Social (SAMPS) em 1955 (VIANNA, 2000).

⁴⁶ Silva (2012) ressalta como aspecto dos debates políticos na literatura especializada sobre o tema na época o fator de terem surgido evidências de dívidas na Previdência por desvios de seus recursos para a construção das grandes obras do Plano de Metas do governo Kubitschek, como a construção de Brasília e da rodovia Belém-Brasília - em que pese o fato de que considerável parte do financiamento da construção da cidade ter se dado, legal e assumidamente, por meio desses recursos.

unificação da Previdência Social ao uniformizar normas e critérios de acesso aos benefícios, além de favorecer a centralização posterior das instituições previdenciárias (SILVA, 2012).

Ainda no que concerne a esse período histórico, Boschetti (2008) resgata que a publicação do Plano Beveridge (recém apresentado ao parlamento do Reino Unido) no Brasil em 1943, suscitou debates no país em torno de uma questão que veio a fazer parte dos fundamentos que orientaram o desenvolvimento do sistema brasileiro de proteção social até os anos 1980: a tensão *latente* entre cobrir riscos do trabalho ou proteger a totalidade dos cidadãos. Mas como reforça a autora, apesar das possíveis influências do Plano para o debate técnico e acadêmico, predominou na ampliação das CAPs e IAPs, bem como na Constituição de 1946, a manutenção do princípio da proteção social como contrapartida ampliada ao trabalho, em que pese a garantia legal e expansão concreta da assistência hospitalar e preventiva e da assistência médica sanitária a partir de então e o estabelecimento constitucional da distinção entre empregados e desempregados com uma *referência vaga* de proteção assistencial à esses últimos, que do ponto de vista prático só viriam a ter algum tipo de proteção sistemática assegurada em 1986 com a instituição do seguro-desemprego.

Já no contexto da ditadura militar pós-1964, beneficiado em grande medida pela expansão econômica brasileira, em decorrência da intensa internacionalização da economia nacional que se aproveitava da necessidade de capitais exteriores de restaurar suas taxas de crescimento na conjuntura do esgotamento dos "anos de ouro" do capitalismo central e da continuidade e intensificação das substituições de importações operadas pelo Estado, o bloco militar-tecnocrático-empresarial intensificou também a expansão modernizadora das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A perda das liberdades democráticas, combinada à censura e à violenta repressão aos seus oponentes políticos, foi um aspecto importante que determinou esse processo de expansão. Ao mesmo tempo, as políticas sociais se mostravam como uma das formas de se auferir adesão e legitimidade social pelo regime ditatorial. Em 1966 ocorre a unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), retirando os trabalhadores da gestão, que passara ficar a cargo dos técnicos atuariais governamentais. No ano seguinte o INPS passou a incorporar os acidentes de trabalho, e em 1971 a cobertura previdenciária passou a alcançar os trabalhadores rurais, por meio do Funrural, política de caráter mais redistributivo do que a orientação geral vigente por não se basear precisamente na contribuição desses trabalhadores, mas em uma pequena taxa dos produtores, não obstante o diminuto valor de meio salário mínimo dos benefícios. A cobertura previdenciária estende-se posteriormente às empregadas domésticas (1972),

jogadores de futebol, autônomos (1973) e ambulantes (1978). No tocante às ações assistenciais, em 1965 é criada a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (Funabem) em substituição ao SAM, mas ainda sem alteração de seu caráter punitivo, que também foi mantido no Código de Menores de 1979. Em 1974 foi criada também a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos pobres que tivessem contribuído ao menos por um ano com a previdência, com benefício no valor de meio salário mínimo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Behring e Boschetti (2011) assinalam que ainda em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que incorporou a LBA, a Funabem, a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa Brasileira de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Esse complexo, por meio de uma ampla reforma administrativa se configurou no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) em 1977, que contava ainda com o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas). Segundo as autoras, nesse contexto houve uma tendência de medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, com incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares.

Para Boschetti (2008) a criação do MPAS em 1974, que separou a Previdência do Ministério do Trabalho foi uma ação que convergia no sentido da busca de legitimidade por meio da extensão de direitos sociais em contrapartida à restrição dos direitos políticos. Não obstante, sinalizava a consolidação de uma associação mais estreita da política previdenciária com a política de assistência social, de modo que os serviços de saúde coletiva foram transferidos ao Ministério da Saúde e a própria LBA tem sua estrutura alterada, perdendo o caráter legionário e se tornando um organismo público, que passa a agregar a Funabem, até então vinculada ao Ministério da Justiça, se tornando ao longo dos anos numa instituição destinada a elaborar políticas preventivas para a infância, ainda que com continuidade do seu caráter repressivo como predominante.

Ainda como trazem Behring e Boschetti (2011),

Além dessa intensa institucionalização da previdência, da saúde e, com muito menor importância, da assistência social, que era basicamente implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA, a ditadura impulsionou uma política nacional de habitação com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Aqui, tratava-se de uma estratégia tipicamente keynesiana de impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na construção de moradias populares. [...] Combinava-se a essa política a criação de fundos de indenização aos trabalhadores e que constituíram mecanismos de poupança forçada para o financiamento da política habitacional, dentre outras (FGTS, PIS, Pasep). Contudo, no mesmo

espaço em que se impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 137).

Na leitura de Vianna (2000), o efeito de maior repercussão sobre os rumos da política social detonado pela modernização autoritária do pós-1964 foi o atrelamento do sistema de proteção social a uma lógica privatizante. Para a autora, ele começa pela *irrestrita* adoção dos critérios do mercado e da eficiência empresarial na gestão dos organismos públicos voltados aos programas sociais, passa pela "terceirização" na forma de contratação de clínicas e hospitais particulares para ampliar a rede de atenção médica, inclui a reciclagem de recursos dos fundos (públicos) de financiamento da proteção social para outros fins (onde podemos incluir a construção de Brasília com parte desses recursos), e tem o seu desfecho no estímulo ao abandono dos serviços públicos por meio da particularização de programas aliado da insuficiência do atendimento como dinamizador da privatização. Nesse sentido, a autora lembra que entre 1950 e 1976 o gasto público com saúde passou de 1% do PIB para apenas 2,5%, enquanto que possibilitou-se a dedução de despesas com saúde do Imposto de Renda, em meio a sucessivas reformas fiscais mediatizadas pelo Código Fiscal Nacional de 1966, pela Constituição de 1967 e por uma série de decretos *promulgados no rastro do AI-5* que contribuíram para consolidar a imagem do cidadão como "pessoa física" integrada ao *universo do consumo individualizado*. Dessa forma,

[...] a modernização realizada pelo autoritarismo implantado em 1964 pavimentou simultaneamente os caminhos da universalização e da seletividade; a ambos desvirtuou, todavia, estimulando a lógica particularista dos interesses num contexto de exclusão e arbítrio, o que enviesou toda a política pública no país (VIANNA, 2000, p. 139).

Ainda de acordo com a autora, essa lógica particularista atua tendencialmente na forma de uma "americanização" da política social brasileira. A modernização iniciada com a criação do INPS, embora tenha expandido a população contribuinte e beneficiária, desmontou os mecanismos de integração e os esquemas associativos que davam voz a essa população. Paralelamente conferiu à essa política uma racionalidade privatizante tecnicamente justificada, inibindo a *trajetória alemã* do sistema previdenciário brasileiro e desencadeando a sua *perversa americanização*. No campo da assistência médica, a unificação dos IAPs teve como resultado uma queda na qualidade dos serviços, sentida pelas categorias profissionais de melhor remuneração. As contingências de ampliação da população usuária redefiniram as fronteiras entre os setores público e privado, levando o próprio Estado a comprar serviços no mercado, bem como transferindo parte da função de provisão desses serviços à iniciativa

privada por meio da seletividade não assumida do que em 1975 viria a ser, na prática, o Sistema Nacional de Saúde, em virtude de seu contínuo desfinanciamento (VIANNA, 2000).

Também na análise de Mota (2005), a atuação do Estado militar-tecnocrático promoveu mudanças nas políticas sociais procurando funcionalizar as demandas sociais de acordo com seu projeto político, por meio da expansão seletiva de alguns serviços sociais. Essas mudanças se concretizaram na ampliação da cobertura, diferenciação dos serviços em função da população usuária, privatização da assistência médico-social, criação da previdência complementar privada e supressão e desmantelamento dos mecanismos de controle e participação popular democrática, com reforço dos mecanismos de centralização e burocratização das decisões. A autora recupera que enquanto o Estado Social começava a receber críticas no centro do capitalismo, em meio aos contextos de regime ditatorial e em vigor do "milagre econômico brasileiro", ampliavam-se aqui as políticas de seguridade.

Porém, como diz a autora,

[...] a expansão dessas políticas fez-se mediante fragmentação dos meios de consumo coletivo, franqueando ao capital privado a prestação de serviços considerados rentáveis, como foi o caso da saúde, da educação, da habitação e do mercado de seguros (MOTA, 2005, p. 139).

Enquanto movimento iniciado na década anterior, nos anos 1970 se deu a consolidação do que a autora chama de um verdadeira pacto entre as empresas monopolistas multinacionais instaladas no Brasil e o Estado nacional, onde é nítido um processo de privatização dos fundos públicos, por meio de renúncias de contribuições sociais, isenções (ou desonerações) de imposto de renda e liberdade para inserir custos da assistência na contabilidade empresarial. Para Mota (2005), o próprio modelo econômico dos anos 1970, centrado no crescimento das grandes empresas, imprimiu uma outra diferenciação entre trabalhadores no país, quanto às condições de trabalho e cobertura da seguridade, elevando a disparidade entre a cidadania do trabalhador assalariado da grande empresa e dos demais, precarizados, donde o que se apresentava eram políticas voltadas à reprodução da força de trabalho contratada pelos setores monopolistas em contraposição a políticas residuais para os trabalhadores de outros setores - exemplificadas pelo Funrural e pelo RMV.

Já no ano de 1974, começaram a aparecer os primeiros sinais de esgotamento do projeto modernizador-conservador da ditadura. Do ponto de vista econômico, o país começava a sentir os impactos da crise que se desencadeava no centro do capitalismo, assim como se apresentavam os limites internos do padrão de produção em massa (em especial de automóveis e eletrodomésticos) para um *consumo de massa restrito*, nos moldes do que vinha

se desenvolvendo no país desde 1955 com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. No espectro político, os anos seguintes marcam um processo de abertura lenta e gradual do regime em uma transição *fortemente controlada pelas elites* à democracia, evitando a constituição de uma vontade popular radicalizada (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Para Vianna (2000), a distensão lenta e gradual do contexto político e a interrupção do "milagre econômico" aceleraram a "universalização excludente" das políticas sociais no Brasil, no sentido de se guiar por tendências de universalização dos sistemas públicos, mas com transferência de funções para a iniciativa privada, como se observou na política de saúde, onde houve a instituição do direito ao atendimento emergencial gratuito a qualquer pessoa (segurada de um IAP ou não), ao mesmo tempo em que o MPAS ampliava o incentivo aos convênios com empresas, cooperativas médicas e até o credenciamento de médicos particulares para o atendimento de assistência médica geral aos seus segurados, cabendo aos seus hospitais o atendimento de alta complexidade.

Mas é nos anos 1980 que a crise viria a se acirrar no Brasil, assim como na América Latina em geral, em especial se apresentando por meio do recrudescimento das dívidas externas, em razão da reorientação monetária e creditícia dos capitais monopolistas, marcadamente dos EUA e da Grã-Bretanha (como tratamos no capítulo 3), e do início das pressões que abalaram a política desenvolvimentista fundada na substituição de importações. Behring e Boschetti (2011) citam os dados de que as taxas juros baixas e eventualmente negativas saltaram para percentuais de 19% em 1981 e 27,5% em 1982, elevando bruscamente os custos da dívidas dos países que enfrentavam quedas nas exportações. Desencadeou-se um processo de endividamento do setor público, que passou a ter gastos estruturalmente desequilibrados e a emitir títulos de dívida com elevados juros como mecanismo de financiamento, na impossibilidade de emitir dinheiro frente ao grave processo inflacionário que atingia o país (fenômeno desencadeado pouco tempo antes, pelas alterações em outra política macroeconômica imperialista, no caso marcadamente norte-americana: a monetária, por meio da fim da paridade dólar-ouro - aspecto que abordamos nas discussões do capítulo seguinte).

De acordo com Mota (2005), as próprias políticas de seguridade nos moldes da expansão seletiva do regime militar passaram por um período crítico nos anos 1980, pelo que se denominou "crise da previdência", que gerou um grande debate na sociedade, e ainda com expressões no campo da saúde (em virtude da qualidade dos serviços ofertados em meio à expansão da cobertura e privatização).

Junto à queda da legitimação econômica ditatorial, a deterioração das condições de vida da população foi acompanhada pela atuação de movimentos operários e populares de massa, urbanos e rurais, em um novo processo de organização da sociedade, permeado pela ação sindical e partidária, que foi elemento político decisivo na contestação política, dentre as quais a das eleições indiretas para presidente da república, e de reivindicação de demandas no processo constituinte que se seguiu à queda do regime militar, e que viria a dar as bases para a concretização do que vem a ser a condição atual da política social no Brasil (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; MOTA, 2005).

Para além deste percurso, as políticas de seguridade social são ainda permeadas por determinações históricas mais recentes, concernentes ao próprio modo de produção capitalista, principalmente pelo seu contexto de crise e as implicações que ela traz à realidade brasileira. Crise esta que, juntamente com as alterações observadas no aparelho estatal e a consolidação hegemônica das elaborações neoliberais em legitimação da acumulação capitalista, são objetos da discussão do próximo capítulo.

3 POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO DA CRISE E DA HEGEMONIA NEOLIBERAL

Neste capítulo, tratamos das implicações da crise estrutural do capital para a política social. Abordamos como o desenvolvimento próprio do capitalismo, ao desatar as forças produtivas de amarras anteriores, desencadeou limites estruturais da reprodução sistêmica da acumulação do capital. Mas esses limites, permeados de contradições, não deixam de ser acompanhados por modificações de diversas ordens, na manutenção hegemônica - econômica e ideológica - dos capitais monopolistas. Este aspectos abordados nos dois primeiros tópicos nos trazem as bases para realizarmos, em um terceiro momento, a discussão a respeito da concepção de política social que o modo de produção capitalista passa a requerer, e em algum grau possibilitar, na atual fase do seu estágio de desenvolvimento. Consideradas essas discussões, caracterizamos no quarto tópico a condição atual da seguridade social no Brasil, tópico este que nos oferece, além da apreensão mais concreta da realidade das políticas de seguridade social no país, elementos de análise do nosso objeto de pesquisa enquanto componente deste mesma realidade.

3.1 Crise do capital, Estado e fundo público

Na segunda metade dos anos 1960, o suporte econômico fundado no pacto de acumulação fordista/keynesiano que dava sustentação à idealização burguesa de um "capitalismo democrático", nos moldes dos direitos e serviços garantidos por meio da materialização do Estado Social começou a dar sinais de esgotamento. E na década de 1970, dois principais fatores vieram a agir como *detonadores* da inversão do período da *onda longa expansiva* que as economias do capitalismo central experimentavam desde o segundo pós-guerra para um período caracterizado pela recessão: o colapso do ordenamento financeiro mundial em 1971, com a decisão unilateral dos Estados Unidos da América (EUA) de desvincular o dólar do ouro, contrariando o que se havia convencionado nos acordos de Bretton Woods;⁴⁷ e o *choque do petróleo* de 1973, com a alta dos preços do produto,

⁴⁷ De acordo com Iamamoto (2011), o Tratado de Bretton Woods, realizado em 1944, tinha o objetivo de superar a crônica instabilidade monetária e financeira mundial que ocorria desde as décadas de 1920/1930. Foi assinado por 44 países representados na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas e resultou na criação do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Os Estado Unidos ficariam então impedidos de alterar as taxas de câmbio sem expressa concordância dos demais países, de modo que o dólar se tornava moeda mundial ancorada no ouro para

determinada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo - OPEP (NETTO, BRAZ, 2012).

Netto e Braz (2012) trazem os dados de que a taxa média de lucro caiu, entre 1968 e 1973, de 16,3% para 14,2% na Alemanha Ocidental, de 11,9% para 11,2% na Grã-Bretanha, de 14,2% para 12,1% na Itália, de 18,2% para 17,1% nos EUA e de 26,2% para 10,3% no Japão. No mesmo período as taxas de crescimento econômico dos principais países industrializados não foram mantidas nos mesmos patamares das décadas de 1950 e 1960. Além desses, fatores sociopolíticos como a pressão organizada da classe operária, que havia elevado significativamente as taxas de sindicalização dos trabalhadores e demandava melhorias salariais, bem como modificações culturais dos anos 1960, que lançaram movimentos de categorias sociais específicas em busca de direitos civis, como o movimento negro norte-americano e o movimento feminista, nos quais existiam componentes anticapitalistas, agiram ainda como outros *detonadores* da crise que viria a *enterrar a ilusão* do que se chamou de "anos dourados"⁴⁸ do capitalismo pós-guerra, que adentrava naquele momento, em uma recessão generalizada que envolvia todas as grandes potências imperialistas.

A onda longa expansiva é substituída por uma onda longa recessiva: a partir daí e até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista: agora, as crises voltam a ser dominantes, tornando-se episódicas as retomadas (NETTO; BRAZ, 2012, p. 226).

Como diz Mota (2005), a queda das taxas de lucro, as variações na produtividade, o endividamento internacional e o desemprego são os principais indícios do processo de saturação do modelo de acumulação fordista/keynesiano das economias industrializadas. A autora lembra que esses e outros *fatores exógenos* da crise, como o *choque do petróleo*, o comportamento dos sindicatos, e as lutas sociais pela libertação dos povos do "terceiro mundo"⁴⁹ (ou em outras palavras, dos países sub-industrializados) desempenharam um papel

definição das taxas de câmbio de outras moedas nacionais. O Tratado ainda expressou o início da estratégia comercial e ideológica de reconstrução da Europa e do Japão após o período de guerras, por meio dos planos Marshall e Dodge respectivamente, bem como originou a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a firmação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), culminando na criação da Organização da Comunidade Econômica Europeia (OCDE).

⁴⁸ De acordo com Mota (2005), a onda longa expansiva se inicia em 1940 nos EUA e em 1948 na Europa e no Japão e durou até o final dos anos 1960. Nos discursos oficiais a crise tem início nos anos 1970, em especial a partir de 1974-75, quando o ciclo recessivo se instala de forma generalizada nas economias industrializadas desenvolvidas.

⁴⁹ Cabe lembrar, somente entre 1958 e 1976, 42 países africanos proclamaram sua soberania política.

importante nas particularidades daquele ciclo econômico, mas as crises correspondem à lógica imanente do sistema.⁵⁰

De forma objetiva Netto e Braz (2012) dizem:

A história, real e concreta, do desenvolvimento do capitalismo, a partir da consolidação do comando da produção pelo capital, é a história de uma sucessão de crises econômicas - de 1825 até às vésperas da Segunda Guerra Mundial, as fases de prosperidade econômica foram *catorze vezes* acompanhadas por crises; a última explodiu em 1937/1938, mas foi interrompida pela guerra. Em pouco mais de um século, como se constata, a dinâmica capitalista revelou-se profundamente *instável*, com períodos de expansão e crescimento da produção sendo bruscamente coartados por depressões, caracterizadas por falências, quebraadeiras e, no que toca aos trabalhadores, desemprego e miséria (NETTO; BRAZ, 2012, p. 169).

E sua análise da crise, Behring (2011) reúne contribuições de Mandel⁵¹ em diferentes escritos, nos quais o autor aponta os elementos que compõem o fim da *onda longa expansiva* do capital e afasta a possibilidade de um simples e conjuntural movimento depressivo. Nesse sentido, contrapõe-se ao entendimento de que a responsabilidade pela recessão deve ser conferida à elevação dos preços do petróleo pelos "xeiques" dos países membros da OPEP. A quadruplicação dos preços da principal fonte de energia mundial tem um impacto marcante na amplificação da gravidade da crise, agudizando porém, tendências já em curso. A recessão de 1974/1975 conclui uma fase típica de queda da taxa de lucros com crescimento regular da capacidade ociosa de produção das indústrias somadas à universalização cada vez maior da revolução tecnológica e ao poder de barganha dos trabalhadores dos setores monopolistas. As próprias estratégias deflacionistas e de austeridade que começaram a ser implementadas nesse período apontam para a debilidade das análises de relação causa-efeito entre a crise do petróleo e a inversão da conjuntura.

Portanto, há, antes da crise do petróleo (mas em consonância com ela no período 1974-75), uma dificuldade crescente de compensar a elevação da composição orgânica do capital - fruto da revolução tecnológica na onda expansiva - com um aumento da taxa de mais-valia. [...] Dessa forma, a raiz da crise está na própria dinâmica interna do capital, cujas tendências são

⁵⁰ Netto e Braz (2012) elucidam a divergência das crises do modo de produção capitalista em relação às das sociedades anteriores à essa ordem social. Em sociedades pré-capitalistas as crises resultavam da destruição dos produtores diretos ou dos meios de produção, em razão de desastres naturais ou catástrofes sociais, como a incidência de guerras. As crises se davam portanto pela carência generalizada de bens necessários à vida social, ou seja, a insuficiência de valores de uso. Dessa forma, tratavam-se de crises de *subprodução* de valores de uso. Inversamente, as crises capitalistas (em especial a partir da revolução industrial) não são ocasionadas pela diminuição das possibilidades de produção, mas a redução da produção é que vem a ocasionar a diminuição da força de trabalho utilizada, o que em termos concretos diz respeito ao desemprego. Não há insuficiência na produção de bens e carência de valores de uso, mas os valores de uso produzidos não encontram consumidores que possam pagar pelos os seus valores de troca, tornando a oferta excessiva e diante dessa situação os capitalistas realizam contenções no volume da produção. Caracterizam-se portanto, em regra, como crises de *superprodução*.

⁵¹ Cabe ressaltarmos que, para além da leitura de Behring (2011), a referência mandeliana também compõe as análises de Salvador (2010b), Mota (2005) e Netto e Braz (2012).

mediadas por algumas particularidades específicas (BEHRING, 2011, p. 145, 146).

De acordo com Mota (2005), nos finais da década de 1960 a economia norte-americana já apresentava perda do seu dinamismo, ao passo que indústrias europeias (em especial as alemãs) e japonesas se tornavam eficazes competidoras, dentre as quais algumas delas com bases tecnológicas superiores às norte-americanas, muito em razão de esforços nacionais de desenvolvimento tecnológico e fortalecimento econômico como reação à penetração dos oligopólios provenientes dos EUA em seus mercados internos. Marcado por déficits orçamentários e pressionado pelos elevados gastos militares com a Guerra da Vietnã e pelo cada vez mais constante desequilíbrio na balança comercial, o governo norte-americano decretou a inconvertibilidade do dólar em relação ao ouro. "Esse foi o ponto de partida para a crise econômica mundial do capitalismo" (MOTA, 2005, p. 52).

Também de acordo com Salvador (2010b), a inflação ascendente e as incertezas financeiras pelas quais passava a economia estadunidense na década de 1960 foram os principais processos motivadores que levaram à extinção da paridade dólar-ouro, e como consequência, a estabilidade mundial das taxas de juros e de câmbio foram perdidas mesmo nos países de capitalismo central, que a partir de então buscaram articular inovações financeiras com inovações técnico-produtivas como forma de se garantir o crescimento com inflação controlada e a realização de investimentos industriais.

A partir da quebra da convertibilidade em ouro, o dólar passou a ser emitido pelo governo norte-americano nas quantidades necessárias para cobrir os déficits orçamentários, do que resultou um processo inflacionário sobre a moeda. Isso favoreceu as exportações dos EUA e prejudicou as dos países do sub-industrializados, bem como permitiu um processo de grande expansão do capital financeiro, que fez com que o processo inflacionário se tornasse um fenômeno mundial. A inflação generalizada determinou políticas macroeconômicas de ajustes anti-inflacionários em todas as economias desenvolvidas ocidentais. Como diz Mota (2005), foi nesse contexto que o cartel dos exploradores de petróleo aumentou os preços do produto, e essas medidas acabaram por se configurar como manobras das transnacionais petrolíferas e dos EUA contra as economias japonesa e europeia, que já não possuíam a hegemonia financeira mundial e não produziam petróleo.

Ora, se as bases da crise já estavam postas no período de expansão, e foram responsáveis por uma situação de superacumulação de capital, o aumento dos preços do petróleo foi apenas um catalisador do ciclo recessivo que se instalou entre 1974-75. As repercussões da crise e das estratégias utilizadas para superá-la foram extremamente desiguais, tanto entre os países centrais, quanto entre eles e os periféricos. Enquanto os Estados Unidos se

beneficiaram pela pequena dependência do petróleo e pela entrada dos petrodólares,⁵² as economias periféricas foram extremamente penalizadas pelos preços dos produtos importados. Já os países exportadores de petróleo também se beneficiaram pela sua integração no bloco petrolífero (MOTA, 2005, p. 53).

Como traz Salvador (2010b), o aperto dos lucros com as conquistas de aumentos salariais reais pela organização dos trabalhadores que pressionava os custos de produção é um componente da crise, porém, os investimentos realizados no advento do Estado Social para atender a demanda de massas (considerando a atuação econômica do Estado e a capacidade de mobilização de capitais no estágio monopolista) elevaram a capacidade produtiva ao seu *apogeu*, mas o desenvolvimento das novas tecnologias aumentou a composição orgânica do capital, ou seja, reduziu percentualmente a quantidade de força de trabalho em relação à produção automatizada, reforçando a tendência decrescente da taxa de lucros. Houve então o surgimento de capacidade ociosa, de modo que a produção de valores de uso entrou em choque com a realização de seus valores de troca, gerando uma crise de superprodução, nos moldes *clássicos* do capitalismo. A inflação a partir dos anos 1960 e 1970 desestimulou o aquecimento da demanda global e incentivou a especulação financeira, uma vez que o baixo rendimento dos investimentos produtivos levou a uma fuga de capitais para os setores improdutivos militar e do mercado financeiro.

A queda das taxas de lucro criou um ambiente propício à expansão e aprofundamento da especulação, do que resulta o redirecionamento de capitais. A expansão do crédito foi a forma encontrada pelos bancos para evitar bancarrotas em cadeia, porém, o crédito incessante levou ao endividamento das empresas, que resistiam aos ajustes de preços e lucros, enquanto que os crescentes encargos financeiros dos empréstimos e a queda na rentabilidade indicavam que os artifícios para atrasar os efeitos depressivos não eram capazes de impedir a eclosão da crise em um momento posterior. As tentativas de retomada de crescimento ocorreram com massas cada vez maiores de crédito, em meio a fusões do capital bancário com o industrial, que resultavam em massas iguais de lucro, quando não sensivelmente inferiores. (MOTA, 2005; SALVADOR, 2010b).

Se nos EUA a perda da dinamicidade econômica e o combate à inflação gerava déficits orçamentários ao governo, e nos contextos europeu e japonês os Estados se encontravam em situação de endividamento pela reconstrução do período pós-guerra, também observou-se o endividamento dos Estados sub-industrializados uma vez que a rápida

⁵² Altas somas de capital monetário decorrentes do aumento do temporário do preço do petróleo aplicado pelos países do Golfo Pérsico (MENDES, 2012).

internacionalização do grande capital monopolista das economias avançadas incorporou funcionalmente as economias periféricas ao processo de reprodução ampliada do capital em escala global, enquanto campos de absorção de investimentos produtivos por meio dos processos de industrialização desses países, que buscavam formas de diversificação de suas economias, atingidas pela alta dos preços de produtos importados e desvalorização das suas exportações com a volatilidade e depreciação cambial (MOTA, 2005).

De acordo com Behring (2011), no que tange aos países de capitalismo periférico, os efeitos da recessão foram *catastróficos*. A alta dos preços do petróleo, assim como dos artigos de provimento alimentício e fertilizantes químicos levaram a um agravamento do déficit de seus balanços de pagamentos. Também a queda dos preços das matérias-primas e a redução do volume das exportações diminuíram a disponibilidade de recursos em divisas, dificultando o enfrentamento de despesas. Elementos que engendraram uma regressão da produtividade na agricultura e na indústria, originando estagnações sem precedentes em diversos países latino-americanos, africanos, asiáticos e do leste europeu.

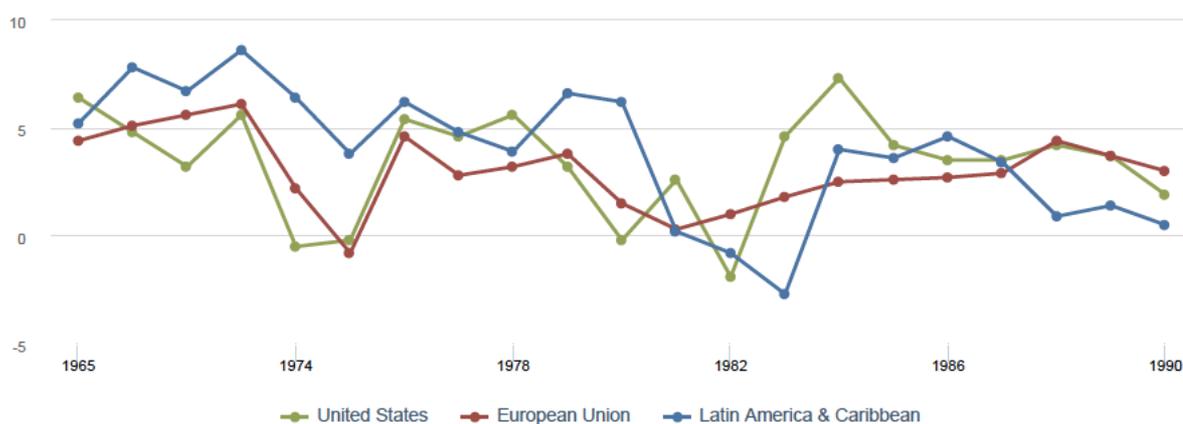
Com o segundo *choque do petróleo*, ocorrido em 1978, o cenário de recessão econômica mundial se agravou, o que implicou em uma diminuição das exportações dos países periféricos, que se viram pressionados pelos serviços das dívidas já contraídas. A crise se instala de forma definitiva nesses países com o processo de brutal elevação das taxas de juros reais na mudança de rumo da política monetária norte-americana, em 1979, elevando ainda mais os custos das dívidas na década de 1980. O FMI passou então a desempenhar o papel de *tutor* das políticas macroeconômicas dos países periféricos, com propostas de ajustes estruturais e liberalização financeira (SALVADOR, 2010b).

Também Fattorelli (2013a, 2013b) entende que o fim da paridade dólar-ouro, em um momento em que a hegemonia dessa moeda já havia sido consolidada mundialmente, foi o primeiro e *mais importante* passo para o processo de financeirização mundial. Este fato pressionou *fortemente* o excesso de liquidez internacional, que foi transferido para os bancos privados internacionais e se transformou na oferta de empréstimos em grande parte aos países latino-americanos, muitos deles governados por ditaduras militares. Assim, os bancos privados internacionais se converteram nos maiores credores das dívidas desses países. A seguinte elevação da taxa de juros internacionais *Prime*, pelos mesmos bancos que administram o sistema que configura o Banco Central estadunidense (*Federal Reserve Bank - FED*), bem como da taxa *Libor*, controlada pela Associação dos Bancos Britânicos (*British Banker's Association*) provocou o fenômeno da "crise das dívidas", que ganhou maiores repercussões principalmente a partir da declaração de moratória do México, em 1982, e que

abriu espaço para uma interferência maior do FMI em muitos desses países a partir de 1983, aprofundando a desregulamentação do fluxo de capitais de suas economias por meio da mediação de renegociações das dívidas, o que facilitou inclusive, as transações bancárias com os paraísos fiscais.

Como mostram os dados⁵³ do próprio Banco Mundial, condensados no gráfico 1, já a partir de 1965 (ano inicial da série histórica disponível no banco de dados World DataBank) a economia estadunidense apresentava taxas decrescentes de crescimento, passando de 6,4% em 1965 para 3,2% em 1970. E em 1974, os países do capitalismo central - representados nesta oportunidade pelos EUA e países que compõem a UE (incluída a Inglaterra) - observaram forte retração do crescimento. Neste ano a economia estadunidense diminuiu 0,5% e a UE cresceu 2,2%. No ano seguinte, nova diminuição do PIB norte-americano de 0,2% e de 0,8% do conjunto dos países da UE. Após a recuperação de 1976 a 1978, em 1979 os EUA voltaram a sentir os efeitos da crise (com retração de 0,2%), assim como a Europa nos anos seguintes (com crescimento de 1,5% em 1980 e de 0,3% em 1981).

Gráfico 1 - Variação percentual do crescimento médio dos PIBs da América Latina e Caribe, dos Estados Unidos e da União Europeia de 1965 a 1990.



Source: World Development Indicators
Series : GDP growth (annual %)

Fonte: World DataBank.

Elaboração própria.

⁵³ Disponíveis em: <<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>>.

O comportamento gráfico dos dados ainda mostra como a elevação unilateral das taxas de juros surtiram efeito para essas economias, principalmente a estadunidense, que já em 1983 teve crescimento de 4,6% e 7,3% no ano seguinte, enquanto a Europa voltava a elevar seu crescimento de forma mais lenta. Ainda assim, esses países terminam a década com nova redução do crescimento e iniciam os anos 1990 com taxas de crescimento de 1,9% nos EUA e 3% no conjunto da UE.

Embora acompanhando vários desses movimentos, o crescimento das economias do conjunto dos países da América Latina e Caribe se mostrava em geral superior à dos economias de capitalismo central desde a década de 1970, porém, como podemos observar, a partir da década de 1980 as consequências da crise e do endividamento foram devastadoras. A taxa média de crescimento caiu de 6,2% em 1980 para 0,2% em 1981, seguida de retrações de 0,8% e 2,7% nos anos seguintes. O aparente fôlego dado pelas renegociações das dívidas em 1983 começou a mostrar seus limites já em 1987, e esses países iniciam a década de 1990 com taxa média de crescimento de 0,5% ao ano.

Como traz Behring (2011), as alternativas político-econômicas imediatas para a superação da crise no interior dos países de capitalismo central, em que pese a *agitação frenética do monetaristas*, foi uma reanimação monetária, com injeção de recursos pelo Estado, *no melhor estilo keynesiano*, elevando-se o déficit orçamentário dos principais países imperialistas. Neste ponto a autora ressalta a assertiva mandeliana de que o Estado burguês não tem condições de evitar uma recaída periódica na crise de superprodução, mas tem aos meios de limitar no imediato a duração e a profundidade da recessão, em especial pela aplicação de técnicas keynesianas e neokeynesianas - criando falsa moeda. contudo, essas estratégias aceleram a inflação e reverberam o dilema da *recessão profunda ou inflação acentuada*.

De acordo com Mota (2005), os ajustes produzidos para a superação da crise de superprodução, marcados pela expansão do crédito para financiar débitos dos países hegemônicos e a funcional integração financeira das economias periféricas se mostraram insuficientes, uma vez que persistiram pontos de *estrangulamento*, como a queda dos investimentos produtivos, o crescente desemprego e a ampliação das dívidas. Apesar dos momentos de *tênue* recuperação após as perdas de 1974/1975, a retomada desigual do crescimento nos países centrais, valendo-se de um abandono das políticas de pleno emprego e da redução dos mecanismos de seguridade social, não foi capaz de reestabelecer os níveis de crescimento econômico alcançados no pós-guerra. A autora sintetiza que

De fato, é a reprodução da situação vivida nos inícios dos anos 70 que leva a economia a enfrentar um novo ciclo recessivo no início dos anos 80. Isto é: inflação, expansão do mercado financeiro em detrimento do setor produtivo, que apresenta baixa evolução da utilização da capacidade instalada das empresas. Nesse sentido, os anos 80, a despeito da existência de períodos de recessão e recuperação, podem ser pensados no leito do desenvolvimento progressivo da crise, iniciada nos anos 70 e que se prolonga na presente década (MOTA, 2005, p. 54).

Também Behring (2011) diz que embora as práticas anticrise tenham obtido algum sucesso na limitação da profundidade da recessão de 1974/1975, as causas fundamentais da crise não foram eliminadas. A dificuldade de haver uma redução fundamental de preços, o enfraquecimento no ritmo de crescimento da produtividade - o que no capitalismo, como ressalta a autora, significa extração da mais-valia relativa - e a não ocorrência de uma desvalorização massiva de capitais sinalizam a contínua pertinência das tendências de crise. Mas as subvenções estatais garantiram aos monopólios a continuidade de suas atividades, às custas de um forte endividamento. Assim,

O período de 1976-79 será marcado pela retomada econômica, que se expressa numa tendência positiva da produção industrial e da acumulação de capital. No entanto, essa retomada foi frágil e hesitante porque não alcançou os índices da produção industrial de antes da recessão, e, principalmente porque não absorveu o desemprego gerado em 1974-75 (BEHRING, 2011, p. 151).

O caráter inflacionário da retomada da acumulação também limitava os alcances e as possibilidades de atuação do Estado, já caracterizado pelos déficits orçamentários em situação denominada por O'Connor (1977) de *crise fiscal do Estado*. O estudo⁵⁴ do autor - com o qual dialogam Behring (2011), Salvador (2010b) e o próprio Mandel - não deixa de considerar claramente que a causa básica da *crise fiscal do Estado* é a contradição da produção capitalista, que associa produção social com apropriação privada do seu resultado, de modo que a longo prazo, o capital monopolista socializa em maior dimensão os custos de capital e as despesas sociais de produção (ou a reprodução da força de trabalho) e paralelamente eleva seus lucros, sendo este último o objetivo pelo qual demanda essa maior socialização.

O'Connor (1977) desenvolve sua argumentação a respeito da deterioração da condição fiscal estatal destacando os fatores das elevações dos custos salariais do Estado acima da produtividade do trabalho, com o estabelecimento de acordos com a classe trabalhadora no

⁵⁴ Que tem como base empírica a crise fiscal no contexto estadunidense. Ainda assim, como diz Behring (2011, p. 67), "embora não constitua uma leitura global da dinâmica capitalista, [...] apresenta importantes subsídios para a apreensão desta". Também Salvador (2010b) destaca que se trata de uma referência importante para a compreensão da dinâmica das finanças públicas no capitalismo, com repercussões diretas e indiretas para o comportamento das políticas sociais diante da crise fiscal do Estado decorrente da crise do capital.

contexto Pós-Guerra, juntamente com uma maior parcela da população tornar-se dependente de sua intervenção econômica e social, com a decadência de grupos primários de apoio ao provimento das condições de vida da sociedade e o não atendimento das necessidades pelo mercado e sua lógica individualista. A dificuldade de combinar uma crescente capacidade excedente em meio à estagnação econômica e uma base tributária estática e cada vez mais disputada pelas classes sociais e suas frações, resultaram na crise das contas públicas acompanhada pela crise social que se acirrava no centro do capitalismo.

De acordo com o autor, se até os anos 1970 o governo federal norte-americano não se preocupou em demasia com os efeitos da inflação sobre o balanço de pagamentos porque os bancos centrais dos países de capitalismo central haviam concordado em comprar o excesso de dólares para proteger a moeda como meio de reserva universal, na eclosão da crise, este governo - assim como o conjunto dos Estados em geral - se viu obrigado a reduzir a inflação e amenizar a crise fiscal como condições básicas da "estabilidade" do sistema. Assim, a primeira opção que se apresentou ao Estado foi a aplicação da política fiscal e monetária para reduzir a demanda agregada, aumentar o desemprego e debilitar os sindicatos dos setores monopolistas e estatal - como de fato se realizou, como conferimos anteriormente. A segunda opção era a imposição de controles de preços e salários ao setor monopolista, reduzindo os riscos de uma espiral descendente de emprego, renda, produção e lucros. Porém, a aversão do trabalho organizado do setor monopolista aos controles salariais, especialmente nos períodos de desemprego e estagnação, inviabilizava a estratégia, de modo que esta acirra os antagonismos entre trabalho e capital ao possibilitar alianças de diferentes categorias trabalhadoras. A terceira opção, única de longo prazo, era o incentivo estatal à produtividade no setor monopolista (para elevar os lucros) e estatal (para conter a crise fiscal), mas essa tem limites restritos na eficiência dos gastos públicos e no (dimensionalmente importante) setor de serviços.

Porém, a perspectiva de utilizar o orçamento público no aumento da produtividade do setor privado nas atividades monopolistas se mostrava como promissora, do ponto de vista da reprodução do capital, por meio do desenvolvimento do que O'Connor chama de complexos sócio-industriais com programas voltados à expansão da produtividade geral da economia monopolista, financiados em parte, ou por completo, pelo Estado, proporcionando novas oportunidades de investimento a esses capitais, lhes abrindo possibilidades de auferir *imensos* lucros. Esses movimentos requisitam, de todo modo, o desenvolvimento de novos e mais íntimos laços com o Estado e o fortalecimento dos já existentes; o enfraquecimento do capital competitivo e de suas influências junto aos governos subnacionais; e o estabelecimento de

novas relações do capital monopolista com o trabalho organizado, assegurando que o crescimento do complexo sócio-industrial não viesse a gerar demandas pelos trabalhadores.

Ainda assim, o que observou-se nos EUA, para foi um contexto de crise e endividamento nos anos 1980. A economia norte-americana passou por diversas recessões bancárias, de modo que os instituições financeiras do país passaram por uma intervenção das autoridade públicas na condução da reestruturação de seus balanços em 1987, mesmo ano em que ocorreu a "Black Monday",⁵⁵ quando se assistiu a uma quebra em cadeia de mercados de ações pelo mundo. Também no início da década de 1990 os países escandinavos passaram por crises financeiras *brutais*, socorridas por meio do fundo público, que chegaram a representar perdas nos valores de 8% do PIB na Suécia e de 15% na Finlândia (SALVADOR, 2010b).

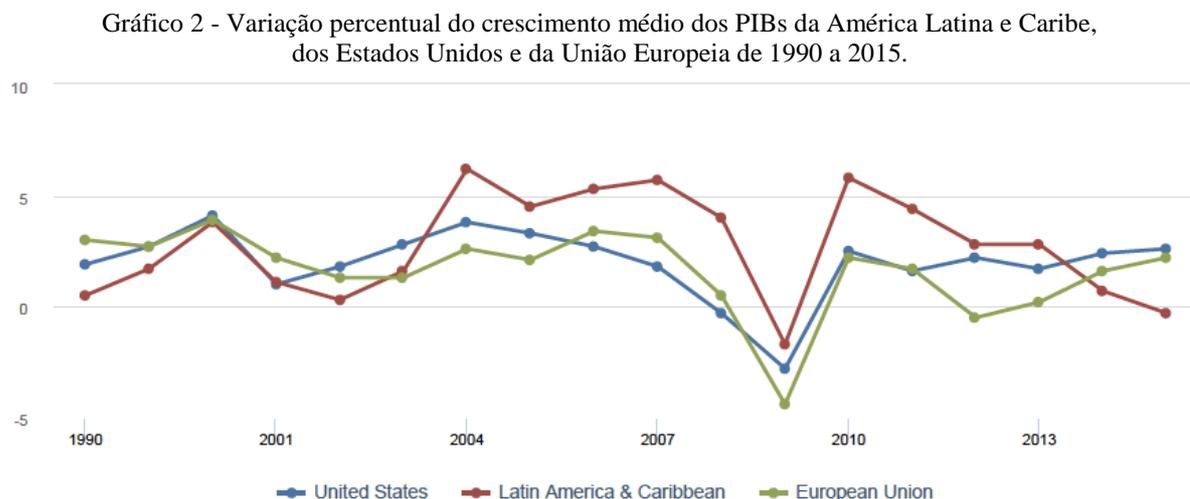
Mandel identifica ainda a recessão que veio a ocorrer na economia capitalista internacional em 1980/1982 como a segunda grande recessão do modo de produção após a Segunda Guerra. Se trata de um movimento de redução da taxa de utilização da capacidade de produção dos principais países imperialistas e principalmente dos EUA (onde caiu de 72,2% em 1980 para 66,4% em 1982) que ainda se prolongaria pela queda da taxa média de lucros dos investimentos produtivos, agravados pelas políticas monetaristas que já vinham sendo implementadas, a retração dos mercados internos e das vendas externas e a situação de endividamento dos potenciais parceiros na busca de mercados de substituição. Ainda assim, ao deslocamento dos centros de produção das empresas transnacionais para países com salários e preços de matérias-primas mais baixos se fizeram movimentos de reação no mercado mundial, o que implicou a nova divisão internacional do trabalho e a industrialização acelerada de países semi-industrializados dependentes, entre eles o Brasil (BEHRING, 2011).

E no decorrer da década de 1990, as crises financeiras perpassaram os mercados propagandeados como "emergentes", que foram alvo dos grandes intermediários internacionais e atraíram volumosas massas de capital especulativo na década anterior. Entre os exemplos; a crise no México em 1995, na Coreia do Sul, Filipinas, Hong Kong, Indonésia e Tailândia em 1997 (conhecida como a "Crise Financeira Asiática"), e as crises no Brasil e na Rússia em 1998 (SALVADOR, 2010b). Além dessas, Netto e Braz (2012), também citam a crise argentina de 2001, e a quebra da empresa norte-americana *Enron*, no mesmo ano, como exemplo dos capitais especulativos que extraem ganhos sobre valores distantes da concreticidade de sua realização na economia real, e veem seus títulos passarem a não valer praticamente nada em períodos curtíssimos de tempo, estourando "bolhas financeiras" que se

⁵⁵ Ocorrida na segunda-feira, 19 de outubro de 1987.

derivam em crises com repercussões reais. Na mercado financeiro norte-americano, Salvador (2010b) também recupera⁵⁶ que houveram movimentos recessivos em 1990, 1994 e 2002, além da crise de 2008/2009.

Como podemos observar no gráfico 2, durante a década de 1990 houve elevação do crescimento, de modo que no ano 2000 os EUA apresentam taxa de 4,1%, a UE de 3,9% e a América Latina de 3,8%. Não obstante ainda serem inferiores às taxas de período anteriores, já no ano seguinte essas taxas caem para 1%, 2,2% e 1,1% respectivamente. Entre a oscilação de novos movimentos de crescimento e depressão, em 2007 eclodiu no mercado financeiro norte-americano - que se espalhou ao mundo - um novo movimento de aprofundamento da crise, que ocasionou as retrações de 0,3% e 2,8% em 2008 e 2009 nos EUA.



Source: World Development Indicators
Series : GDP growth (annual %)
Fonte: World DataBank.
Elaboração própria.

Na UE, crescimento de 0,5% e retração de 4,4% respectivamente, e na América Latina, que havia crescido 5,7% em 2007, crescimento de 4% em 2008 e retração de 1,7% em

⁵⁶ O faz por meio de referência ao texto "O mundo refém das finanças", de Frédéric Lordon, publicado na edição de setembro de 2007 do veículo *Le Monde Diplomatique Brasil*. Trata-se de uma crise de "títulos podres", conhecidos como "junk bonds" e uma crise nas instituições financeiras de poupança e empréstimo conhecidas como "saving and loans" em 1990, uma crise de debêntures em 1994 e uma brusca queda no valor de ações de empresas de atuação no comércio online na bolsa de valores Nasdaq, em 2002 (SALVADOR, 2010b). O texto em referência, que faz uma crítica às *bolhas* especulativas do mercado financeiro e suas fragilidades, já abordando algumas das primeiras consequências do desencadear, desde julho daquele ano, da crise que viria a se acirrar em efeitos nos anos seguintes (2008 e 2009), está disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=2168&tipo=acervo>>.

2009. As retomadas de 2010 foram imediatamente seguidas de novas reduções e, paulatinamente, os custos da crise foram em maior medida repassados às economias da América Latina (isso sem mencionarmos as outras economias periféricas do mundo), que haviam voltado a ter crescimento superior aos das economias hegemônicas desde 2004, de modo que enquanto EUA e EU se recuperam vagarosamente, os PIBs latino-americanos são forçados para baixo, chegando ao último ao da série histórica (2015) com retração de 0,3%, ao passo que EUA e UE cresceram 2,6% e 2,2% respectivamente.

Em sua análise do atual momento histórico do modo de produção capitalista, diz Mézáros (2011):

A ocorrência de crises periódicas continua sendo marca do *desenvolvimento capitalista conjuntural* e continuará, enquanto o capitalismo sobreviver. Mas na nossa época histórica, há um tipo muito mais fundamental de crise que se combina com crises capitalistas cíclicas e afeta todas as *formas concebíveis do sistema do capital* enquanto tal, não somente o capitalismo. A crise estrutural se faz valer *ativando os limites absolutos do capital como modo de reprodução social metabólica*. [...] Assim, a crise atual é diferente no sentido de que começa a produzir respostas radicais desafiadoras numa escala considerável. E esse processo está longe de ter atingido o seu auge. Ao mesmo tempo, as medidas adotadas com resultados duvidosos pelos governos do capitalismo dominante - que chegam à *nacionalização da falência capitalista* mediante impressionantes somas de muitos trilhões de dólares - são prova evidente de que nada pode ser mais tolo do que descrever a crise atual como outra tradicional crise cíclica do insuperável e produtivo capitalismo, crise a ser superada em um ou dois anos, tal como continuam afirmando os "combatentes a soldo do capital" (nas palavras de Marx). A grave crise em curso de nossa época histórica é estrutural no sentido preciso de não poder ser superada nem mesmo com os muitos trilhões das operações de resgate dos Estados capitalistas. Assim, a cada vez mais profunda crise estrutural do sistema combinada ao fracasso comprovado de medidas paliativas sob a forma de aventureirismo militar em escala inimaginável torna o perigo de autodestruição da humanidade ainda maior do que antes. E ele só se multiplica quando as formas e os instrumentos tradicionais de controle, à disposição do *status quo* fracassam em sua missão (MÉSZÁROS, 2011, p. 136, 137).

Mészáros (2011) faz a leitura de que o capital subordina o valor de uso das mercadorias ao valor de troca, desconsiderando a dupla existência que perpassa o preço final dos produtos. Em meio à crise, entretanto, se tornou necessário depreciar o valor de uso das mercadorias como forma de se acelerar a circulação de capital em razão do menor tempo de vida útil que elas passam a ter. Isso por se tratar de uma crise na própria realização de valor. Na sua análise a respeito da atual crise, o autor defende que a sua profundidade a torna a maior, em todos os sentidos, por adensar problemas que não surgiram somente nos últimos anos, mas são provenientes do percurso histórico do modo de produção e tiveram seus efeitos

postergados superficialmente por meio de mecanismos financeiros. Mesmo os setores⁵⁷ da sociedade que defendem a ordem social estabelecida corroboram a *inevitável* análise de que os danos à economia real são palpáveis em nível mundial, admitindo a *grave* crise pela qual passa o capitalismo. Deixam de lado as suas concepções ideológicas sobre o "livre mercado" para dar lugar às respostas pragmáticas provenientes do neokeynesianismo, outrora considerado um dos principais males das crises anteriores, que significam em última instância a necessidade de intervenção do Estado para o salvamento do mercado, que não o pode fazer com seus próprios recursos. Um estatismo privatizado para a eliminação da crise do capital.

Mészáros (2011) traz que a posição de vantagem competitiva na hierarquia global do capital transnacional implica em medidas adotadas pelas autoridades políticas e financeiras a atenderem prioritariamente ao aspecto da crise no que diz respeito à liquidez dos bancos e companhias de hipotecas e seguros, que resultam em somas *astronômicas* de trilhões de dólares de recursos públicos investidos no pagamento de depósitos dessas instituições, em grave situação de insolvência, apesar de todos os subsídios recebidos por outros setores - como a indústria automobilística - contabilizados também em muitos bilhões de dólares. O autor nomeia esse processo de *nacionalização da bancarrota capitalista*, e a diferença de outros momentos em que houve estatização de empresas em falência, do ponto de vista em que na crise atual os contribuintes do Estado, ou a população em geral, obtêm *absolutamente nada* em troca das imensas quantidades de dinheiro aplicados em ativos capitalistas fracassados. Como diz o autor, em que pese o fato das empresas estatizadas no passado terem sido *generosamente* revigoradas e privatizadas novamente, atualmente, muitas vezes sequer há um processo de estatização das instituições, mas somente dos dispêndios de recursos públicos no seu salvamento.

Como elemento da crise, o autor ainda destaca o *igualmente relevante* padrão de desemprego crônico. Se nas décadas anteriores havia sido controlado nos países centrais do capitalismo, o fator do desemprego surge recentemente como uma tendência socioeconômica da crise estrutural. O problema do desemprego não se restringe mais ao trabalho não qualificado - atingido em um primeiro momento em razão da modernização tecnológica - mas abrange também as formas de trabalho qualificado e altamente qualificado que se somam ao

⁵⁷ Para tanto, o autor se utiliza de uma explanação de diversos posicionamentos em veículos informacionais de "prestígio" na disseminação das ideias que vêm a compor o "stablishment" político e econômico nos países centrais do capitalismo, como *The Sunday Times* e *The Economist*, bem como afirmações e publicações de diversas autoridades políticas desses países, como presidentes, ministros, secretários de Estado e parlamentares, além de executivos de alto escalão de bancos e grandes empresas transnacionais, em *verdadeiras assunções* de que "nada menos do que 'salvar o sistema' (ou não) é o que está em pauta no nosso tempo" (MÉSZÁROS, 2011, p. 19).

estoque anterior de desempregados, disputando os cada vez mais raros empregos disponíveis. Situação que se reverbera não só nos setores periféricos, mas atinge os mais desenvolvidos setores da produção. A tendência da "modernização" capitalista, considerando o caráter socialmente determinado da tecnologia é a subordinação tanto do trabalho como da própria tecnologia aos *devastadores e estreitos* interesses do capital como árbitro do desenvolvimento social, implicando, desta forma, na reversão da própria tendência modernizante ao produzir o seu colapso em meio ao desemprego massivo. É importante ainda ponderar que o fator do desemprego estrutural deve ser entendido como uma tendência fundamental do desenvolvimento social, mas não a partir de uma perspectiva determinista mecânica, ou seja, não se desprende dessa tendência o colapso imediato do modo de produção. Ainda assim, as contramedidas manipuladoras adotadas para combater o fenômeno do desemprego, embora ainda não exauridas, não têm sido capazes de extinguir a tendência de maneira geral, causadas pela estrutura e condições atuais do modo de produção (MÉSZÁROS, 2009).

Por meio de textos que exploram os fundamentos da rotação do capital em Marx, Behring (2010; 2012) traz contribuições na compreensão teórica da crise atual, bem como das suas expressões no setor financeiro, situando o papel que cumpre o Estado, mediante o manuseio do fundo público, na manutenção da acumulação no contexto da crise estrutural do capital.

A autora recupera que para que o circuito do capital $D - M - D'$ se realize, é necessariamente mediado pela produção de mercadorias, que por seu turno, tem no seu valor de uso e no trabalho concreto a sua base material, mas sob o capitalismo, se orienta e efetiva para a produção de valor de troca. Esse processo de produção é ao mesmo tempo processo de valorização do capital, no qual o trabalho humano comparece como trabalho abstrato, ou seja, tempo de trabalho socialmente necessário, abstraindo-se as qualidades do trabalho concreto. Recupera ainda que a força de trabalho não é remunerada pelo que produz, mas pelo cálculo social de suas necessidades de reprodução, historicamente determinadas. Dessa forma, a força de trabalho transfere para as mercadorias o valor agregado do capital constante, na forma do uso dos meios de produção e consumo das matérias-primas, e do capital variável, na forma do processo de trabalho (BEHRING, 2010).

Considerando essas determinações características do modo de produção, quando o capital fica imobilizado na forma D ou M, não atua como formador de produto nem como formador de valor, uma vez que paralisar o dinheiro é justamente o contrário do que vem a ser a sua valorização como capital, e a acumulação de mercadorias em grandes quantidades é o resultado de uma paralisação da circulação ou de superprodução. Por isso mesmo, o capital só

pode ser compreendido como movimento, nunca em repouso. E a própria velocidade dessa metamorfose do dinheiro em mercadoria e em dinheiro novamente, interfere diretamente na escala da produção, já que quanto mais rápido ocorra o período de rotação, tanto mais rápido o investidor capitalista recebe seu dinheiro adiantado na produção acrescido de mais-valia, podendo comprar a força de trabalho novamente para funcionar os meios de produção e realizar o ciclo, valorizando uma massa cada vez maior de capital. Quanto mais vezes se realiza esse ciclo em um determinado período de tempo, maior será a escala de produção daquele investidor (BEHRING, 2010; 2012).

Ainda assim, sempre há uma parcela do capital que se encontra paralisado, seja na forma de capital monetário, de estoques de matéria-prima, de capital-mercadoria não vendido, de créditos não vencidos, entre outros, prontos para serem mobilizados. Portanto, a *luta* do capital pela sua perenidade é a luta pela diminuição do tempo de rotação (BEHRING, 2010). A velocidade desse processo depende de diversas mediações que se configuram como processos intimamente interligados e que expõem o conjunto do sistema a grandes abalos, em virtude de suas contradições internas que o impedem de ter um fluxo contínuo estável por razões objetivas que causam o desencontro dos processos de metamorfose da mercadoria em dinheiro no tempo e no espaço, e subjetivas, mediante a ação política das classes e seus impactos materiais (BEHRING, 2012).

Todo esse processo nada tem a ver com as necessidades reais, mas com a demanda por pagamento (solvente), com a necessidade inadiável da metamorfose em dinheiro. Na reprodução ampliada do capital, dinheiro ou mercadorias em alqueive significam que o processo de rotação foi interrompido de alguma forma, engendrando superprodução e/ou superacumulação de capitais, diga-se, de um contexto de crise (BEHRING, 2012, p. 158).

Behring (2012) traz que um elemento central na reflexão marxiana sobre a rotação do capital é de que sempre há uma parte em rotação na produção e outra na circulação. Uma é condição para a existência da outra, e embora venham se apresentar como formas aparentemente autônomas, não o são. Na produção, um interveniente é o grau de aproximação entre o tempo da produção e o tempo de trabalho, onde quanto mais próximos, maior é a produção de valores de uso e troca, e quanto menos próximos, maior é a porosidade do trabalho e menor é a absorção de mais-valia, rompendo a lógica de valorizar o máximo no menor espaço de tempo. Nesse sentido, o capital despense esforços no desenvolvimento das forças produtivas, e aumentam assim a composição orgânica do capital, para economizar esforços de trabalho vivo na produção, acelerando o processo de produção e aumentando a produtividade do trabalho, uma vez que se pode produzir mais com menos trabalhadores.

Desse esforço resulta a proporção decrescente da mais-valia em relação ao capital global adiantado (como trouxemos no capítulo 1). O que não significa que necessariamente a massa de lucros venha a diminuir, mas sim a taxa de lucro relativamente ao valor investido na produção. Outra tendência resultante desses esforços no desenvolvimento das forças produtivas é a tendência de queda do valor das mercadorias. É essa queda que garante lucros superiores aos que saem à frente nos processos inovadores em meio à concorrência, praticando os preços médios de comercialização combinado ao barateamento da produção. Porém, as buscas pela equalização da base tecnológica equalizam também as taxas de lucro novamente, e em um patamar mais baixo de valor das mercadorias, o que cria novas e *mais fortes* contradições (BEHRING, 2010).

Ainda da busca pelo diferencial de produtividade do trabalho, decorrem os movimentos contemporâneos de deslocalização das empresas e de reestruturação produtiva. Há ainda que considerar a superposição de estágios de desenvolvimento das forças produtivas, determinados por processos de dominação no contexto da hierarquia entre os Estados, regiões e corporações num mesmo ramo de produção, com diferentes níveis de produtividade, em uma natureza desigual e combinada que se mostra ainda mais presente e visível no contexto do capitalismo mundializado (BEHRING, 2012).

Já na circulação, embora não se produza mais-valia, é o momento em que a mais-valia produzida se realiza, mediante a comercialização da produção e obtenção do dinheiro valorizado. Assim, a contração ou expansão do tempo de circulação é parâmetro para o tempo de produção, portanto trata-se de induzir de forma ótima, ou o mais rápido possível, a transformação de capital-mercadoria em capital-dinheiro, sendo o comerciante um agente essencial dessa *transmutação*. Embora em regra não produza valor, há custos de serviços na circulação que agregam valor, como os de transporte e estoque, que se constituem como *falsos custos de produção*, pois não entram diretamente no processo de produção mas são imprescindíveis para a realização da mais-valia e interferem na rotação do capital e seus ritmos (BEHRING, 2012).

A duração da rotação do capital é determinada pela soma de seu tempo de produção e de circulação, mas o tempo de produção contém em si diversos tempos de rotação de seus elementos a partir de sua particularidade e funcionalidade no processo produtivo. O capital variável, ou seja, dinheiro adiantado na compra da força de trabalho por determinado prazo, como já vimos discutindo, agrega seu valor na forma de salário ao produto final, além de criar mais valor. O capital constante circulante, na forma das matérias-primas e auxiliares, rota tendo seu valor inteiramente transferido ao produto final pela força de trabalho, mediante seu

consumo e transformação pelo processo de trabalho. Já o capital constante fixo, em outras palavras, os meios de produção, tem seu tempo de rotação determinado pela durabilidade desses meios, enquanto transfere constantemente e gradualmente seu valor ao produto final, até que seja inteiramente transformado em dinheiro, cobrindo o investimento adiantado na sua aquisição. Porém, a concorrência intercapitalista também interfere na rotação desse capital por meio das inovações que garantem os diferenciais de produtividade, o que antecipa a sua substituição e implica ao capitalismo uma lógica contínua de revolução dos meios de produção (BEHRING, 2012).

Para viabilizar esses ganhos diferenciais por meio das inovações nos meios de produção, muitas vezes os capitalistas recorrem ao sistema de crédito, uma vez que o impacto desses processos de rotação exigem somam elevadas de recursos. Logo, nesse estágio do capitalismo a importância do crédito ganhou dimensões cada vez maiores e como diz Behring (2012, p. 161), "O capitalismo contemporâneo literalmente se assenta em um mar de dívidas públicas e privadas". Nesse sentido, a rotação do capital precisa ser realizada em sua plenitude e no menor espaço de tempo possível para que haja a liberação de capitais na forma monetária para realimentar o ciclo da acumulação e para que haja apropriação privada dos donos dos meios de produção, bem como dos credores dos capitais produtivos, retroalimentando também o ciclo do próprio sistema de crédito. Ainda assim, ressalta-se que em nenhuma das formas de capital monetário para uso posterior, como depósitos em bancos, títulos públicos (créditos sobre a arrecadação governamental de parte do produto anual da nação por meio dos tributos) e ações (títulos de propriedade sobre o capital de uma empresa ou grupo e de direito sobre a mais-valia produzida) ocorre a acumulação de capital, mas sim o entesouramento e mecanismos de transferência e captura de mais-valia, desempenhando o papel de capital monetário propulsor do processo de produção (BEHRING, 2012).

E uma das formas pelas quais o Estado atua na reprodução do capital é como executor adjunto do fornecimento de créditos (com juros subsidiados ou não) aos investimentos capitalistas, bem como de garantias contra riscos de mercado - por meio das políticas monetárias executadas pelos bancos centrais onde podemos citar a título de exemplo as operações de *swap cambial* e as operações de mercado aberto - e de subvenções fiscais a ramos produtivos, quando não a setores inteiros (BEHRING, 2012).

O Estado também assume as funções de viabilização de sistemas conexos de diferentes momentos da rotação do capital por meio da realização de investimentos de grande envergadura em meios de transporte e comunicação, diminuindo o tempo de produção e circulação, bem como superando barreiras naturais de espaço para a realização da

acumulação, financiado, além dos demais investimentos no desenvolvimento científico-tecnológico, que possibilitam inovações produtivas e organizacionais (BEHRING, 2012).

Dessa forma o fundo público, que constitui causa contrariante à queda tendencial das taxas de lucro interfere no ritmo da circulação de mercadorias e dinheiro estimulando a metamorfose de uma em outra, ou seja, intensificando e mediando os ritmos do *metabolismo do capital*. O Estado então realiza mediações na repartição de parcela da mais-valia (considerando a constituição do fundo público por meio da punção compulsória de parte da mais-valia socialmente produzida e dos salários), que é disputada politicamente pelas várias facções burguesas, que cada vez mais dependem desses recursos, além de continuar a desempenhar as funções de garantia das condições gerais de produção (BEHRING, 2010).

Tantos esses movimentos de retorno de parte da mais-valia punccionada pelo Estado na formação do fundo público, como as operações de garantia e manutenção dos sistemas crédito têm seu financiamento perpassado pelo instrumento da dívida pública, que tem no pagamento dos juros encargos e amortizações pelo Estado o que Behring (2010) classifica como um segundo momento da repartição da mais-valia, que também envolve as compras e contratos estatais e a complexa rede de relações público-privadas (entre elas os convênios com instituições para a execução de serviços públicos) que se estabelece nesse estágio do capitalismo tendo em vista o aceleração do processo de rotação. Assim, a dívida pública, para além de uma importante alavanca da acumulação primitiva, é um elemento cada vez mais importante do processo de reprodução ampliada do capital.

Ainda como forma de clarificar o papel que é conferido ao fundo público pela burguesia no capitalismo atual, Behring (2010) caracteriza a recessão de 2008/2009, esclarecendo "o pragmatismo burguês, quando se trata de sua sobrevivência (BEHRING, 2010, p. 26). A autora critica as teses de que a recessão resulta da falta de regulamentação de fluxos financeiros, do que resultou os exponenciais ganhos da capital fictício, e do excesso de crédito que gerou inadimplências e incapacidade de bancos e instituições financeiras de sustentar seus saldos nessas condições. Após a crise dos anos 1970, a reação burguesa propiciou a retomada das taxas de lucro, mas não houve retomada real do crescimento. Essa retomada das taxas de lucro se deu a partir da dinâmica do excesso de liquidez de capitais em superacumulação que a partir de certo momento se viram sem alternativas de valorização e que foram alocados na atividade financeira. Esta última, passou a encontrar seus limites ao passo que a expansão fictícia não encontrava lastro na economia real, com boa parte da população mundial desempregada e desmonetizada, mesmo com a especulação sobre bens de consumo durável, em especial dos imóveis.

A base material mais profunda da crise, portanto, está localizada na defasagem crescente entre um restrito poder de consumo, centrado no consumo de luxo fortemente destrutivo, frente a uma expansão crescente da produção, o que foi alimentado por um ambiente competitivo acirrado para incrementar as taxas de exploração (BEHRING, 2010, p. 30).

O impacto sobre o fundo público da combinação de superprodução e superacumulação foi a exigência por parte das instituições financeiras de socorro para restauração dos mercados por meio da aquisição de títulos depreciados como forma de revalorizá-los, mesmo que por meio da impressão de dinheiro, sob o argumento da inflação como mal menor, contraditoriamente às defesas de controle inflacionário como pilar central de política monetária dos países. Behring (2010) traz que o governo norte-americano injetou entre 700 bilhões e um trilhão de dólares para conter o pânico bancário desencadeado pela crise. O governo japonês injetou outros 10 bilhões, alternativa seguida por outros diversos países europeus. No Brasil, além de um pacote inicial de 13 bilhões de reais das reservas nacionais, em 2009 o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) liberou outros 12 bilhões para as 20 maiores empresas do ramo agroindustrial, que demitiram mais de 100 mil trabalhadores.

Melhor dizendo, cabe revelar a hipocrisia do discurso da crise do ou no Estado que veio atravessando esses anos de contrarreforma do Estado e de, ao contrário do enunciado, crescimento exponencial do fundo público. Na verdade, observa-se uma redefinição do lugar do setor público e do fundo público no contexto dos ajustes contrarreformistas e que implicaram o crescimento do seu lugar *in flux* de produção e reprodução das relações sociais (BEHRING, 2010, p. 26).

A disjunção da unidade da mercadoria e da relação de produção e consumo se prolonga na separação entre lucro e juros no momento da repartição da mais-valia. O crédito pode ser utilizado - e é - como forma de alimentar a renovação do ciclo, mas exige uma maior extração (e realização) de mais-valia, e quando a cadeia de pagamentos sofre algum abalo, mediante a tendência de desequilíbrio e arritmia do processo de rotação do capital, seus limites se apresentam (BEHRING, 2012).

Por fim, é afastada ainda a possibilidade de identificação da superprodução com os trabalhadores e consumidores. Os trabalhadores, que em boa parte integram os consumidores não podem ser identificados pura e simplesmente como tais, donde derivam importantes variáveis a depender do ramo de produção, produzem os valores necessários à sua subsistência, acrescida da mais-valia. Mas o capitalismo busca o crescimento permanente da produção desconsiderando o limite do mercado, em sua característica alienação dos processos individuais de produção. Esse limite é dado pela dinâmica das taxas de lucro. A noção utópica de equilíbrio no capitalismo idealizada pela economia política liberal, sob o tencionar da

interrupção da circulação em meio a esses processos de superprodução e superacumulação passam a se mostrar, como diz Behring (2012) puro conservantismo e justificação ideológica.

E a face mais atual da ideologia liberal, nomeadamente o neoliberalismo, juntamente com os processos de financeirização e reestruturação produtiva são os principais pilares de sustentação do capitalismo frente à crise estrutural, com importantes repercussões para a política social. Compõem, portanto, o objeto da discussão do tópico seguinte.

3.2 Reação neoliberal, mundialização do capital e trabalho

Como trouxemos no capítulo 1, neste estágio do modo de produção os capitais monopolistas ampliaram sua atuação política frente ao Estado na promoção dos interesses dos seus respectivos setores econômicos e, em um espectro mais amplo, na defesa do modo de produção que lhes possibilita a acumulação (MANDEL, 1982). De acordo com Netto e Braz (2012), esse capital monopolista, organizado e ativo politicamente, formulou e implementou um conjunto de *respostas* em face dessa inversão do contexto do desenvolvimento capitalista para uma situação de crise. Na base dessas formulações residem a ideologia neoliberal, a financeirização e a reestruturação produtiva.

Em Antunes (2006) vemos que, em especial após o início da recessão, em 1973, ocorreram diversas mudanças no processo de acumulação do capital, marcados por alterações no fordismo que confrontavam a sua rigidez e se apoiavam na flexibilidade dos processos de trabalho, do mercado de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Caracterizam-se pelo surgimento de setores de produção inteiros, novas formas de fornecimento de serviços financeiros - e de acumulação no setor, como veremos adiante - além de novos mercados e, em especial, de por taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Assiste-se a um salto tecnológico, no qual a automação, a robótica e a microeletrônica passam a compor as unidades fabris e se desenvolvem nas relações de trabalho e de acumulação. Há processo de penetração, mescla, e em alguns casos de substituição do fordismo por processos produtivos decorrentes de experiências (desenvolvidas em especial na Itália, na Suécia, nos EUA, na Alemanha, na França e no Japão) como o *toyotismo*. Nos novos processo de trabalho, os controles cronometrados e a produção em série são em parte substituídos pela flexibilização da produção e sua especialização, com novos padrões de busca de produtividade e formas de adequação da produção à lógica do mercado. Perpassam

modalidades de desconcentração industrial que se utilizam de novos padrões de gestão da força de trabalho, principalmente por meio dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), que envolvem a "gestão participativa" dos trabalhadores e a busca da "qualidade total" como expressões visíveis nos países de capitalismo central e nos países da periferia do capital que já contavam - e contam - com algum avanço tecnológico, ainda que essas mudanças venham a assumir padrões e desenvolvimento desigual tanto entre setores como entre regiões geográficas (ANTUNES, 2006).

Antunes (2006) agrega que se trata de uma forma produtiva que articula o desenvolvimento tecnológico com a desconcentração produtiva baseada em empresas médias e pequenas, por meio do incentivo ao *putting-out* em direção à unidades produtivas terceiras, e aos *domestic outworkers*, e à medida que a articulação entre essas empresas e os grandes grupos monopolistas se expandia e generalizava, lançando mão dos avanços tecnológicos articulados pela informática, estes novos padrões superavam o fordista até então dominante. Embora as empresas baseadas na produção fordista pudessem adotar as novas tecnologias e os emergentes processos de trabalho (em uma espécie de *neofordismo*), as pressões competitivas e a busca pelo controle da força de trabalho levaram ao surgimento de formas industriais novas, com a integração do fordismo à uma rede de subcontratação e de deslocamento flexível diante do aumento da competição e dos riscos, que nunca antes haviam sido praticados em larga escala. Não se trata portanto de processos produtivos que revogam as bases fordistas, mas que combinam seus processos produtivos e os desconcentram, o que ainda perpassa a transferência geográfica de grande parte das fábricas, em meio a práticas também mais flexíveis de emprego do trabalho e do mercado de trabalho.

Igualmente importante sobre este ponto, segundo Antunes (2006) essas formas de produção têm desdobramentos *também agudos* no que diz respeito aos direitos dos trabalhadores. Estes são desregulamentados e flexibilizados de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar a força de trabalho à sua nova fase. Mescla-se a substituição do *despotismo fordista* pela participação dos funcionários dentro da ordem e do universo da empresa, pelo envolvimento manipulatório - próprio da sociabilidade contemporânea moldada pelo sistema produtor de mercadorias, ressalta o autor - e pela eliminação de direitos e conquistas históricas dos trabalhadores. Há um claro sentido de combater a autonomia e coesão de setores do operariado, sugerindo uma reconsideração do papel do trabalhador coletivo de massa. Enquanto forma que integra a dinâmica tecnológica e organizacional do capitalismo, a acumulação flexível busca o crescimento do processo mesmo de acumulação e continua a se apoiar na exploração do trabalho vivo no universo da

produção. Contudo, a fragmentação do trabalho, adicionada ao incremento tecnológico possibilitou ao capital tanto uma maior exploração, gerando excedentes de força de trabalho que retornaram estratégias absolutas de extração da mais-valia mesmo em países de capitalismo central, quanto um maior controle sobre a força de trabalho, imprimindo sérias dificuldades aos sindicatos na assimilação dessa classe trabalhadora mais segmentada e fracionada.

Os avanços produtivos e a revolução tecnológica, propiciaram então que o mundo capitalista presenciasse um grande movimento de articulação entre as diversas economias que imprimiu uma internacionalização dos processos de produção e de consumo sob a hegemonia dos padrões dos capitais monopolistas dos EUA, ainda que a dinamização generalizada das economias avançadas no pós-guerra e a concorrência intercapitalista tenham permitido a penetração de produtos europeus e japoneses no próprio mercado estadunidense, bem como em outros mercados consumidores, em especial de países periféricos com bases tecnológicas menos avançadas. Essa internacionalização se deu por meio da mundialização do capital financeiro e da divisão internacional dos mercados e do trabalho levados a cabo pelas empresas industriais transnacionais (MOTA, 2005).

Mota (2005) considera uma das mais significativas consequências desse processo de internacionalização do grande capital o fato de que as forças produtivas ultrapassaram os limites dos Estados nacionais, uma vez que houve uma intensificação da produção de mais-valia simultaneamente em vários países pelas empresas transnacionais, escapando do controle das políticas estatais regionalizadas, o que levou o foco das intervenções governamentais às políticas de expansão monetária e do crédito, uma vez que os Estados se viram sem controle direto sobre parte significativa da política industrial, de preços e de salários. Porém, a natureza dessas políticas de crédito determinaram a emergência de processos inflacionários que, em longo prazo, levariam esses mesmos governos a terem que desenvolver políticas anti-inflacionárias.

Nesse novo cenário mundial, há uma busca irrestrita de mobilidade global por parte do capital, para a qual as políticas liberalizantes e a flexibilização são funcionais aliadas. Uma novidade trazida pelo processo de globalização é a acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista, que ganhou novos contornos com a criação de "produtos" financeiros modernos, e foi possibilitada essencialmente pelo fenômeno da superacumulação na forma de capital-dinheiro sem alternativas de investimento com retornos com as taxas de lucro que se vinham praticando nas décadas anteriores, ao passo que por meio da especulação, a liberalização financeira permitiu a acumulação proveniente da inflação de ativos reais, na

forma de bens imóveis, e financeiros, na forma de ações e derivativos, que cresceram acima da média dos preços da economia e da produção de bens e serviços, em um padrão incompatível com os fluxos de rendimentos futuros (NETTO; BRAZ, 2012; SALVADOR, 2010b).

De acordo com Mendes (2012), principalmente a partir da década de 1980, percebe-se o ressurgimento do capital portador de juros, com seu desdobramento na forma de capital fictício, como principal determinante das relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. Esse capital, embora busque se valorizar sem sair da esfera financeira por meio da especulação, não pode ser entendido como uma distorção, mas como parte do desenvolvimento da lógica pela busca da valorização. O autor desenvolve que, beneficiando-se das políticas econômicas de liberalização financeira e desregulamentação de fluxos de capital implementadas a partir da década de 1970, esse capital portador de juros toma como principal característica a exterioridade a que é remetido em relação ao próprio âmbito da acumulação produtiva. As instituições de investimento financeiro tornaram-se, por meio dos mercados das bolsas de valores, proprietários dos grupos empresariais mais significantes do mundo e impuseram à acumulação do capital produtivo uma dinâmica orientada pelo máximo valor acionário, configurando assim o que vem a ser o capital financeiro. Esses investidores se distanciaram da noção de credores, e por meio dos títulos e ações, passaram a atuar no mercado secundário de ativos financeiros sem ter como preocupação o pagamento de empréstimos, mas se concentram em saber se os mercados nos quais investiram seus capitais continuam com capacidade de liquidez.

Assim,

Quando se atribui ao momento contemporâneo do capitalismo a ideia principal de dominância da valorização financeira (do capital portador de juros, no seu desdobramento como capital fictício), não significa que essa valorização financeira seja mais importante que a valorização produtiva, sob o aspecto quantitativo, ainda que a riqueza financeira venha crescendo de forma exorbitante nas últimas três décadas. [...] Trata-se de frisar que a predominância da valorização financeira é mais qualitativa do que quantitativa (MENDES, 2012, p. 73, 74).

Dessa forma, enquanto o crescimento econômico desacelera-se, o capital financeiro - que se ancora na produção de valores na economia material - se expande de forma vigorosa, baseado na especulação sobre os ativos líquidos e movimentando-se para outros nichos quando da perda da liquidez dos investimentos. Como a valorização fictícia constitui um bem real para os que dela se utilizam, mas esse capital se expande de forma muito superior à

produção material de bens e serviços, as moedas começam a entrar em colapso cambial⁵⁸ e há a formação de "bolhas" de ativos, valorizadas sem base material, que começam a "estourar", gerando movimentos concretos de recessão no setor e nos mercados por eles envolvidos, adensando a crise estrutural na realização do valor (MENDES, 2012).

No contexto do início da crise, em razão da aceleração inflacionária e da baixa nas taxas de lucros no EUA, as multinacionais americanas instaladas na Europa passaram a optar por não enviar parcelas de seus lucros de volta ao país, com legislação tributária ainda restrita, além de também não os reinvestirem na produção, mas ficarem acumulados nos mercados londrinos, *lócus* histórico do capital portador de juros. Toda essa massa de capital monetário em busca de valorização impulsionou as medidas de desregulamentação e abertura financeira dos mercados, e é por essa razão que a ideologia neoliberal das classe rentistas, em defesa dos espaços de mercado livre para a finança especulativa, começa a se consolidar justo nos EUA e na Inglaterra (MENDES, 2012).

Concomitante aos processos de liberalização econômica, o grande capital fomentou a difusão, por meio da vulgarização e maciça generalização pelos meios de comunicação, de um conjunto ideológico sob a designação do neoliberalismo, originárias especialmente das teses defendidas desde os anos 1940 por Hayek,⁵⁹ que compreende desde concepções mais gerais, como a de ser humano e de sociedade, bem como uma noção de liberdade, que são fundadas na ideia da *natural e necessária* desigualdade, e pressupõem a liberdade de mercado para que os indivíduos, *competitivos e calculistas*, no agregado fortuito social, venham a realizar seus propósitos privados (NETTO; BRAZ, 2012).

Essa ideologia legitima precisamente o projeto do capital monopolista de romper com as restrições sociopolíticas que limitam a sua liberdade de movimento. Seu primeiro alvo foi constituído pela intervenção do Estado na Economia: o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado - e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra *reforma* perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; *a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contra-reforma(s), destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais*. A ideologia neoliberal, sustentando a necessidade de "diminuir" o Estado e cortar as suas "gorduras", justifica o ataque que o grande capital vem movendo contra as *dimensões democráticas* da intervenção do Estado na economia. Contudo, melhor do que ninguém, os representantes dos monopólios sabem que a economia capitalista *não* pode funcionar sem a intervenção estatal; por isso mesmo, o grande capital continua demandando essa intervenção (NETTO; BRAZ, 2012, p. 239).

⁵⁸ Mendes (2012) cita os casos da libra, em 1992, em função da especulação de fundos do megainvestidor George Soros, além das moedas mexicana em 1994, japonesa em 1995 e tailandesa em 1997.

⁵⁹ Economista austríaco Friedrich August von Hayek (1899-1992), que dividiu o prêmio Nobel de Economia de 1974 com o economista sueco Gunnar Myrdal (1898-1987).

De acordo com Harvey (2005), o pensamento neoliberal foi baseado fundamentalmente sobre os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tidos como "valores centrais da civilização". Para o autor, a escolha dessas ideias foi acertada em razão de serem ideais que a princípio já se mostram convincentes e atrativos, principalmente por terem sido ameaçados e restringidos pelas diversos regimes ditatoriais que perpassaram a história da humanidade no século XX, bem como pelas formas de intervenção do Estado que buscaram substituir os julgamentos de indivíduos dotados de livre escolha por juízos coletivos. Mas essas ideias estão *vitalmente* ligados ao pressuposto de que essas liberdades individuais são garantidas por meio da liberdade de mercado e de comércio.

Harvey (2005) trabalha o processo pelo qual o neoliberalismo ganhou hegemonia política internacionalmente elucidando que, embora aparente uma ideologia que inevitável em meio ao desenvolvimento histórico do capitalismo e os eventos que o perturbaram e corroeram o Estado Social a partir da década de 1960, o mundo capitalista na verdade se fez neoliberal por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos, e num dado momento histórico, a conjuntura - juntamente com a ação política de determinados sujeitos - convergiu para uma nova ortodoxia na condução do modo de produção (assim como do Estado - e conseqüentemente, poderíamos dizer, da política social). Nesse sentido o autor ressalta que o desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo e sua aplicação assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não-elaborado das soluções neoliberais. Contudo, a crise da acumulação do capital da década de 1970 afetou a todos pela combinação de desemprego e inflação acelerada, generalizando uma condição de insatisfação que é elemento crucial na transição para entendermos a ascensão neoliberal.

Harvey (2005) chama a atenção para a conjunção do trabalho com os movimentos sociais que apontavam para a emergência de uma alternativa socialista ao compromisso do Estado Social nesse contexto. Partidos comunistas e socialistas ganhavam terreno político em boa parte da Europa, diversos países em subdesenvolvidos, e mesmo nos EUA, forças populares demandavam amplas reformas e intervenções estatais. Esses movimentos ameaçavam as elites econômicas e classes dirigentes. Também importa trazer que a concentração da renda nas camadas mais elevadas do capitalismo mundial foi diminuída durante a vigência do pacto keynesiano, o que era aceitável em um contexto de forte crescimento econômico em geral. Porém, no advento da crise, essas elites econômicas reivindicam maiores parcelas do excedente social.

O neoliberalismo foi desenvolvido por um grupo de economistas, historiadores e filósofos que se congregaram em Nova Iorque em torno do *renomado* Hayek, entre eles, Mises,⁶⁰ Friedman⁶¹ e, por algum tempo, Popper.⁶² Os membros do grupo se denominavam liberais, no sentido europeu tradicional, mas eram adeptos dos princípios de livre mercado da economia neoclássica, do que decorreu a nomenclatura neoliberal. Como expõe Harvey (2005), o grupo obteve apoio financeiro e político nos EUA, em particular de um poderoso grupo de líderes corporativos contrários à intervenção econômica e regulação estatais e se expandiram em outros grupos de estudo em Londres, Washington e principalmente Chicago, onde Friedman tinha muita influência. Ainda assim suas formulações permaneceram à margem da política e mesmo da influência acadêmica até os anos 1970, quando eclode a crise e Hayek e Friedman ganham o prêmio Nobel de economia em 1974 e 1976 respectivamente. A partir de então, ganham o centro do debate político, em especial nos EUA e na Grã-Bretanha.

Ao analisar os dados do desempenho econômico dos países e mesmo a recuperação das taxas de lucro, Harvey (2005) sustenta que a *neoliberalização* não logrou resultados de muita eficiência. Por outro lado, propiciando *extraordinárias* concentrações de riqueza e de poder (assim como de desigualdade social, como não podia ser diferente), teve *notável sucesso* na restauração do poder das elites econômicas.

Podemos, portanto, interpretar a neoliberalização seja como um projeto *utópico* de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto *político* de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. [...] O utopismo teórico de argumento neoliberal, em conclusão, funcionou primordialmente como um sistema de justificação e de legitimação do que quer que tenha sido necessário fazer para alcançar esse fim. Os dados⁶³ sugerem além disso que, quando os princípios neoliberais conflitam com a necessidade de restaurar ou sustentar o poder da elite, esses princípios são ou abandonados ou tão distorcidos que se tornam irreconhecíveis. Isso de modo algum nega o poder que têm as ideias de agir como força de mudança histórico-geográfica. Mas de fato indica uma tensão criativa entre o poder das ideias neoliberais e as práticas reais de neoliberalização que têm transformado nas três últimas décadas o funcionamento do capitalismo global (HARVEY, 2005, p. 27, 28, 29).

Assim, de acordo com Boron (2009), o processo que engloba as mudanças ocorridas a partir do fim do século XX não passou despercebido pelos representantes ideológicos do

⁶⁰ Economista austríaco Ludwig Heinrich Edler von Mises (1881-1973).

⁶¹ Economista estadunidense Milton Friedman (1912-2006).

⁶² Filósofo austríaco Karl Raimund Popper (1902-1994).

⁶³ Ainda como traz Harvey (2005), o arcabouço teórico do neoliberalismo não é inteiramente coerente. O rigor científico de sua economia neoclássica não é facilmente compatível com os compromissos políticos e ideais de liberdade individual. Uma contradição marcante de suas elaborações diz respeito à sua suposta desconfiança em relação a todo o poder estatal e sua necessidade de contar com um Estado forte e coercitivo, que defenda os direitos à propriedade privada e às liberdades de empreendimento.

sistema imperialista mundial, que lhe conferiram o nome de "globalização" e passaram a disseminar a ideia de que essas *repentinas e profundas* mudanças se caracterizavam como uma ruptura *radical* com o estágio do capitalismo imperialista, encerrando-o, e dando início a um novo estágio do modo de produção. Os intelectuais orgânicos da *direita* passaram a defender a ideia de que a globalização traz consigo implicações epistemológicas e políticas das quais não se poderia fugir, nas quais o pensamento da economia neoclássica seria o único capaz de decifrar o sentido e as características definidoras da sociedade moderna e que a única política econômica possível reside nas medidas aconselhadas pelo Consenso de Washington,⁶⁴ conferindo às esferas política e social um caráter técnico e independente de concepções ideológicas.

Segundo o autor, realmente existe um amplo consenso no entendimento de que o sistema imperialista mundial entrou em uma nova fase. Entretanto, além do exagero criado no que diz respeito aos alcances dessas mudanças, é um fenômeno que pode ter diferentes repercussões de acordo com o aspecto a que se refere. Se por um lado o sistema financeiro internacional se globalizou, por outro, não se expandiu na mesma proporção a disponibilidade de serviços à população que deles necessita. Ao contrário da argumentação dos defensores ideológicos do neoliberalismo, o que a história e a situação contemporânea apresentam é uma *radical* acentuação das características tradicionais do imperialismo e de sua essência *genocida e predatória*.⁶⁵ A ideia do fim do imperialismo se baseia nas assertivas de que neste, se sobressaíam o militarismo, o nacionalismo e o protecionismo, fatores esses que seriam alheios ao capitalismo em si, dos quais resultaram as grandes guerras do século XX. Estes fatores estariam sendo substituídos pelo desenvolvimento do comércio que trazia uma nova realidade política e econômica ao mundo, por meio de um novo império do mercado, que "apazigua os espíritos" e controla os "instintos bélicos". Um império sem relações imperialistas e cujo efeito mais importante foi produzir o desarme ideológico das forças sociais conflitivas (BORON, 2009).

⁶⁴ Documento resultado de uma reunião ocorrida em novembro de 1989 em Washington, convocada pelo *Institute for International Economics*, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", com a presença do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, do FMI, do Banco Mundial e do BID, por meio de seus "especialistas" no estudo da América Latina, bem como com a presença de diversos economistas da região, para a realização de uma avaliação das (contra) reformas econômicas realizadas até o momento na região. Apesar de não deliberativo e em formato acadêmico, o encontro propiciou a coordenação de ações por parte das entidades envolvidas nessas (contra) reformas de modo a ratificar as propostas neoliberais recomendadas e adotadas como condição para a consecução de cooperações financeiras externas pelos Estados latino-americanos por essas instituições (BATISTA, 1994).

⁶⁵ Como traz o autor, cerca de 40 milhões de pessoas morrem por ano em virtude da fome e acometidas de doenças curáveis e cerca de três quartos da humanidade são privados dos seus meios de vida em meio à destruição do meio ambiente.

Como traz o autor, de fato o imperialismo passou por mudanças, que em alguns aspectos se mostram importantes, ao ponto de trazer repercussões para a própria teoria marxista sobre esse estágio do capitalismo⁶⁶, como o caso do postulado de que o imperialismo se relacionava com crises do capitalismo apenas como mecanismo de resolução transitória de alguns de seus efeitos, enquanto que se observou, de 1948 a meados dos anos 1970, o período mais exitoso do capitalismo ao mesmo passo em que se assistiu a um dos tempos mais *agressivos* da expansão imperialista; a constatação das formulações clássicas de que a apropriação das colônias e a "repartição" do mundo pela rivalidade econômica se traduziria em rivalidade militar e conflitos armados inter-imperialistas, da qual inicialmente as grandes guerras serviram de comprovação, mas a situação não perdurou após a reconstrução do pós-guerra; e as teorizações de que o capitalismo exigiria a manutenção de vastas regiões periféricas agrárias, primitivas, de ambiente não capitalista, como forma de sustentação do próprio modo de produção e dos padrões de acumulação, aspecto que se modificou fortemente, como os exemplos da expansão capitalista nos países da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e da abertura da China às forças do mercado (e a industrialização de massivas partes do país), em que pese o fato de ainda existirem regiões agrárias subsumidas pelo imperialismo por meio da divisão internacional do trabalho, porém, permeadas pelas relações sociais capitalistas também no contexto de seus mercados internos (BORON, 2009).

Apesar dessas mudanças, como argumenta Boron (2009), existe uma continuidade fundamental da lógica global do atual regime de dominação com a da fase que os ideólogos do neoliberalismo dão por encerrada. Embora importantes, essas mudanças não deram lugar a uma economia internacional não imperialista. Os atores fundamentais e estratégicos são os mesmos, os grandes monopólios de alcance transnacional e base nacional e os governos dos países industrializados desenvolvidos; as instituições que ordenam os fluxos econômicos e políticos internacionais são as mesmas que surgiram na fase que se dão por terminada, o FMI, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC); as "regras do jogo" do sistema internacional são as ditadas pelos Estado Unidos, enquanto maior força imperialista do período histórico (BORON, 2009).

A "diplomacia de canhoneiras" [embarcações de guerra] de Theodore Roosevelt é hoje substituída por uma arma mais letal: o exército de

⁶⁶ Boron (2009) enumera como alguns dos principais autores *clássicos* do imperialismo; John Atkinson Hobson (1858-1940), Rudolf Hilferding (1877-1941), Vladimir Ilyich Ulyanov - Lenin (1870-1924), Nicolái Bujarin (1988-1938) e Rosa Luxemburgo (1871-1919), cabendo a Karl Kautsky (1854-1938) o mérito de ser o primeiro a perceber as novas realidades, de modo que sobre elas desenvolveu sua tese de "ultra-imperialismo", ainda que, segundo o autor, com limitações e equívocos.

economistas e "experts" do FMI, do Banco Mundial e da OMC. O endividamento externo e as condições dos bancos multilaterais controlados pelo imperialismo são instrumentos de dominação muito mais eficazes que os empregados no passado. Os exércitos de ocupação são necessários em circunstâncias muito pontuais - como no Iraque, por exemplo - mas a rotina da opressão imperialista pode prescindir deles no cotidiano. Governos dóceis, meios de comunicação controlados pelos monopólios e convertidos em *simples* fábricas propagandistas, sociedades civis desmobilizadas, e políticos corruptos são muito mais úteis que os pelotões de navios e helicópteros Apache. Se no passado, para impor as políticas do imperialismo se requeriam golpes de Estado e ditaduras militares, na América Latina de hoje essa tarefa é realizada por governos "democráticos" surgidos do voto popular e que fizeram um culto de traição e falsidade. Por último, a ocupação territorial tornou-se redundante uma vez que, mediante os processos de abertura comercial, nas privatizações e desregulação, as economias submetidas ao imperialismo são mais dependentes do que nunca, sem a necessidade de disparar um só tiro ou deslocar um só soldado (BORON, 2009, p. 146, 147. Tradução nossa).

Assim, não se trata da superação do imperialismo e emergência de um novo estágio do modo de produção capitalista, mas de uma nova fase do próprio imperialismo. O termo globalização é utilizado no intuito de naturalizar o capitalismo e responde pela concepção de que este seria o estágio final do movimento histórico imposto em todo o globo terrestre, expressando a "natureza egoísta e consumista" do gênero humano, nada podendo se opor ao avanço da "civilização", e procura obscurecer, por outro lado, o verdadeiro sentido do que em termos corretos é a crescente mundialização dos processos produtivos e do funcionamento dos diversos mercados, que não ocorre de forma "natural", mas é voluntária e resultante dos processos produtivos e dos mercados (BORON, 2009).

De acordo com Netto e Braz (2012), a dimensão das alterações que se foram observadas na economia mundial a partir dos anos 1970, caracterizam a constituição de uma nova *fase* deste estágio do modo de produção, porém, não o alteram fundamentalmente, sendo assim incapaz de caracterizar a inauguração um novo estágio do capitalismo. Pelo contrário, essas alterações potencializam continua a centralidade mesma, em sua dinâmica, do protagonismo dos monopólios imperialistas.

Chesnais (2009) também critica o uso da expressão "mundialização da economia", que aparenta uma neutralidade que pressupõe a vitória do mercado e esconde o modo específico de funcionamento e dominação política e social do capitalismo, propondo o uso do termo mundialização do capital. Critica também o eufemismo do "mercado", termo que responde pelo que, de fato, é a propriedade privada dos meios de produção que comandam a apropriação de uma enorme parte das riquezas socialmente produzidas em meio a uma lógica econômica que objetiva única e explicitamente a rentabilidade e a competitividade, marcadas por um processo recente de forte concentração dos capitais industrial e financeiro. A

globalização não se trata de um processo de integração mundial que propicia uma melhor distribuição das riquezas. Ao contrário, fortalece as tendências de polarização da riqueza e desigualdade social.

As fusões-aquisições dos últimos anos impulsionaram esse processo de concentração, facilitando a fuga por parte dos grupos multinacionais do pagamento de tributos nacionais, uma vez que as inversões financeiras realizadas entre filiais de uma mesma sociedade empresarial ou entre as filiais e a matriz se configuram como "intra-grupos", inversões essas que não são realizadas no âmbito do comércio comum, mas no espaço privado interno dos grupos, de modo a escapar ao máximo dos custos tributários, e já somam cerca de dois terços do volume total do comércio no mundo. Desse modo, os grupos multinacionais contam com campos de operação que se estendem sobre grandes partes do planeta, o que lhes propicia também as condições de estabelecer a dominação política e social do capitalismo. Essa dominação se dá por meio da difusão mundial dos produtos das principais companhias, que têm um papel decisivo no imaginário social, associados à dominação ideológica por meio das tecnologias e dos meios de comunicação (CHESNAIS, 2009).

Boron (2009) entende que a estrutura mundial do imperialismo tem se concentrado cada vez mais nos EUA, que detém a centralidade da sustentação e reprodução do sistema a nível global. O autor não se opõe frontalmente ao entendimento de que esta estrutura se baseia, de certo modo, na tríade, como é conhecido o conjunto dos EUA,⁶⁷ Japão e países da União Europeia (UE), mas faz a ressalva de que a centralização operada pelo imperialismo se dá por meio de uma marcante dominação norte-americana. Para o autor, a tríade existe em alguns aspectos, porém, ao ser tida como a responsável principal pela manutenção do imperialismo, esconde a tendência da centralidade norte-americana em tal processo. No que diz respeito ao poderio militar, *não faz sentido* se falar em tríade, uma vez que os EUA respondem por metade dos gastos mundiais com armamentos e mantêm bases e missões em 121 países, enquanto a Europa há décadas não tem conseguido levar adiante sequer o tema de uma defesa comum para o continente. Na arena econômica, as empresas multinacionais americanas têm concentrado riqueza, tecnologia e conseqüentemente o domínio dos

⁶⁷ Para Chesnais (2009), a tríade é formada pela América do Norte, incluído, junto aos EUA, o Canadá, além da UE e do Japão. Já no caso da Europa, inferimos das elaborações dos autores, que se trata mais do conjunto dos principais países da Europa Ocidental do que do bloco em si. Justificamos nossa inferência por entendermos que embora a Inglaterra tenha decidido recentemente por deixar a UE, os capitais monopolistas do país não perdem importância na sua atuação imperialista, embora hajam implicações no âmbito da particularidade das operações de mercado dessas empresas. Apesar de tal inferência, não subestimamos o potencial articulador propiciado pela existência da UE aos Estados europeus, e conseqüentemente, aos grandes capitais desses países, considerando as determinações do Estado capitalista, em especial no atual estágio do seu desenvolvimento, que discutimos no capítulo 1 deste trabalho.

mercados. Dados do veículo *Financial Time* apontam que 48% das 500 maiores empresas multinacionais do mundo têm sua base nos Estados Unidos. Dentre essas, 35 estão no grupo das 50 maiores. Outro ramo de dominação norte-americana é o financeiro, no qual o país é responsável pela maior parte do volume de investimentos, bem como é o principal operador político do sistema internacional, por meio da Reserva Federal, de Wall Street e das instituições multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, e suas relações com a Casa Branca (BORON, 2009).

Do mesmo entendimento compartilha Mészáros (2011), ao dizer que apesar das grandes repercussões da crise na economia norte-americana, o país tem reafirmado, de forma abertamente agressiva, seu predomínio no imperialista, por meio de *extraterritorialidades* como interferências no direito internacional e em instituições de regulamentação de transações multilaterais na garantia de seus interesses, e da busca, por parte de instituições estatais e mesmo militares, da garantia da supremacia tecnológica estadunidense por meio de questionáveis apropriações de avanços tecnológicos de outros países, bem como de medidas protecionistas acompanhadas de tarifas punitivas no âmbito do comércio agrícola que chegam ao ponto de ameaçar o quadro de referência do GATT. Também a dependência dos outros países do mercado norte-americano permitem a reprodução da liquidez da dívida estadunidense, de modo que esses países, entre eles os principais países da Europa e o Japão, a financiam com seus recursos, por vezes desatando processos de desindustrialização de suas próprias economias, salvaguardando a relativa estabilidade da economia norte-americana, e portanto, do sistema global, ao evitar uma reação financeira em cadeia que poderia levar ao colapso o mercado internacional.

Também para Chesnais (2009), há um processo de concentração de poder na relação interna entre as classes dominantes dos países centrais do capitalismo, na qual os EUA, por possuir o domínio financeiro e posição militar única, ampliaram seu poder de dominação. Isso se materializou de forma especial em virtude do desmoronamento da URSS, enquanto única força militar que lhe fazia frente, e corroborando outras análises já trazidas, da revogação unilateral dos EUA do sistema de Bretton Woods, que além de estabelecer taxas de câmbio flexíveis, reforçando a predominância do dólar sobre as outras moedas, possibilitou mudanças posteriores que permitiram as condições necessárias para que os mercados financeiros norte-americanos se desenvolvessem inigualavelmente em dimensão e sofisticação. Cabe ressaltar que, como traz o autor, o rápido crescimento da dívida norte-americana a partir da década de 1980 comprova a sua predominância, uma vez que se mostrou como único país capaz de contrair uma dívida pública elevada sem sofrer as "sanções dos mercados", dívida essa que

financiou seu programa militar, permitiu que os mercados financeiros do país adquirissem dimensões e sofisticções únicas, e na década de 1990 já representava mais de 40% de toda a dívida pública mundial (CHESNAIS, 2009).

E é na força adquirida pelo mercado financeiro, que se situa o principal fator determinante do movimento do capital nessa fase do imperialismo. A evolução das instituições que o compõem, como bancos, companhias de seguro, fundos de pensão, sociedade de investimento financeiro, administradoras de ativos (fiduciárias dos bancos e companhias de seguro), as propicia comandar o movimento de acumulação do capital, determinando conseqüentemente, a distribuição dos ganhos, o ritmo e volume das inversões financeiras e as formas de emprego assalariado. Por meio da compra de ações, esses grupos passaram a dominar também o capital industrial, exigindo das empresas do setor, metas de rentabilidade que repercutiram diretamente nas relações de trabalho, em termos de produtividade da força de trabalho, da flexibilidade do mesmo e determinando os valores dos salários (CHESNAIS, 2009).

Chesnais (2009) traz que a partir de 1979⁶⁸ a liberalização e a desregulamentação ganham força com medidas mais *radicais*, o que permitiu que se ampliasse o processo de endividamento público em todos os países da OCDE e diversos países "emergentes". A dívida pública foi o principal mecanismo de obtenção de recursos para financiamento da acumulação, com taxas de juros positivas e custos superiores à inflação e ao crescimento dos PIBs, o que transformou as dívidas em "bolas de neve", gerando pressões fiscais sobre os gastos públicos e abrindo o caminho para as privatizações. Como explicita o autor:

O "poder das finanças" foi construído sobre o endividamento dos governos, que permitiu a expansão ou, inclusive em países como a França, a ressurreição dos mercados financeiros (CHESNAIS, 2009, p. 76. Tradução nossa).

Chesnais (2009) ainda corrobora o entendimento de Boron (2009) de que é necessário rechaçar as representações que vêm a mundialização como resultado de um "desenvolvimento natural". Essa hegemonia de fração de classe não poderia ser alcançada sem as repetidas intervenções das instâncias políticas dos Estados capitalistas mais poderosos, principalmente dos países membros do G7⁶⁹, com marcante influência das "revolução conservadora" de Thatcher e Reagan que posteriormente se estenderam pela Europa e Japão. Sem a atuação estatal, os grupos industriais transnacionais (com a presença do capital financeiro) não teriam

⁶⁸ Ano em que Margaret Hilda Thatcher (1925-2013) se torna primeira-ministra da Grã-Bretanha. Lembramos ainda que logo depois, no ano de 1981, Ronald Wilson Reagan (1911-2004) foi eleito presidente dos EUA, fortalecendo as influências políticas às quais Chesnais (2009) se refere.

⁶⁹ Grupo internacional composto por Alemanha, Canadá, EUA, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão, além de uma representação da União Europeia.

alcançado a posição de domínio da qual usufruem atualmente, outorgada por meio de uma série de medidas legislativas e (des)reguladoras, como o firmamento de diversos tratados como o Tratado de Maastricht (1992), que instituiu a UE, o Consenso de Washington, o acordo da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA - 1994), que retirou barreiras alfandegárias entre 34 países do continente, e o Acordo de Marraquexe (1994), que instituiu a OMC.

Dessa forma, a mundialização do capital não elimina a necessidade da existência dos Estados nacionais e as relações de dominação existentes entre eles. Ao contrário, as acentua, privilegiando os países da tríade em relação aos que sofrem a dominação do capital financeiro. O capitalismo mundializado com seu regime de acumulação predominantemente financeiro é arquitetado de forma a permitir a valorização em escala internacional dos capitais de inversão financeira, onde existe uma imensa acumulação de capital-dinheiro em um pequeno número de países (como decorrência dos processos monopolistas do próprio desenvolvimento histórico do modo de produção), que se tornaram vitais para os interesses financeiros dos países, bem como para o investimento nos setores produtivos da indústria, de energia, dos serviços, entre outros. E para motivar o interesse dos capitais internacionais, os governos nacionais precisam se posicionar no comércio exterior por meio da abertura de seus espaços comerciais e fiscais com o uso também de políticas de liberalização e desregulação, expondo as suas economias aos impactos da especulação trazida pela acumulação fundada na mobilidade permanente dos capitais na busca incessante de melhores rendimentos no mercado (CHESNAIS, 2009).

Chesnais (2009) sustenta que há uma vinculação direta entre as características do regime de acumulação e dos mecanismos de exploração com as crises do modo de produção. As crises deflagradas no mercado financeiro não são consequência simplesmente da negligência por parte das autoridades monetárias, ou da falta de regulação das atividades especulativas que o permeiam. São expressões de contradições *muito mais profundas*, ligadas ao modo de produção, especificamente pela impossibilidade de se assegurar uma produção material em quantidade suficiente para sustentar as condições de valorização necessárias. Quando as atividades produtivas não conseguem criar valor para creditar aos investidores financeiros na quantidade (super⁷⁰) estimada, estes investidores retiram seus capitais daquele

⁷⁰ De acordo com Behring (2010), as estimativas das análises econômicas calculam um PIB mundial de aproximadamente 55 a 60 trilhões de dólares e um volume de capitais fictícios que pode chegar a 550 trilhões de dólares. Mendes (2012) traz os dados de que em 1980 o Produto Nacional Bruto (PNB) mundial era de 11,8 trilhões de dólares e o estoque mundial de ativos financeiros, de 12 trilhões. Em 2010, o PNB mundial chegou a 55,9 trilhões, enquanto o estoque de ativos financeiros alcançou a marca de 209 trilhões.

determinado mercado, retomando suas posições com as menores perdas possíveis, buscando "aumentar a liquidez geral do mercado" em um movimento que provoca o *desmoronamento* das correntes de crédito e das dívidas, das quais a capitalização das bolsas de valores são as mediadoras. No fundo da questão, reside ainda as condições da produção e da realização do valor. Como diz o autor,

Os investidores financeiros e as instituições financeiras internacionais construíram um conjunto de mecanismos com o objetivo de fazer com que os mercados financeiros tenham um fluxo de riquezas que satisfaça as exigências da economia internacional do capital financeiro. Porém quiseram ignorar as condições da produção e da realização do valor. Estas condições não podem ser satisfeitas de maneira estável enquanto dezenas, ou mesmo centenas de milhões de pessoas em todo o mundo são excluídas da esfera onde as necessidades individuais e coletivas se encontram (CHESNAIS, 2009, p. 89, 90. Tradução nossa).

Também no entendimento de Mészáros (2011),

A imensa expansão especulativa do aventureirismo financeiro - sobretudo nas últimas três ou quatro décadas - é naturalmente inseparável do *aprofundamento da crise dos ramos produtivos da indústria*, assim como das resultantes perturbações que surgem com a absolutamente letárgica acumulação de capital (na verdade, acumulação fracassada) no campo produtivo da atividade econômica. Agora, inevitavelmente, também no domínio da produção industrial a crise está ficando muito pior (MÉSZÁROS, 2011, p. 25).

Assim, essa crise do capital, para além de sua profundidade e dimensão, acirra as contradições inerentes ao modo de produção capitalista em si, ao passo que se aprofundam em suas dimensões social, estatal e mesmo produtiva, e consolida uma hegemonia improdutiva e especulativa de capitais fictícios. Apresenta-se uma espécie de ciclo vicioso, onde não há espaços de investimento produtivo com liquidez solúvel; e dominação financeirizada que pressiona as contas públicas, o trabalho e economia material. Essas contradições, de patamares superiores ao vieram a ser as crises cíclicas do capital, apresentam neste momento os limites da sociabilidade do capital, que se reproduz, com cada vez maiores dificuldades, no contexto da barbárie.

E em meio a todo esse processo, as políticas sociais, elemento material que implica dialeticamente na reprodução ampliada do capital e na reprodução das condições de vida da classe trabalhadora, sofre importantes modificações na sua conformação, refletindo os interesses do capital e as necessidades dos trabalhadores em correlações de força no interior do aparelho Estatal.

3.3 Condição atual da política social

De acordo com Behring e Boschetti (2011), embora tenha surgido logo após a Segunda Guerra, o neoliberalismo só alcançou hegemonia política no final dos anos 1970, quando seus princípios foram assumidos nos programas governamentais de diversos países da Europa Ocidental e nos EUA. As autoras trazem que seus primeiros expoentes foram os governos de Thatcher (Inglaterra - 1979), Reagan (EUA - 1980), Kohl⁷¹ (Alemanha - 1982) e Schlüter⁷² (Dinamarca - 1983), mas não se restringindo a eles, de modo que a maioria dos governos europeus implementaram programas seguindo suas diretrizes. E entre as políticas de cunho neoliberal estão o enfraquecimento das greves, a aprovação de legislações anti-sindicais, a redução dos gastos sociais e a instituição de amplos programas de privatização.

Essa hegemonia na década de 1980 não foi capaz de resolver a crise nem de alterar os índices de recessão e baixo crescimento econômico. Ainda assim, as medidas implementadas tiveram efeitos concretos na deterioração das condições de vida da classe trabalhadora, provocando o aumento do desemprego, redução dos salários e redução dos gastos com políticas sociais. Behring e Boschetti (2011) expõem dados que mostram a elevação do desemprego na década de 1980, comparativamente ao período de 1974 a 1979, no conjunto dos países da OCDE (de 4,2% para 7,4%), na União Europeia (de 4,4% para 7,9%), nos EUA (de 6,7% para 7,2%) e no Japão (de 1,2% para 2,5%).

De acordo com Vianna (2000), em meio às dificuldades econômicas, as críticas do empresariado aos sistemas de proteção social nos moldes do Estado Social tornaram-se mais recorrentes, responsabilizando-as pela elevação do déficit público, pela inflação e pelo declínio dos investimentos. Como diz Behring (2011), a política social enquanto estratégia governamental foi lavada ao centro do embate econômico e político no fim do século XX em meio a uma forte tendência à segmentação das demandas e de tecnocratizar questões econômico-políticas, no intuito de despolitizá-las. Nas palavras da autora;

Vale notar que, com toda a agitação dos neoliberais e monetaristas, o capital não prescindiu da reanimação monetária, no melhor estilo keynesiano, por ocasião da "recessões" de 1974-75 e 1980-82. Porém, sabe-se que, do arsenal das técnicas keynesianas, a política social foi a menos utilizada, ainda que não tenha sido dispensada, dependendo das opções políticas, econômicas e sociais de cada governo, sua relação com a classe operária e, sobretudo, sua inserção no capitalismo mundial (BEHRING, 2011, p. 172).

⁷¹ Helmut Josef Michael Kohl (1930).

⁷² Poul Holmskov Schlüter (1929).

Vianna (2000) destaca que na década de 1980 assistiu-se ao agravamento da crise em parte por conta das próprias medidas contencionistas adotadas pelos governos conservadores eleitos. Assim, às manifestações dos setores empresariais somaram-se as reclamações dos usuários quanto à burocratização dos serviços, à queda dos valores dos benefícios e da qualidade da assistência oferecida, juntamente com a dimensão dos impostos, que desagradavam as classes médias, e a difusão de discursos quanto à incapacidade governamental de eliminar os persistentes focos de pobreza.

Ao mesmo passo, surgiam novas demandas públicas ao Estado, como as de programas de qualificação profissional, meio ambiente e lazer, além das já existentes, como saúde, educação e moradia, serem solicitadas por mais pessoas no contexto da crise. O envelhecimento populacional não acompanhado na mesma proporção pela elevação da produtividade do trabalho, mesmo com a introdução de novas tecnologias e os movimentos migratórios, que além dos fatores demográficos, afetam a solidariedade social necessária à manutenção dos aparelhos de proteção social estatais públicos, foram outros elementos que tensionaram o Estado Social, em especial no que diz respeito às políticas sociais (VIANNA, 2000).

Behring (2008b) também ressalta a caracterização das políticas sociais por meio de um discurso nitidamente ideológico, enquanto paternalistas, geradoras de desequilíbrio e como custo excessivo do trabalho, devendo ser buscadas no âmbito do mercado. Nessa perspectiva elas deixam de ser tidas como direito social, donde advém as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, que passa paulatinamente a se configurar como um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital. Assim, a degradação dos serviços públicos e o corte dos gastos sociais levam a um processo de privatização induzida dos serviços que compõem a proteção social. Nesse sentido o Estado atua na desregulamentação de direitos sociais, na garantia de incentivos fiscais às instituições não governamentais que venham a oferecer esses serviços e na execução de uma política privatista.

Para a política social, a grande orientação é a *focalização das ações*, com estímulo a fundos sociais de emergência, e a mobilização da "solidariedade" individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não-governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil. Aqui, observa-se a emergência de uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil é domesticada - sobretudo seus impulsos mais críticos - por meio da distribuição e disputa dos recursos públicos para ações focalizadas ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais (BEHRING, 2008b, p. 65).

Pereira (2009) faz a análise de que da tensão histórica entre os objetivos universalizantes do Estado Social e os interesses do capitalismo desregulado em ascensão redundou uma articulação ambivalente e desigual entre o desmonte do *universalismo protetor* e as formas crescentes de *particularismo social*, entendido como o conjunto de estratégias e práticas para atender diferenciadamente demandas de grupos que exigem o reconhecimento público das particularidades que os distinguem de outros coletivos sociais, e a crescente *mercantilização da política social*. Mesmo com a presença de situações dilemáticas como o envelhecimento populacional, o desemprego estrutural, as mudanças nos perfis familiares e os fluxos migratórios, que segundo a autora, transcendem as dimensões econômicas e fiscais e requerem novas correlações de forças na política social, o neoliberalismo impõe mudanças, não lineares, mas em uma dinâmica que contempla contenções, retrocessos, reorientações e transformações às políticas sociais.

As mudanças tendenciais mais notórias foram a contenção ou retração da oferta de serviços públicos e a segmentação do consumo privado, com dispersões na distribuição de renda em conformidade com as regras do mercado. A tendência de transformação do Estado em uma instituição competitiva, que combine políticas distributivas com políticas de ativação para o trabalho visando o aumento da sua produtividade e a diminuição de custos em economias abertas. Essa lógica competitiva subordina ainda mais a política social à econômica, transferindo a carga fiscal para o trabalho, diminuindo os gastos sociais e flexibilizando o próprio trabalho. O fundamento da cidadania social vai dando lugar ao particularismo e à mercantilização, e a oferta de programas de caráter emergencial e de atendimento às necessidades biológicas mais elementares têm sido estendida, como alternativa precária ao desmonte de uma proteção intensiva em segurança social (PEREIRA, 2009).

De igual modo Mota (2005) chama a atenção para a tendência de defesa corporativista de segmentos trabalhadores das conquistas obtidas, enquanto que os que se vêm expulsos do mercado de trabalho formal têm suas formas de organização denuciadas, sem poder de barganha frente ao capital. Desta feita, há a criação de sistemas de seguridade próprios das empresas, voltadas aos seus trabalhadores, e a expansão da assistência social para as novas formas de trabalho não cobertas pelo estatuto formal.

Este último aspecto tem sido identificado largamente pelas análises da política social. Behring (2011) assinala que o desemprego estrutural tem um efeito elevador sobre as políticas de caráter assistencial, enquanto que os gastos com a proteção social em geral são reduzidos.

A assistência focalizada para os estratos mais desfavorecidos da sociedade são elevados em detrimento da oferta de bens e serviços de consumo coletivo e da concepção de direito social.

De igual modo aponta Vianna (2000) que as medidas contencionistas, seletivizadoras e privatizantes ganham dimensão, ainda que circundadas por conjunturas diversas, tendo portanto alcances distintos, implicando desaceleração do esforço social, mecanismos de seletividade, priorização focalista, restrição ao acesso a benefícios, desestatização relativa (com o afrouxamento da ação estatal na produção de bens e serviços e não regulação deles, inclusive no financiamento), cujas manifestações concretas são modalidades de mix público-privado na oferta de serviços.

Essas medidas são em grande parte difundidas institucionalmente por meio de recomendações políticas provenientes do Banco Mundial, e tiveram repercussão tanto nos países de capitalismo central quanto nos países de capitalismo periférico, guardadas as devidas proporções do desenvolvimento de seus sistemas de proteção social (BOSCHETTI, 2016; MOTA, 2005). Boschetti (2016) reforça que embora amparadas em discursos de as aposentadorias, pensões e serviços de saúde estatais impedem a superação da crise estrutura do capital sob a acusação de absorverem parte importante do fundo público, onerarem as empresas e impedirem o desenvolvimento econômico, essas medidas constituem estratégias de reestruturação capitalista na busca da elevação das taxas de lucro, às custas de perdas sociais à classe trabalhadora. A autora sintetiza que no centro do capitalismo, incorporadas em maior ou menor intensidade nos diferentes países, são medidas que se destinam a três direções essenciais: a redução dos sistemas públicos de previdência, estímulo fiscal e de normatizações que possibilitam a criação e o desenvolvimento de sistemas privados de poupança individual e a redução do financiamento dos sistemas públicos de saúde e instauração de sistemas de saúde mais restritos, diferenciados em quantidade e qualidade de serviços para diferentes segmentos de trabalhadores junto ao estímulo aos planos privados de saúde. Entre essas medidas, as principais são:

- O endurecimento dos critérios de elegibilidade para acesso às prestações sociais contributivas e assistenciais;
- A focalização das prestações sociais, em especial das assistenciais, dirigidas exclusivamente às famílias de baixa renda (sob o argumento de maior justiça na distribuição de renda);
- A redução do nível das prestações vinculadas à previdência social (com alteração dos índices de reajuste das prestações, mudança no cálculo das aposentadorias, aumento do tempo de contribuição, alinhamento das idades mínimas de homens e mulheres para aposentadoria, estabelecimento de teto nos valores das prestações, enriquecimento dos critérios de

invalidez, introdução de novas formas de financiamento mais regressivas e o desenvolvimento de sistemas de aposentadorias complementares obrigatórias capitalizadas);

- O aumento ou introdução de exigência de contrapartidas aos beneficiários e a cobrança (ainda que subsidiada) por serviços que anteriormente eram gratuitos, como a aquisição de medicamentos e artigos médicos;
- O desenvolvimento acelerado de serviços e seguros privados com estímulo governamental (por meio de subvenções fiscais e da redução e corrosão dos serviços públicos);
- A introdução no setor público de métodos de gestão do setor privado a fim de controlar o volume de despesas, atribuindo orçamentos anuais limitados com delegação de responsabilidades e autonomia financeira às instituições (algumas delas com atribuição de buscar recursos não estatais para o seu financiamento, como escolas, universidades e hospitais);
- A transferência da responsabilidade da proteção social para as famílias e para a sociedade civil;
- A redução ou estabilização dos salários no poder público;
- A criação de agências não estatais ou transferências de serviços públicos ao setor privado no que diz respeito à regulação e administração de prestações sociais como o seguro-saúde e a licença-maternidade;
- E o desenvolvimento de políticas de ativação para prestações de seguro-desemprego ou assistenciais, que corresponde à instauração ou fortalecimento de contrapartidas obrigatórias como cursos de qualificação ou realização de atividades em troca do recebimento de prestações sociais (BOSCHETTI, 2016).

Considerando esses movimentos tendenciais da política social e tendo em vista o fator de que as particularidades de cada contexto social e geográfico, historicamente determinado, vem a delinear o grau de profundidade e as formas pelas quais essas medidas se apresentam de forma específica, passamos neste momento a nos ater à compreensão do contexto brasileiro, abordando os aspectos principais da condição atual da política social no país.

3.4 Condição atual da seguridade social no Brasil

Reunimos neste tópico, análises da condição atual da política social no Brasil a nível nacional. Estas, como já sinalizamos, além de nos propiciarem visualizar a incidência de processos internacionais neste contexto, nos permitem pensar em que grau de profundidade

esses mesmos processos permeiam o quadro mais estrito da política social no DF, bem como de que forma aqueles que são provenientes de movimentos históricos nacionais o fazem.

Não obstante a crise econômica, o percurso histórico do processo de redemocratização do Brasil na década de 1980 foi tensionado pelas expectativas (traduzidas na atuação política concreta dos sujeitos sociais envolvidos e interessados) de duas agendas distintas. Uma, respondia pelos anseios democráticos e questionadores das enormes contradições econômicas e das tutelas financeiras e militares desempenhadas pelo Estado, e outra, representava os interesses do neoliberalismo que já estendia a sua hegemonia ídeo-política pelo mundo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

As mudanças estruturais engendradas pela industrialização e pela urbanização criaram condições para o surgimento de um movimento popular que inaugurou um novo momento da esquerda brasileira e se mostrou como um elemento político decisivo na história do país, ultrapassando o controle das elites, de modo a interferir no processo da Constituinte e pautar no seu debate político eixos relativos à reafirmação das liberdades democráticas, a impugnação da elevada desigualdade e afirmação dos direitos sociais, a reafirmação de uma vontade nacional soberana com rejeição às interferências externas, em especial do FMI, e a importância dos direitos trabalhistas e da reforma agrária (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Em sua obra, Boschetti (2008) faz uma análise detalhada do processo de embates políticos que deu origem à seguridade social formalizada na Constituição de 1988. Em vista dos objetivos da discussão presente, cabe destacarmos, com base nesses escritos, que todo o processo da Constituinte foi influenciado por um "clamor nacional", anotado não só pelos movimentos e partidos de esquerda, mas por amplos setores da sociedade, em prol da cidadania e da garantia de direitos sociais igualitários e universais voltados à correção da "dívida social", o que desembocou em uma priorização da área social no processo. Mesmo parlamentares e associações conservadoras se utilizavam do discurso⁷³ da consolidação dos direitos da cidadania em suas proclamações e reivindicações. Dessa forma, mesmo em meio à uma composição política do Congresso a princípio desfavorável às forças de esquerda, convergiu-se "na instituição de um sistema de direitos sociais tido como um dos mais

⁷³ Como traz Vianna (2000), o moto do governo Sarney para definir a estratégia social de seu governo, conforme amplamente divulgado, foi o de "tudo pelo social", o que traduz o ímpeto reformista da Nova República contra a "dívida social", que como se convencionou no entendimento implícito das novas propostas políticas para o país, havia resultado do padrão burocrático-autoritário do Estado sob o regime militar. Interessante notar que Boschetti (2008) aponta que este mesmo presidente, juntamente com os empresários e os parlamentares que os representavam, criticou fortemente o projeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização, definindo como reforma ao estatismo e ao burocratismo estatal em detrimento do "pluralismo econômico" o que na prática era a redução da transferência de recursos públicos ao setor privado e sua presença na área social.

modernos do mundo" (BOSCHETTI, 2008, p. 144), aproximando a Constituição de 1988 àquelas predominantes nos países industrializados europeus.

Apesar dessa sensibilidade do "legislador" às demandas populares, no desenvolvimento dos trabalhos que deram concretude aos projetos que viriam a ser votados em plenário para compor a Carta Constitucional, as forças políticas interessadas na redução (social) do Estado, marcadamente representantes do empresariado não se abstiveram de uma atuação presente, entre eles os interessados na privatização dos espaços que poderiam vir a ser ocupados pela oferta de serviços públicos nas áreas sociais, sobretudo, naquele momento histórico, na educação e saúde. Após aprovação, na Comissão de Ordem Social, de um projeto principal que reunia os já aprovados nas subcomissões concernentes às políticas que viriam a compor a seguridade social (projeto esse que se juntou às outras propostas principais e compunha a proposta geral de Constituição organizada pela Comissão de Sistematização), essas forças políticas conservadoras formaram um "bloco" que reunia amplos setores de parlamentares de centro-direita e ficou conhecido como Centrão (BOSCHETTI, 2008). Como narra a autora,

Com a intensão expressa de revisar e modificar inteiramente o projeto da Comissão de Sistematização, o Centrão apresentou e aprovou, no final de 1987, uma proposta de alteração do regimento da Assembleia Constituinte. Na versão original do regimento, os parlamentares podiam apresentar emendas que modificassem pontualmente a redação e o conteúdo dos artigos do projeto de Constituição, mas não podiam apresentar propostas que alterassem capítulos ou seções inteiras, de modo a não desfigurar o conjunto do projeto aprovado nas fases precedentes. As alterações no regimento feitas pelo Centrão permitiam aos parlamentares justamente apresentar novos projetos de capítulos inteiros da Constituição, desde que assinados pela maioria absoluta dos legisladores (BOSCHETTI, 2008, p. 168, 169).

E mais à diante, continua:

As portas estavam abertas e permitiam voltar atrás e anular as inovações duramente conquistadas no ano anterior. E foi exatamente nesse sentido que agiu o Centrão. Ele propôs emendas ao projeto de sistematização, incluindo até um novo capítulo sobre a ordem social. Na prática, cada emenda constituía um capítulo. Assim, o Centrão elaborou e apresentou, literalmente, um novo projeto inteiro de Constituição, nomeado "projeto Centrão" (BOSCHETTI, 2008, p. 170).

No que tange à seguridade social, o capítulo apresentado pelo Centrão não conseguiu apoio absoluto dos parlamentares, o que mostra que a sua coalizão política era instável, mantida pelos interesses particulares de muitos de seus participantes. Ainda assim, reuniam um grupo constante em número suficiente para impedir a aprovação do projeto aprovado na Comissão de Sistematização. Com o impasse entre os projetos, os líderes partidários encaminharam um *grande acordo* de aprovação do projeto do Centrão com modificações que

fariam uma espécie de fusão entre os dois projetos. Na visão Boschetti (2008), no texto final acabou por predominar a versão aprovada na Comissão de Sistematização.

Como resultado, a concepção de seguridade social materializada na Constituição de 1988 conta com a integração das políticas de assistência social, previdência e saúde, prevendo como princípios a universalidade da cobertura, a uniformização e equivalência dos benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais, a seletividade e distributividade dos benefícios, bem como a irredutibilidade dos seus valores, o caráter democrático da gestão e equidade e diversificação das fontes de financiamento. Uma concepção que em termos gerais assinala o que foi a construção da Carta Constitucional como um todo, ou seja, que avançou na garantia de direitos sociais e da cidadania, guardando parte das reivindicações dos trabalhadores e da população, mas que teve que absorver proposições do grupo conservador em meio aos embates e negociações entre posições políticas divergentes e contraditórias, ainda que muitas vezes veladas por discursos (opacos, quando não dissimulados) nos quais constam a defesa dos "direitos dos cidadãos" (BOSCHETTI, 2008).

Segundo Vianna (2000), a derrota institucional do autoritarismo e a instauração da Nova República inaugurou uma fase de otimismo para o movimento reformista brasileiro como um todo, do qual o resultado formal foi o estabelecimento de um sistema bastante avançado de seguridade social. No entanto, mesmo esse estabelecimento não barrou o processo de americanização da seguridade social no país.

Ao contrário, o sistema público vem se "especializando" no (mau) atendimento aos muito pobres, seja pelo descaso das autoridades com a regulamentação e a implementação dos preceitos constitucionais, seja pelo surrado método do racionamento - o gasto social federal que em [19]81 correspondia a 10,04% do PIB, cai para 8,90% em [19]86 e em [19]90 volta aos níveis do início da década (10,43%), quando os benefícios assegurados pela Constituição não existiam. Enquanto isso, o mercado de serviços médicos, assim como o de previdência, conquista adeptos entre a classe média e o operariado (VIANNA, 2000, p. 151).

Não obstante as conquistas materializadas na Constituição de 1988, na sequência imediata da sua promulgação inicia-se um processo de *recomposição burguesa* no Brasil, que se apresentou no período do governo de Fernando Collor de Mello, mas que viria a alcançar a sua dimensão real nos governos de Fernando Henrique Cardoso, mesmo em razão da interrupção do governo de Collor em processo de *impeachment*, embora seu sucessor, Itamar Franco, tenha dado sequência a esse processo, em especial na condução da política econômica com a elaboração do Plano Real e a articulação política da coalizão conservadora de poder que viria a "reformar" o recém democratizado Estado brasileiro (BEHRING, 2008b).

Também no entendimento de Mota (2005), o maior avanço da Constituição de 1988 foi a adoção do conceito de seguridade social englobando as políticas de saúde, previdência e assistência social, além da redefinição de princípios pelos quais se estabeleceu novas regras e fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários do sistema e melhorias dos benefícios e serviços.

Contudo, se do ponto de vista das regras estabelecidas, as mudanças imprimidas na Constituição de 1988 equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas, o mesmo não se pode dizer quanto às condições objetivas para implementá-las. É sobre este aspecto que o processo de construção de uma cultura política da crise opera refrações fundamentais nos rumos da seguridade social, permitindo-nos observar, também, as contradições que permeiam a estrita vinculação entre a definição de direitos sociais e a garantia de mecanismos de proteção social (MOTA, 2005, p. 142, 143).

Na visão da autora a expansão que criou as condições para a inclusão de segmentos anteriormente excluídos do sistema de proteção social ao universo dos usuários, criou ao mesmo tempo as condições para expulsar gradualmente os trabalhadores de melhor remuneração para o mercado de serviços, em especial na saúde e da previdência. Mesmo assim, não se pode afirmar que os gastos com as políticas sociais no Brasil atingiram, nessa época, um ponto crítico em função de um elevado grau de comprometimento dos recursos públicos no seu financiamento. Dessa forma, a expansão que se observa não se configurou como um estratégia de universalização - em que pese o tencionamento e militância dos movimentos sociais e da classe trabalhadora organizada - mas se mostrou no horizonte, agudizado na década de 1990 em conformidade com o cenário persistente de crise⁷⁴ (não obstante o crescimento da pobreza, assinalado pela própria autora) de um novo patamar de seletividade intraclasses, mediado pela ideologia neoliberal e tratado como uma necessidade provocada pela crise econômica (MOTA, 2005).

Behring (2008b) traz que em especial a partir do governo de Cardoso, a "reforma" do Estado, que teve como expressão institucional o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), se configurou concretamente como uma contrarreforma com amplas repercussões para a

⁷⁴ Mota (2005) desenvolve a sua análise mediante à uma (profunda) fundamentação teórica que expõe a articulação da classe dominante na recomposição de sua hegemonia a partir do década de 1970, por meio da difusão de uma cultura da crise, como uma verdadeira reforma intelectual e moral objetivando o enfraquecimento do poder ofensivo da classe trabalhadora, uma vez que em conjunturas de crise se observa um terreno fértil para políticas de corte classista constituidoras de hegemonia em meio às mediações políticas que viabilizam reestruturações sociais em vistas da "superção da crise". Essa cultura da crise afeta o contexto brasileiro a partir da década de 1980, mediante uma inflexão nas práticas da burguesia nacional, marcadas pela passividade na construção da relação do Estado com a sociedade - deixada sob a responsabilidade do próprio Estado, ainda que sob seu mando e controle - que passa a assumir paulatinamente a responsabilidade política, intelectual e moral pela construção dessa relação.

seguridade social. Antes de se ater propriamente ao sistema da seguridade social, a autora afirma que a contrarreforma do Estado brasileiro envolve dois elementos fundamentais que se relacionam diretamente com os rumos da seguridade social no país a partir de então: a flexibilização das relações contratuais de trabalho e as privatizações como medidas de adaptação do país à lógica mundial do capital.

Quanto à primeira, no contexto da crise (estrutural) do capital, em todo o mundo as elaborações políticas e ideológicas do discurso da retomada da competitividade que buscam gerar as condições para retomada das taxas de lucro envolvem a redução dos custos de produção, dentre eles o custo do trabalho. Reclama-se a flexibilização dos direitos e legislações trabalhistas, o que envolve a retirada pelo Estado de regulações das relações de trabalho, inclusive e não menos importante, no que se refere à questão da proteção social, no intuito de reduzir os encargos sociais. Acompanha este discurso, o da necessidade de qualificação da força de trabalho para geração das condições de empregabilidade, perspectiva por meio da qual o desemprego é explicado pela ausência de qualificação dos trabalhadores e não por uma condição estrutural do capitalismo, reforçando as saídas individuais e instrumentalizando os mecanismos coletivos de organização dos trabalhadores por meio de programas de qualificação a partir do Estado ou em parcerias (BEHRING, 2008b).

As justificativas de modernização das empresas de modo a torná-las competitivas são combinadas à *passivização* dos trabalhadores, em meio ao estímulo da parceria entre capital e trabalho em prol dos ganhos de produtividade. Contudo, essas práticas envolvem processos de terceirização e externalização de processos produtivos que compreendem a insegurança, a perda de empregos e a precarização das condições de trabalho e saúde de diversas categorias profissionais, enquanto que os ganhos de produtividade são distribuídos apenas a algumas categorias de trabalhadores privilegiados e há pouco investimento nas políticas de benefícios das empresas, também justificado pela redução de custos. Enquanto internacionalmente um componente da reação burguesa ao movimento operário dos anos 1970 e 1980, a ofensiva passivadora do capital no Brasil se apresenta por meio de processos técnicos de reestruturação produtiva tímidos, mas se caracteriza pela abertura ao capital estrangeiro, terceirização, privatizações, demissões, e pelo aumento da produtividade (BEHRING, 2008b).

Do ponto de vista estatal, há uma redefinição de seu papel no sentido da desregulamentação de sua intervenção das relações de trabalho, atribuindo ao capital e ao trabalho uma suposta "igualdade de condições" para negociar, desvalorizando e desconsiderando conquistas históricas da classe trabalhadora. Por outro lado, o Estado provê programas de qualificação profissional como forma de combate ao desemprego, programas

esses que embora tenham a sua importância, não têm a capacidade de expandir a demanda pela força de trabalho e gerar emprego e renda, mas reforçam a diluição de possibilidades de luta coletiva em torno de saídas para o desemprego ao individualizar a responsabilização pela sua existência e as formas de combatê-la (BEHRING, 2008b).

A redução dos custos de produção são ainda elemento estratégico da garantia de condições atrativas para o investimento estrangeiro no país, como forma de assegurar a adaptação brasileira à lógica mundial do capital. No entanto, essa adaptação se dá a partir da reedição da condição subordinada e da heteronomia que se aprofundam pelo que Behring (2008b) cita como o outro elemento fundamental da contrarreforma do Estado no Brasil; o aprofundamento das privatizações em uma estratégia constituinte do plano fiscal, que favoreceram segmentos do capital nacional articulados à especulação financeira internacional.

De acordo com Behring (2008b), para os dirigentes do governo Cardoso a política de privatizações se justificava por assegurar uma fonte de financiamento externo e impulsionava o processo de reestruturação produtiva e modernização da economia brasileira que propiciariam uma inserção global competitiva do país, a diminuição da dívida pública e a mobilização de recursos, inclusive para intervenção na área social, conforme disposto nos próprios documentos oficiais do PDRE. Entretanto, os resultados foram o aprofundamento da vulnerabilidade externa e da desnacionalização do parque industrial. Enquanto o fluxo do investimento externo direto triplicou de 1996 a 1998, aumentando em 80% o grau de desnacionalização da economia nacional, com marcante presença em serviços de utilidade pública, também como preconizava o PDRE, o governo, delineando um padrão de intervenção estatal pautado pela atratividade e inserção passiva no processo de mundialização do capital, colocou o país em uma trajetória de instabilidade, já que os serviços privatizados não somaram para o equilíbrio na balança de pagamentos, uma vez que boa parte deles não é exportável. Pelo contrário, o movimento tendencial é o de que essas empresas de serviços incorporem equipamentos, prejudicando a balança comercial e a vulnerabilidade aos choques externos. Adicionalmente, com parte da economia controlada por não-residentes, o Estado nacional perdeu margem de poder de definição de políticas estratégicas para o país.

Dentro de uma política geral de *inserção passiva* na mundialização, enquanto país de participação secundária no mercado mundial e na totalidade do investimento e da renda no sistema econômico internacional, a sensibilidade a impactos na dimensão real da economia quando ocorrem mudanças nos fluxos de investimento e comércio internacional leva a processos de ajustes nas contas externas e impactos nas esferas monetária e financeira, como uma pressão sobre a política fiscal e de créditos do Estado para compensar a apreciação

cambial e as elevadas taxas de juros adotadas frente às vulnerabilidades inerentes a essa política. Assim, observa-se um elevado risco de que este fluxo de investimento se altere, inviabilizando a sustentação da política econômica no médio prazo. Na década de 1990 esse fator evidenciou o curto prazo como horizonte das elites econômico-políticas brasileiras. E ao contrário do "equilíbrio externo" e da confiança que daí poderia surgir, o que se verificou foi a deterioração das contas com aumento do endividamento e seus custos (BEHRING, 2008b).

No que concerne especificamente à seguridade social, em linhas gerais, a flexibilização das relações de trabalho, que como foi exposto, envolve tendências de contração de encargos sociais e previdenciários, e a privatização induzida de setores de utilidade pública, entre eles a educação, saúde e previdência, que tencionam *fortemente* a possibilidade de configuração de padrões universalistas e distributivos de proteção social em meio a um aparato ideológico individualista e consumista (BEHRING, 2008b).

Assim, a tendência geral é a de redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal, transformando-se as políticas sociais - a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da seguridade social nos países - em ações pontuais e compensatórias daqueles efeitos mais perversos da crise [...]. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização, aqui compreendida como mero repasse de responsabilidades para antes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, que configuram o setor público não-estatal (BEHRING, 2008b, p. 248, 249).

A tentativa tardia de montagem de um Estado Social no Brasil foi obstruída pelo advento do ajuste neoliberal no país, onde o conjunto de direitos conquistados, constando presença no texto constitucional, foram submetidos à lógica do ajuste fiscal que tem gerado uma forte defasagem entre direito e realidade. Observa-se então uma articulação entre assistencialismo focalizado e livre mercado voltado ao cidadão-consumidor enquanto que o financiamento da seguridade tende a ser pró-cíclico, no sentido de não se mostrar como um gasto realizado de forma a combater tendências de crise (mas pelo contrário, segue os ditames do ajuste fiscal em função dela) e regressivo, no que se refere às fontes de financiamento do conjunto da seguridade (BEHRING, 2008b).

Na política de assistência social, Behring (2008b) destaca as tendências de retorno à família e às organizações sem fins lucrativos, entre elas as Organizações Sociais de direito privado (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), retirando a exclusividade de atendimento das necessidades sociais pelo Estado. Do ponto de vista dos direitos assistenciais instituídos constitucionalmente e regulamentados pela Lei Orgânica da

Assistência Social (LOAS), estes foram seguidamente afrontados pela perspectiva focalista e seletiva, em que pese a própria origem da LOAS ter se dado já sob os ditames do ajuste fiscal, que influenciou por exemplo, a definição do corte de renda familiar de um quarto do salário mínimo per capita para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada por uma pessoa com deficiência ou idoso com mais de 70 anos. Em específico, o governo Cardoso foi marcado ainda pelo primeiro-damismo, onde o Programa Comunidade Solidária (PCS), coordenado pela Sra. Ruth Cardoso, embora criticado em todas as conferências nacionais de Assistência Social, organizando-se por fora do sistema da seguridade social e ignorando a Lei Orgânica da Assistência Social, recebia mais recursos do que o Fundo Nacional de Assistência Social até a sua extinção em 1997. com tendências de redução dos atendimentos financiados via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o caráter residual de seu alcance, "a lógica fiscal sobrepõe-se à universalidade que deveria orientar a implementação da LOAS (BEHRING, 2008, p. 267), enquanto ganham dimensão programas de perfil seletivo e focalizado e práticas marcadas pelo clientelismo e favor, além de dissociar a política das instâncias democráticas de participação social. Movimentos que a autora critica enquanto atrasos para a política social pública, em razão da refilantropização que acarretam na assistência social.

Em meio ao debate entre as perspectivas da universalidade (como forma de satisfação não discriminatória das necessidades básicas da população) e da seletividade (como disposição de uma *discriminação positiva* que venha a executar com mais eficácia e ética as políticas voltadas aos segmentos mais desfavorecidos da sociedade) em critérios de acesso de políticas de proteção social, do ponto de vista operacional, o que Pereira e Stein (2012) têm observado em geral nos países da América Latina e Caribe no atual contexto é a focalização da política de assistência social na população extremamente pobre como forma de atenção às suas necessidades mínimas. Políticas essas em consonância com o paradigma da efetividade e eficiência na gestão, atreladas ao ajuste estrutural das políticas fiscais. Nesse sentido, ganharam centralidade no final dos anos 1990 e nos anos 2000 os programas de transferência de renda condicionados. Em toda a América Latina 19 países desenvolveram programas dessa natureza, que chegaram a uma cobertura de mais de 22 milhões de famílias, 12 milhões delas no Brasil. Se tratam de políticas não chegam a representar 1% do PIB de nenhum dos países que as implementou (0,41% no caso do Brasil). Tem-se portanto, uma insuficiência de recursos no atendimento das necessidades sociais básicas e mínimas da população, de modo que os programas não cobrem toda a população pobre (83% no Brasil), e em alguns casos sequer de toda a população indigente dos países (PEREIRA; STEIN, 2012).

Apesar do gasto social geral ter sido elevado no conjunto dos países da América Latina dos anos 1990 aos anos 2000, nesse contexto os programas de transferência de renda ganham centralidade na política de proteção social sob influência da ideologia neoliberal, em especial por meio da atuação de organismos multilaterais que orientam a implementação dessa políticas, mudando o foco das políticas sociais (PEREIRA; STEIN, 2012). No mesmo sentido vai a constatação de Boschetti (2016), de que na região verifica-se uma ampliação da assistência social como estratégia para garantir o consumo e enfrentar a crise, o que não obstante, se mostra funcional à reprodução ampliada do capital. Embora seus limitados efeitos na redução das desigualdades, esses programas cresceram aceleradamente, enquanto que a proteção social contributiva permaneceu estagnada ou em queda.

Porém, já a partir de 2012, com o acirramento dos efeitos do movimento depressivo da economia mundial, detonado em 2008 no centro do capitalismo, traz uma inflexão na tendência de aumento dos gastos mesmo com esses programas focalizados, registrando uma desaceleração desse aporte de recursos, ainda que esses programas continuem a ser os que mais crescem, em termos percentuais, em participação nos orçamentos sociais, em detrimento de outras políticas como educação, saúde e habitação (BOSCHETTI, 2016).

A política de Previdência Social passou por uma reforma gerencial objetivada à condução do trabalho pelo órgão, em torno do acesso dos usuários, em vista da produtividade. Criou-se uma nova dinâmica institucional tecnocrática por meio de projetos de cunho fiscal que reforçam a concepção do cidadão-cliente, que consome serviços de uma organização pautada pela perspectiva empresarial de eficiência na apresentação de resultados quantitativos. Concomitante à elaboração desses projetos, extinguiu-se outros voltados à efetivação da cidadania. Mas em meio à pressão pela diminuição de custos, "O critério para aferir a eficiência não é o da cidadania" (BEHRING, 2008b, p. 259).

Mais uma vez nos voltando ao contexto específico do governo Cardoso, cabe trazer as palavras de Behring:

A "reforma" da Previdência Social foi e é, considerado que em alguns poucos aspectos, para o projeto neoliberal, permanece inconclusa, um elemento-chave - ao lado do PCS e seu incentivo ao setor público não estatal - do PDRE. Segundo o Plano, esta seria a primeira medida estratégica do governo Cardoso. No entanto, as "reformas" econômicas sobrepujaram-se à da Previdência em função das fortes resistências de segmentos dos trabalhadores e do movimento dos aposentados, com alguma repercussão no Congresso Nacional (BEHRING, 2008b, p. 262).

Já neste governo, observou-se a aprovação de medidas,⁷⁵ justificadas pela implementação de mecanismos técnicos, mais uma vez guiados pela lógica fiscal, e argumentos demográficos de implicação das perspectivas de envelhecimento populacional, que restringiram direitos anteriormente conquistados no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), combinados ao impulso à previdência complementar, consolidando, no entendimento de Behring (2008b), a dualidade - destacada por Vianna (2000) na saúde - entre serviços públicos cada vez mais precários voltados aos pobres, no caso da previdência, os contribuintes de menor remuneração, e incentivo aos serviços privados, por meio da previdência complementar, aos que podem pagar por eles.

Não obstante as modificações do governo Cardoso à previdência, é posterior⁷⁶ à obra de Behring (2008b) a contrarreforma da previdência realizada pelo governo Lula. Dessa forma, damos destaque às palavras da autora na citação anterior por refletir justamente o papel realizado pelo próprio Partido dos Trabalhadores, juntamente a outros partidos e movimentos sociais e populares, na contraposição política, no caso institucional, à contrarreforma da previdenciária. Ao tratar das contrarreformas da previdência, Behring e Boschetti (2011) dizem:

Apesar das tentativas, o governo Fernando Henrique Cardoso não conseguiu acabar com a aposentadoria integral dos servidores públicos [...], mas o governo lula realizou essa proeza com a "reforma" de 2003 para os novos ingressantes do serviço público federal. Essas tendências persistentes permitem caracterizar a existência de um processo crescente de estagnação e perda de financiamento da política social brasileira no contexto do ajuste fiscal e constatar que não houve qualquer mudança de rota, a partir da posse de um governo de centro-esquerda, em 2003. Elas sugerem, sobretudo, uma reflexão acerca do papel do fundo público no capitalismo contemporâneo, de modo que possamos apreender determinações mais profundas dessa dinâmica (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 174).

Como trazem as autoras, as "reformas" da previdência de 1998 e 2003 se basearam na restrição do debate a um prisma fiscal, presumindo um falacioso⁷⁷ déficit contábil, deslocando

⁷⁵ Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998; Medida Provisória nº 1.729, de 03 de dezembro de 1998; Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, entre outras (BEHRING, 2008b).

⁷⁶ A referência ao ano de 2008 trata da terceira reimpressão da segunda edição da obra de Behring, com primeira edição datada de 2003, mesmo ano da contrarreforma da Previdência do governo Lula, concretizada na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

⁷⁷ Déficit este, desmistificado por Boschetti (2003), que, ao pautar a instituição da seguridade social na Constituição Federal, bem como as bases de seu financiamento, comprova o caráter superavitário do sistema da seguridade ao trabalhar, naquela oportunidade, suas receitas e despesas no ano de 2001, quando o saldo foi positivo em sete bilhões de reais em valores correntes, ao passo que as demonstrações contábeis do suposto déficit desconsideram a retirada de recursos da seguridade social pela DRU. Cabe destacarmos que a seguridade social continua sendo superavitária em seus balanços, como demonstra os dados da ANFIP (2016), onde verificam-se superávits de 76,3 bilhões de reais em 2013, 54 bilhões em 2014 e 11,2 bilhões em 2015. Ainda sobre este assunto, para uma análise mais extensa e aprofundada, verificar a tese de doutorado *A Política Fiscal*

o debate da consolidação da seguridade social como núcleo central de um Estado Social universal e democrático (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ao analisar os limites da universalização da cobertura dos serviços e direitos previdenciários no Brasil, Silva (2012) traz que embora o modelo de previdência social prevalecente no Brasil não seja vinculado e precisamente dependente do trabalho assalariado, é fundamentalmente atrelado à ele, o que se reflete nos dados apontam que cerca de 80% dos contribuintes em 2009 eram empregados. Ou seja, a universalização da previdência depende principalmente da generalização do emprego, do trabalho assalariado. Dessa forma, essa universalização se depara com os limites impostos pelo próprio modo de produção capitalista, no qual o desemprego é fator funcional à acumulação, e esta última, se dá por meio da exploração da força de trabalho, o que impede que a jornada de trabalho seja reduzida a ponto de permitir uma inserção universal ao trabalho, em especial sob apropriação do trabalhador dos valores por ele produzidos para sanar as suas necessidades, uma vez que é por meio de parcela da própria jornada de trabalho, não paga, que o capitalista obtém a mais-valia.

Atuam ainda como limites à universalização previdenciária a redução dos benefícios sociais ao nível de não inviabilizar a exploração de classe, a desestruturação do trabalho como forma atual da exploração capitalista no contexto de crise estrutural, a perda da capacidade estatal de controle de movimentação de capitais em meio à mundialização financeira, que passa a reter uma quantidade elevada de recursos estatais por meio do mecanismo da dívida pública, além de submeter os países à uma divisão internacional do trabalho funcional às potências imperialistas hegemônicas, o que envolve a legitimação pelo Estado do trabalho desprotegido, fenômeno que se observa no Brasil por meio da tendência de redirecionamento da assistência social para o centro da seguridade em face desses mesmos limites de acesso à previdência no modelo atualmente adotado (SILVA, 2012).

No campo da saúde a universalização excludente também aparece, mas de forma mais complexa. O sistema de saúde oferece serviços insuficientes e precários no atendimento básico das parcelas populacionais que não podem pagar por um plano privado de saúde, o que já sinaliza o incentivo à sociedade para buscar o saneamento das necessidades de saúde no mercado. Porém, esse mesmo sistema público de saúde oferece um padrão de qualidade de serviços superior nos atendimentos sofisticados de alta complexidade, que permanecem majoritariamente sob sua responsabilidade, mas são utilizados inclusive pelo setor privado.

e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira - Análise financeira do período 1990-2005, de autoria de Denise Lobato Gentil, disponível em:
<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>.

Assim, usuários que deveriam ser atendidos pelo setor privado (na busca pelos seus serviços) ocupam vagas do setor público, que por sua vez, nas condições concretas que é materializado, não tem capacidade para atender determinados segmentos da população que não podem pagar pela oferta privada. No que diz respeito aos atendimentos de média complexidade, aqueles que demandam tecnologia de ponta muitas vezes se restringem ao setor privado, dificultando o acesso à maioria da população. Assim, a privatização induzida na política de saúde tende a torná-la um problema de direito do consumidor, em detrimento da perspectiva do direito social, para parte significativa dos brasileiros (BEHRING, 2008b).

A política foi ainda atingida por uma "reforma" gerencial flexibilizadora, com a constituição de fundações de apoio para captação de receitas, cooperativas de profissionais médicos que vendem serviços para as entidades públicas e a presença de OSs na oferta de serviços públicos (BEHRING, 2008b).

De acordo com Bravo e Matos (2008), o projeto neoliberal de saúde estatal articulada ao mercado é uma *reatualização do modelo médico assistencial privatista* e tem como principais tendências a contenção dos gastos com a racionalização da oferta, a descentralização com isenção de responsabilidade do poder central e a focalização, em contraposição às propostas do outro grande projeto que lhe faz frente: o da Reforma Sanitária, construído desde meados da década de 1970 e com atuação marcante na Constituinte, na consolidação da saúde como direito da cidadania e dever do Estado. Assim, a proposta de reforma administrativa do governo Cardoso tem por suporte a crítica aos modelos patrimonialistas e burocrático de organização do Estado e propõe um modelo gerencial em vista das exigências de efetividade e eficiência com redistribuição das funções entre os novos organismos não estatais, que exerce funções públicas, mas obedece às leis do mercado. Objetiva-se na saúde uma política de caráter focalizado para atender as parcelas mais subalternizadas da sociedade, ampliação da privatização e estímulo ao seguro privado, descentralização dos serviços em nível local e a desvinculação das fontes de financiamento.

Paradoxalmente, Behring (2008b) verifica uma *produtividade impressionante*⁷⁸ do Sistema Único de Saúde ao comparar os números de atendimentos em diversos procedimentos médicos e o gasto público em saúde no montante de 17 reais (em valores correntes) por pessoa ao mês em 1999. É questionável, portanto, a suposta ineficiência do Sistema, embora deva se colocar em questão a qualidade das intervenções em condições adversas, consideradas

⁷⁸ A exemplifica com os dados de 1,5 bilhão de atendimentos ambulatoriais; 12,5 milhões de internações hospitalares; 2,6 milhões de partos; 5,6 milhões de seções de hemodiálise e 85% dos procedimentos de alta complexidade no país à época (BEHRING, 2008b).

as dificuldades que delineiam um sistema *pobre para os pobres* e outro para os que podem pagar.

Bravo e Matos (2008) descrevem o percurso histórico da política na década de 1990 onde se observou em um primeiro momento, na era Collor, um aprofundamento do retrocesso conservador, que atingiu a todos os setores sociais, quando ocorreu um *boicote sistemático e contundente* à implantação do SUS, embora alguns avanços se tenham conquistado, em especial na aprovação das leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, que juntas formam a Lei Orgânica da Saúde. em um segundo momento, na era Itamar, houve um freio ao sucateamento da saúde, mas sem iniciativas operacionais no avanço do Sistema e sem alteração na qualidade de vida da população do ponto de vista desta política. Já em tempos de governo Cardoso, o projeto neoliberal passa a ser implementado de forma mais explícita, quando o descaso governamental foi evidente, nada fazendo o presidente da República para intervir na política. Descaso atenuado somente pelo que os autores designam como uma *cruzada solitária* do Ministro da Saúde Adib Jatene para a aprovação da CPMF. Mas esse período foi ainda diverso de um quarto momento, a partir de 1997, quando pela primeira vez é apresentada uma proposta oficial de saúde contrária ao SUS. Particularmente a partir da assunção de José Serra como responsável pela Pasta, percebe-se uma maior adaptação do sucateado setor aos ditames da equipe econômica ao passo que é defendida uma reestruturação do atendimento hospitalar e ambulatorial concomitante à regulamentação dos planos privados de saúde.

Já Bravo e Menezes (2011) fazem uma análise do desenvolvimento histórico da política de saúde a nível federal nos governos petistas. Nela, as autoras trazem que a política é apresentada como direito fundamental mediante o compromisso de garantia do acesso universal, equânime e integral às ações e serviços de saúde, o que gerou uma expectativa de fortalecimento do projeto da Reforma Sanitária. Mesmo sinalizando como objetivo o desafio de incorporar a agenda ético-política deste projeto, o que se percebeu foi a manutenção da disputa entre ele e o privatista. "Em alguns aspectos o governo procura fortalecer o primeiro projeto e, em outros, o segundo" (BRAVO; MENEZES, 2011, p. 17). No primeiro mandato de Lula houve o retorno da concepção da Reforma Sanitária que nos anos 1990 foi abandonada, com a escolha de profissionais comprometidos com ela para ocupar o "segundo escalão" do Ministério, avanços nas alterações na estrutura organizativa da Pasta e a convocação extraordinária da 12ª Conferência Nacional de Saúde e a escolha de representantes dos trabalhadores para assumir a secretaria executiva do Conselho Nacional de Saúde. Porém, observou-se a continuidade da ênfase na focalização, precarização,

terceirização dos recursos humanos, no desfinanciamento e na falta de vontade política para viabilizar a concepção de seguridade social.

O segundo mandato de Lula não pautou em seu plano de governo um compromisso com a Reforma Sanitária, mas escolhe para o cargo de Ministro da Saúde um sujeito político que participou da formulação de seu projeto, José Gomes Temporão, que afirma em sua posse a existência de uma tensão permanente entre o ideário reformista e o projeto real em construção. Medidas importantes foram tomadas como a quebra da patente do medicamento Efavirens (Stocrin), que pertencia à Merk Sharp & Dohme, o que foi *amplamente elogiado* pelas entidades de combate à AIDS. Entretanto, não foram pautadas questões como a concepção de seguridade, a Política de Recursos Humanos e Gestão do Trabalho e Educação na Saúde e a Saúde do Trabalhador, além de tomar medidas contrárias ao projeto, como a adoção de um novo modelo jurídico-institucional para a rede pública de hospitais, com a criação de Fundações Estatais de Direito Privado. Embora reprovado em todos os grupos e na plenária final da 13ª Conferência Nacional de Saúde, o Ministério continuou a defendê-la e a manteve no Programa Mais Saúde, proposta essa que a partir de 2007 foi aprovada em diversos estados da federação. As autoras questionam como é possível ampliar a participação social se um de seus mecanismos, como os conselhos e conferências são banalizados e desrespeitadas as suas propostas (BRAVO; MENEZES, 2011).

Portanto, de forma sintética,

A análise que se faz após dois mandatos do governo Lula é que a disputa entre os dois projetos na saúde - existentes nos anos 1990 - continuou. Algumas propostas procuraram enfatizar a Reforma Sanitária, mas não houve vontade política e financiamento para viabilizá-las. O que se percebe é a continuidade das políticas focais, a falta de democratização do acesso, a não viabilização da Seguridade Social e a articulação com o mercado (BRAVO; MENEZES, p. 21).

Analisando os primeiros movimentos do governo Dilma, as autoras ainda destacam que no plano de governo é realizado o discurso de priorização da política de saúde, com acompanhamento da qualidade dos serviços e que viria a estabelecer parcerias com o setor privado para assegurá-los. A presidenta realizou algumas requisições ao novo ministro (Alexandre Padilha) no sentido de estabelecer uma política de atenção à saúde da mulher e da criança, do que originou a Rede Cegonha - que envolve cuidados para a gestão e primeiros anos de vida das crianças. Fez ainda a solicitação formal com relação à prevenção, tratamento, reabilitação e cuidado de mulheres acometidas pelos cânceres de mama e colo uterino, o que levanta o debate a respeito da importância da participação feminina na política, considerando que Dilma Rousseff foi a primeira mulher a exercer o cargo de chefe do

Executivo Federal na história do Brasil. Para além, fez parte da estratégia governamental o programa *Aqui tem Farmácia Popular*, que disponibiliza medicamentos para hipertensão e diabetes, e a implantação de *Unidades de Pronto Atendimento 24 horas*, sobre o que as autoras questionam a visão hospitalocêntrica, em detrimento do que poderia ser o fortalecimento da Estratégia Saúde da Família e sua articulação com o Sistema (BRAVO; MENEZESS, 2011).

Ainda sobre este governo, um movimento importante é a ampliação da terceirização e precarização dos trabalhadores. Este governo reencaminhou o Projeto de Lei (1.749/2011) ao Congresso para criação⁷⁹ da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), que prevê a proposta de Fundações Estatais de Direito Privado na gestão de hospitais públicos, podendo contratar funcionários pela CLT, por contrato temporário de até dois anos, e a criação de previdência privada aos funcionários. O Ministério da Saúde ainda regulamentou, por meio do Decreto nº 7.508/2011, diversas formas de parceria público-privada, onde destaca-se que no planejamento da saúde pública, deve-se considerar a prestação de serviços pela iniciativa privada. O mesmo decreto ressalta a articulação nacional entre gestores e usuários em defesa do SUS sem mencionar os seus trabalhadores, e não faz referência aos conselhos de saúde.

Portanto, a análise geral que se faz é a de que todas as questões pensadas e construídas como princípios para a consolidação da Reforma Sanitária permanecem como desafios fundamentais na agenda contemporânea do setor. Ressalta-se a necessidade de construção de um amplo movimento⁸⁰ na defesa de um processo civilizatório de radicalização da democracia e de emancipação humana e política, e que pautado como valor estratégico a garantia da Seguridade Social universal, integral, com justiça social e equidade, a partir do financiamento do Estado (BRAVO; MENEZES, 2011).

No tocante às políticas de geração de emprego e renda, ou em outras palavras, à política de trabalho, Soares (2012) identifica como tendência a implementação de políticas e programas voltados ao incentivo ao empreendedorismo como resposta aos índices de desocupação da população economicamente ativa.

⁷⁹ Criação concretizada na Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Segundo o site da própria EBSERH, a Empresa já administra 39 dos 50 hospitais universitários do país, em contrato com 31 Instituições Federais de Ensino Superior. Disponível em: < <http://www.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/apresentacao1>>.

⁸⁰ Destaca-se nesse sentido, a criação, em 2010, da Frente Nacional contra a Privatização da Saúde como fundamental espaço de articulação, mobilização e discussão crítica no que tange à política de saúde no Brasil atualmente, em prol de um sistema de saúde público, gratuito e de qualidade, sob os princípios da universalidade e da justiça social, que em meio a conquistas concretas já viabilizadas em virtude do trabalho e dedicação de seus membros e integrantes, se mostra como um dos principais movimentos de resistência contra a ofensiva neoliberal no país.

No atual contexto, de ofensiva aos direitos do trabalho, o próprio não é concebido como direito mas como problema individual. Permeadas de programas de capacitação (assim como observamos na assistência⁸¹ e na previdência), essas políticas pretendem estabelecer consensualmente que a causa do desemprego é a falta de empregabilidade e capacitação da força de trabalho, e não a existência de um percentual de desempregados inerente e funcional ao desenvolvimento capitalista. Constitui-se de programas⁸² voltados a trabalhadores em situação de desemprego, no campo e na cidade, e que desempenham ocupações na condição de informais, como no caso de vendedores ambulantes, que em suas elaborações objetivam o *desenvolvimento justo e solidário* do país. Entretanto, esse *desenvolvimento justo e solidário* não pauta a desigualdade social nem estabelece um solidariedade classista, mas argumenta que é possível alcançar um desenvolvimento capitalista sustentável, deixando implícito a ideia de que não existe embate classista, e por meio da qualificação é possível alçar ascensão social e econômica, seja conseguindo um posto empregatício, seja por meio do esforço empreendedor (SOARES, 2012).

De acordo com Soares (2012), essas políticas, de caráter pontual, focalista e precário, são permeadas por um viés ideológico do autoemprego e da conquista da autonomia e liberdade, ao não se submeterem a subsunção real do capital, que na realidade reatualizam formas precárias de trabalho e colocam a responsabilidade no indivíduo por sua situação de desemprego. O trabalho informal, precário e sem direitos trabalhistas, é refuncionalizado em razão do aumento da composição orgânica do capital, consolidando a possibilidade de elevação da extração do excedente ao ser uma medida que objetiva reduzir os efeitos das contradições dela provenientes que podem abalar o processo de acumulação. Estratégia que não é desenvolvida de forma isolada. Faz parte do processo de precarização do trabalho e destruição paulatina dos direitos trabalhistas, que envolve a sua flexibilização e terceirização. A autora ressalta que o trabalho continua sendo a inexorável fonte da acumulação, mas o movimento do capital é no sentido de tentar a superação do trabalho assalariado.

Caracterizam-se ainda por serem políticas locais, com fraca repercussão e transformação da realidade social, que vem sendo implementadas no Brasil desde a década de

⁸¹ A autora cita o fato do governo mediatizar a intersecção entre as políticas de trabalho e assistência e destaca que embora os aparelhos privados de hegemonia do capital venham a difundir a ideia de que os beneficiários do Bolsa Família não fazem os cursos de *capacitação* com receio de perder o benefício, o próprio MDS já declarou que as vagas não preenchidas o são em decorrência de dificuldades das entidades "parceiras" do Estado de concretizar as condições logísticas de acesso dos cursos aos beneficiários (SOARES, 2012).

⁸² A autora cita como principais em âmbito federal os programas: Programa de Geração de Emprego e Renda, Programa Nacional de Agricultura Familiar, Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, ProJovem Trabalhador, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, e o Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os Beneficiários do Bolsa Família (SOARES, 2012).

1990, e buscam a estabelecer a diminuição dos índices de desemprego, mas compõem uma estratégia econômica mais ampla de elevação da extração do excedente em detrimento da ativação de empregos formais, em especial no setor agrário. Paralelamente, formas arcaicas de exploração do trabalho são reinventadas como novas formas de inserção produtiva, como o trabalho subcontratado, terceirizado e temporário. As relações patrimonialistas de servidão e a mediação do favor, que caminharam com a modernidade instaurada no Brasil, facilitam a reatualização das formas de exploração da mais-valia absoluta, em meio à distorção da consciência política dos trabalhadores, transformados em "empreendedores", com a finalidade de humanizar as relações de exploração e destruir a consciência de classe e suas conquistas históricas (SOARES, 2012).

Ao resgatar a relação histórica de *atração e rejeição* entre as relações de trabalho e as práticas que deram origem à assistência social, onde, em tempos anteriores a assistência era dirigida somente aos que não tinham a capacidade para trabalhar (crianças, idosos, pessoas com deficiência, etc.), Boschetti (2016) afirma a manutenção do desemprego, o não investimento em políticas sociais universais e a tendência de ampliação da assistência por meio dos programas de transferência de renda como estratégias úteis ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo em contexto de crise estrutural, onde observa-se um rompimento dessa antiga dicotomia entre trabalho e assistência (uma vez que a assistência se estende a aptos para o trabalho em situação de desemprego e pobreza extrema), mas que esconde importantes contradições que a reeditam e reforçam a primazia do trabalho a qualquer custo.

A inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de pleno emprego no capitalismo coloca a assistência social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho e se associa à tendência geral das políticas sociais de "ativar" os trabalhadores (e às vezes mesmo as pessoas com certas incapacidades/deficiências) a perseguir o caminho da busca de um trabalho cujo horizonte parece cada vez mais inacessível (BOSCHETTI, 2016, p. 166).

A autora desenvolve que as chamadas políticas de ativação para o trabalho expressam essa relação contemporânea de atração e rejeição entre trabalho e assistência social em todo o mundo. No caso brasileiro, as exigências explícitas ou implícitas de qualificação profissional vinculadas ao seguro-desemprego e a redução dos tempos e valores desse benefício para estimular o rápido retorno ao trabalho a qualquer custo é exemplo dessa relação. Assim como na previdência é possível se averiguar com o dificultar do acesso aos benefícios impulsionam a necessidade de se manter "ativo" no trabalho. Dessa forma, mesmo que se apresente de diferentes maneiras, a relação entre assistência e trabalho é entranhada por uma tensão

insolúvel no capitalismo, e em contexto de agudização da crise, essas políticas participam ativamente do processo de reprodução ampliada do capital, garantindo recursos monetários mínimos à reprodução da força de trabalho e mantendo a subsunção do trabalho pelo capital (BOSCHETTI, 2016).

No que diz respeito à dimensão orçamentária da seguridade social, observa-se um crescimento vegetativo na alocação de recursos, abaixo do crescimento da arrecadação do governo federal. Considerando os termos assegurados na Constituição de 1988, que define as fontes de custeio da seguridade social, esse crescimento é vegetativo pela apropriação indébita de recursos destinados à área social pelo governo para alocação em áreas outras. Behring (2008b) traz que apesar da relação entre receitas e despesas da seguridade social ser superavitária, a retenção de recursos por meio do instrumento da Desvinculação de Recursos da União (DRU), à época no percentual de 20% (definida em 30% dos recursos a partir de 2017), reduz a potencialidade da alocação de recursos na seguridade social. A autora destaca que a DRU *contraria flagrantemente* as disposições constitucionais da utilização dos recursos provenientes das fontes de custeio da seguridade e traz que os recursos desvinculados da seguridade por essa medida tem sido destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais da União, enquanto que os recursos que deveriam cobri-los, ou seja, os recursos ordinários de livre remanejamento, foram majoritariamente (81% em 1999) alocados no pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Dessa forma, "a DRU é, de forma indireta e escamoteada, um desvio de recursos para a ciranda financeira, penalizando a área social (BEHRING, 2008, p. 274).

Em sua pesquisa, Behring (2008b) ainda traz dados⁸³ que mostram uma elevada queda na alocação de recursos em diversas políticas essenciais nos anos do primeiro governo de Cardoso (1995 a 1998), com alocações em porcentagens muito inferiores ao que se havia

⁸³ Citando análises do Tribunal de Contas da União e Relatórios de Prestação de Contas do Governo Federal, a autora traz que no ano de 1995, o primeiro do governo Cardoso, o investimento em educação e apoio ao ensino fundamental caiu 19,95%, em infraestrutura e saneamento básico, 21,86%, nos programas de geração de emprego e renda decresceu 40,95%, na assistência social e defesa dos direitos da criança e do adolescente, 82,93%, ainda nos programas de desenvolvimento urbano, redução de 46,47%, enquanto que no desenvolvimento rural a queda foi na dimensão de 67,64%, além de recuo de 6,0% no orçamento do programa de alimentação. No ano seguinte houve nova redução em saúde e saneamento: 51,86%. Redução também em assistência e previdência em 42,48% e de 12,55% em educação e cultura. Nesse mesmo ano o fundo de salvamento do setor bancário Proer recebeu 14,9 bilhões de reais em valores correntes, orçamento superior ao da saúde. Dos relatórios de 1997, *mais condescendentes com o governo federal*, a autora destaca o dado de que 48% do orçamento federal foi voltado ao pagamento dos encargos da dívida, sendo que só os gastos com amortização superaram a soma de todos os recursos destinados à educação, saúde e saneamento. Já no ano de 1998, quando os próprios relatórios governamentais expõem o não repasse de todo o recursos proveniente da CPMF para o Fundo Nacional de Saúde, houve aumento de 22% nos gastos com encargos da dívida, que naquele ano atingiu a magnitude de 51% do valor do PIB nacional, enquanto que o rendimento médio das pessoas ocupadas caiu 5,7% (BEHRING, 2008b).

autorizado e previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), e apesar do aumento da arrecadação tributária em razão do PIB, que passou de 29,7% em 1994 para 34% em 2000, no ano seguinte foi realizada uma silenciosa reforma tributária, com uma série de medidas regressivas para os trabalhadores e de favorecimento ao capital e às rendas altas.

Nesse sentido, a perda ou restrição de direitos, com implicações vitais para a população brasileira, está associada à macroeconomia do Plano Real, que impõe uma lógica de gestão de recursos segundo a qual eles são restritos para os investimentos do Estado e generosos para o pagamento dos encargos financeiros da União, o que veio atingindo em cheio a área social ao longo da década, especialmente nos governos Cardoso (BEHRING, 2008b, p. 271).

Outro pesquisador que vem se dedicando ao tema do fundo público e da dimensão orçamentária da seguridade social no Brasil sob uma perspectiva crítica, Salvador (2010b) também constata a importância da DRU para a política fiscal e econômica que vem sendo adotada no Brasil desde a década de 1990 para a composição do superávit primário, procedendo a uma transferência significativa de recursos da área social para a gestão financeirizada da dívida pública. Como traz o autor, a política fiscal foi parte determinante das decisões macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real, na qual seguiram-se à risca, pelos governos brasileiros, as recomendações dos organismos multilaterais, em especial o FMI. Com sua análise centrada principalmente em dados referentes à série histórica de 2000 a 2007, o autor expõe que neste período, foram desvinculados do Orçamento da Seguridade Social para serem gastos em outros fins, 278,4 bilhões de reais em valores de 2007. Esse valor equivale a cinco vezes o orçamento anual da saúde e quase dez vezes o orçamento anual da assistência social. Todavia, não se pode desconsiderar que no mesmo período houveram transferências do Orçamento Fiscal para custeio da seguridade social, contudo, essas transferências somaram 161,62 bilhões de reais, ou seja, 58,06% do valor que a própria seguridade perdeu por meio da DRU. Além disso, Salvador (2010b) ainda identifica que de 2003 a 2007 essa proporção da participação do Orçamento Fiscal em relação à DRU vinha caindo, o que aponta para um aprofundamento da utilização desse instrumento no governo Lula em relação ao de Cardoso.

Do ponto de vista do financiamento, a seguridade social vem sendo custeada majoritariamente pelas contribuições sociais (média de 90,1% dos recursos de 2000 a 2007). Contando com grande participação⁸⁴ das contribuições sobre a folha de salários e de tributos

⁸⁴ A Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS) respondeu por 45,52% do financiamento, enquanto que a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) participou com 26,28% e a extinta CPMF com 8,08%. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) representou 6,88% dos recursos, e a Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor, 3,14%. Outras contribuições completam com 0,2% os 90,1% dos recursos provenientes de contribuições para o custeio da

indiretos, repassados ao consumo, os próprios usuários e a população trabalhadora são os principais financiadores do Orçamento da Seguridade Social. De 2003 a 2007, os impostos gerais tiveram diminuída a sua participação no financiamento da seguridade de 9,36% para uma 4,85%, o que se mostra como um aprofundamento da regressividade no financiamento do sistema da seguridade social - não obstante a regressividade do financiamento também do orçamento fiscal brasileiro.⁸⁵ Vale ressaltar que as contribuições sociais têm uma destinação que justifica a criação do tributo, tendo assim um caráter parafiscal, diversamente aos impostos (SALVADOR, 2010b). Ao nosso ver, esse caráter parafiscal aprofunda a contradição da desvinculação de recursos provenientes desse tipo de tributo para o orçamento fiscal, de modo a desvirtuar o sentido de sua criação e seus objetivos.

Em outros escritos, Salvador (2012) diz que, visando reduzir a atual contribuição previdenciária das empresas sobre a folha de pagamentos (principal financiador da seguridade), o governo vem adotando desde 2011 medidas pontuais que envolvem legislações infraconstitucionais e desonerações discricionárias, beneficiando setores econômicos com alíquotas sobre a receita bruta, por exemplo, em patamares inferiores aos cobrados sobre a folha.

Também de acordo com Salvador (2012), no período de 2001 a 2011 a política de trabalho foi financiada principalmente via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Boa parte dos gastos com a política de trabalho são computadas dentro do Orçamento da Seguridade Social por se tratar de proteção ao trabalhador em situação de desemprego, como dispõe a Constituição. a política é majoritariamente (65,51% de 2001 a 2011) financiada com recursos provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Porém, os recursos dessa fonte representavam 73,9% do custeio em 2001, passando a 53,8% em 2011, enquanto que os recursos financeiros diretamente arrecadados (provenientes da aplicação financeira dos recursos do próprio FAT) passaram de 11,5% para 40,05% no mesmo período. Além de revelar um paradoxo, de que o financiamento de uma política pública está cada vez mais dependente das elevadas taxa de juros praticada no Brasil, que dificultam por exemplo a geração de empregos⁸⁶ no país, são

seguridade, que além dos 6,45% de média de participação dos recursos provenientes de impostos, ainda contou com 3,45% de recursos provenientes de outras fontes (SALVADOR, 2010b).

⁸⁵ De acordo com Salvador (2010b), a tributação sobre o consumo é responsável (em dados de 2007) por 55,26% do total arrecadado pelo Estado. Tributos sobre a renda somavam 27,51%. Sobre patrimônio, 3,36%, e outras fontes, 13,9%.

⁸⁶ Em sua análise a respeito da importância do Plano Real para a recomposição burguesa no Brasil, Behring (2008b) explora que, entre outros fatores, a política de altos juros que o envolve dificulta o investimento produtivo pelo alto custo do crédito, em especial para os pequenos produtores, e favorece a especulação financeira, sendo portanto um fator gerador do desemprego.

recursos que estão sujeitos às nuances e riscos do mercado, e inserem uma lógica privatista no financiamento de uma política social pública.

Analisando o direcionamento dos recursos dentro do Orçamento da Seguridade Social, Salvador (2010b) apresenta que a política previdenciária é a que mais recebe recursos, consumindo mais de 75% deles a cada ano - variando entre 78,8% e 80,35% de 2000 a 2003, ano em que a previdência passa por mais uma reforma, e partir de quando a política têm uma diminuição sistemática nos percentuais orçamentários, chegando a 76,89% em 2007. O autor assinala que a partir de 2001 a saúde perde percentualmente participação no consumo dos recursos (variando entre 17,32% e 14,75%), frente a uma elevação nos gastos com a política de assistência social (que recebia 3,76% dos recursos em 2000, em contraste com os 8,11% em 2007), o que indica uma tendência na alocação de recursos que prioriza políticas focalizadas, em detrimento de políticas sociais universais. Destaca-se o crescimento dos gastos com programas de transferência de renda, que não tem obrigação constitucional de execução orçamentária, de 0,2% do montante de gastos em 2000 para 3,02% em 2007 (apesar da pequena participação, um aumento de mais de 15 vezes).

Em termos gerais, os recursos destinado à seguridade tiveram uma pequena elevação em sua proporção em relação ao PIB nacional. Em 2000 representavam 10,1%, chegando ao patamar de 11,91% em 2007. Como diz o autor, apesar do expressivo aumento da carga tributária brasileira⁸⁷, do envelhecimento populacional e da elevação das demandas sociais em tempos de neoliberalismo, o crescimento do orçamento da seguridade foi *vegetativo* (SALVADOR, 2010b).

Outro ponto abordado por Salvador e Teixeira (2012) são as desonerações tributárias e incentivos fiscais como um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário de políticas econômicas e sociais, nomeados de gastos tributários, que muitas vezes se constitui como benefícios ao capital. Em especial a partir de 2008, frente à crise do capital, o governo vem assumindo várias renúncias tributárias, além de medidas de política monetária para socorrer a liquidez das instituições financeiras, liberando e flexibilizando as regras de depósitos compulsórios dos bancos, remunerados pelo fundo público e portanto, pagos pela sociedade. Com dados de 2006 a 2012, os autores demonstram que os valores dessa renúncias passaram de 58 bilhões de reais no início da série histórica, para 145,9

⁸⁷ De acordo com o autor, a carga tributária brasileira subiu de 29% do PIB em 1994 para 35% e 2006. Além da característica histórica de regressividade da carga tributária brasileira, essa elevação seu deu com base em modificações na legislação tributária a partir de 1995, entre as quais um pacote fiscal em 1998 com elevações no PIS e na COFINS, e a Lei 10.833/2003, que de forma não cumulativa elevou as alíquotas desses mesmos tributos, que incidem sobre bens e serviços, repassados ao consumo, aumentando o caráter regressivo do financiamento estatal no Brasil.

bilhões no último ano, em valores também de 2012. Um acréscimo de 1,99% do PIB para 3,22%. Números que representam ainda de 17,54% a 19,96% da arrecadação governamental, em elevação constante.

O agravante no Brasil é que as medidas de desonerações tributárias adotadas para combater a crise afetaram ainda mais o financiamento do orçamento da seguridade social, enfraquecendo as políticas sociais da previdência, saúde e assistência social. Além das implicações para os estados e municípios no financiamento das políticas de educação e saúde (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012, p. 28).

Os autores trazem que entre as principais renúncias são referentes aos tributos financiadores da seguridade como a COFINS (41,4 bilhões), o PIS/ Pasep (8,1 bilhões) e a CSL (7 bilhões) - em dados de 2011 - que somados aos 24,4 bilhões em renúncias previdenciárias, fizeram com que o orçamento da seguridade deixasse de contar com 65,8 bilhões de reais. 43% dos gastos tributários incidem sobre contribuições sociais exclusivas da seguridade social. Ainda em 2010 o governo tomou medidas de redução do IPI para a indústria automobilística e de eletrodomésticos. Desonerações estendidas em 2011 para a indústria de inovação tecnológica e sobre a folha de pagamentos de setores como a confecção, calçados, móveis e software. Já em 2012, mais desonerações para 15 setores da indústria. Lembrando que no caso dos impostos, embora as desonerações não afetem diretamente o orçamento da seguridade, o fazem nas transferências aos estados e municípios, em razão da obrigatoriedade constitucional de destinação de recursos para as políticas nessas esferas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012).

As justificativas apresentadas são de cunho econômico, visando aumentar a competitividade das empresas brasileiras, mas na realidade trata-se do socorro do fundo público ao capital, implicando no desfinanciamento das políticas da seguridade social (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012, p. 30).

Os autores também destacam o fator da dificuldade de realizar a participação e o controle democrático nas contas das desonerações tributárias, não somente pela complexidade do tema, mas pela própria opacidade das informações acerca dos montantes que deixam de ser arrecadados. Em âmbito federal, desde a Constituição houveram avanços na dimensão do gasto, com a criação de sistemas de informação sobre a execução financeira, porém no financiamento houveram recuos na (in)transparência da regressiva tributação por meio das reformas tributárias que dificultam o entendimento e o acesso pela população e da expansão das desonerações e da dificuldade de acesso às informações a seu respeito (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012).

Uma vez caracterizado o contexto geral atual da política social brasileira e das tendências que atuam sobre elas, passamos à análise objetiva do orçamento da seguridade social no âmbito do Distrito Federal, considerando ainda os aspectos que formam a conjuntura do período de abrangência da série histórica trabalhada e a realidade hodierna no que se refere às principais demandas da população local que pudemos apreender por meio de dados socioeconômicos.

4 DISTRITO FEDERAL E O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Neste capítulo nos debruçamos sobre o objeto de pesquisa que dá título ao presente trabalho. Para tanto, no primeiro tópico trazemos uma caracterização socioeconômica atual do Distrito Federal e área metropolitana por meio dos eixos da economia e desigualdade de renda; demografia e características gerais do mercado de trabalho que emprega a classe trabalhadora local; e dos indicadores sociais medidos no DF, como forma de mensurarmos algumas das principais demandas sociais. Após esta etapa, expomos os dados relativos ao Orçamento da Seguridade Social do DF, e de forma complementar, alguns números concernentes aos balanços fiscais do Orçamento Fiscal do ente. Estas informações são acompanhadas do exercício de análise crítica a que se propôs nesta dissertação.

4.1 Distrito Federal e Área Metropolitana: caracterização socioeconômica

O objetivo deste tópico é trazer uma caracterização socioeconômica do Distrito Federal que propicia elementos de análise quando confrontadas as informações com os dados orçamentários do GDF. Contudo, não poderíamos deixar de sinalizar contextualmente algumas questões políticas que interferem na dinâmica da condução governamental institucional do DF no período.

No contexto político que envolveu o período histórico de abrangência dos dados orçamentários analisados neste trabalho (2008 a 2015), tivemos os governos de José Roberto Arruda, pelo Partido Democratas (DEM), Rogério Schumann Rosso, à época filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Agnelo dos Santos Queiroz Filho, do Partido dos Trabalhadores (PT), e ainda o primeiro ano do governo de Rodrigo Sobral Rollemberg, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). No intuito de tratarmos dos dados relativos aos dois últimos planos plurianuais (2008-2011 e 2012-2015), consequentemente a análise iria perpassar o contexto dos governos Arruda e Agnelo, além do primeiro ano do governo Rollemberg. Porém, a prisão de Arruda e seu afastamento do Governo do Distrito Federal (GDF) pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) desaguararam na eleição indireta de Rosso ao posto.

Segundo noticiou a edição de 28 de novembro de 2009 do Correio Braziliense (PEREIRA, 2012), no dia anterior a Polícia Federal (PF) cumpriu 29 mandados de busca e apreensão em casas, escritórios, na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), no

Palácio do Buriti,⁸⁸ no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e na Residência Oficial de Águas Claras⁸⁹ em investigação da Operação Caixa de Pandora. Após depoimentos de Durval Barbosa, Secretário de Relações Institucionais do governo Arruda, em acordo de delação premiada⁹⁰ junto ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e à Polícia Federal, ganhou publicidade um esquema de pagamento de propinas por empresas que prestavam serviços ao GDF, beneficiando parlamentares distritais e autoridades do Poder Executivo, esquema este chefiado pelo então governador Arruda, que já vinha de um histórico⁹¹ de escândalos no exercício de outros cargos de poder.

Ainda no mesmo dia 28 de novembro, imagens de Arruda recebendo malotes de dinheiro em espécie das mãos do próprio Durval foram divulgadas,⁹² e em meio às investigações, no dia 11 de fevereiro de 2010, por 12 votos a dois, os ministros do STJ decidiram pela prisão preventiva de Arruda e pelo seu afastamento do GDF. Arruda ainda teria seu mandato cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal no dia 18 de março de 2010, por desfiliação partidária - uma vez que no dia 10 de dezembro de 2010 deixou o DEM, que já preparava a sua expulsão.⁹³

Mediante a renúncia do Vice-Governador, Paulo Octávio Alves Pereira,⁹⁴ e a renúncia à Presidência da CLDF por Leonardo Prudente (DEM) - ambos também investigados⁹⁵ na

⁸⁸ Sede principal do Poder Executivo do Governo do Distrito Federal.

⁸⁹ Residência Oficial do Governador do Distrito Federal.

⁹⁰ Como trazem as reportagens abordadas por Pereira (2012), Durval respondia a 12 ações penais, cinco de responsabilidade administrativa, seis de improbidade administrativa e a 12 ações civis públicas. Era investigado pela Operação Megabyte da PF, organizada pelo MPDFT, na qual a loja de sua esposa - Dot Paper Papelaria Personalizada - foi apontada como meio de lavagem de dinheiro, para justificar o desvio de recursos públicos durante o governo anterior (Joaquim Domingos Roriz, à época, quadro do PMDB), quando Durval comandou o funcionamento dos sistemas de informática do GDF com contratos feitos sem licitação, por meio do Instituto Candango de Solidariedade (ICS). Condenado em uma ação por improbidade administrativa, Durval decidiu prestar depoimento ao Núcleo de Combate a Organizações Criminosas (NCOC) para denunciar integrantes do governo Arruda, que, em sua visão, não lhe forneceram o apoio político necessário para não ser condenado.

⁹¹ Entre outras acusações e processos, Arruda renunciou ao cargo de senador e deixou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 2001, para escapar à cassação de seu mandato em escândalo por ter fraudado o painel de votação do Senado Federal quando da votação pela cassação de Luiz Estevão de Oliveira Neto (PMDB) por quebra de decoro parlamentar - em razão de outro esquema de desvio de verbas de obras do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo.

⁹² A exemplo, reportagem do veículo Congresso em Foco do dia 28 de novembro de 2009 disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/assista-ao-video-que-mostra-arruda-recebendo-dinheiro/>>.

⁹³ Como relatou o veículo Congresso em Foco no dia 10 de dezembro de 2010. Reportagem disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/arruda-deixa-o-dem-e-desiste-de-eleicao-em-2010/>>.

⁹⁴ Grande empresário do ramo da construção civil em Brasília, sócio majoritário das organizações Paulo Octávio, e que teve vida política ativa no DF até o escândalo, exercendo em duas legislaturas o cargo de deputado federal e em uma o de senador. É casado com Anna Christina Kubitschek Barbará Alves Pereira, neta de JK, fato de conhecimento público em Brasília e que historicamente conferiu *status* político ao empreiteiro, simbolizando, a nosso ver, a perpetuação de oligarquias políticas brasileiras no contexto brasileiro.

⁹⁵ Ao todo, oito dos 24 deputados distritais daquela legislatura foram mencionados na delação (PEREIRA, 2012).

Operação - a Mesa Diretora da CLDF,⁹⁶ por meio de seu Ato nº 26, de 25 de março de 2010,⁹⁷ convocou eleições indiretas para o cargo de Governador do Distrito Federal. Dessa forma, no dia 17 de abril de 2010, com 13 votos do total de 24 deputados distritais, Rosso foi eleito para mandato com duração até 31 de dezembro daquele ano eleitoral. Assim, a interrupção do governo Arruda é um aspecto relevante de análise dos dados.

Cabe portanto, para levantar elementos políticos de análise, referenciar os posicionamentos dos dois principais governos e partidos envolvidos na gestão do GDF no período. Arruda chegou ao poder, como salientamos compondo o corpo político do DEM. Este partido, defende em seu Ideário,⁹⁸ que o maior compromisso do Partido é com a liberdade, em todas as suas formas, impõe-se o dever de incentivar a liberdade da iniciativa em todos os planos - político, social e econômico. Afirma que é preocupante *o crescimento descontrolado da atividade empresarial do Estado, que, em muitas áreas, transborda os limites aceitos num regime econômico, social e político de livre competição*, e que *o processo de libertação das amarras da concentração de poder inclui a proteção do cidadão contra a asfixia burocrática, o controle da voracidade fiscal e a contenção da interferência excessiva do Estado na atividade econômica*.

Já em suas Diretrizes,⁹⁹ o DEM defende uma política de saúde que considere prioritariamente o atendimento à mãe (não à mulher, à mãe) e à criança, e o combate sistemático às moléstias endêmicas e às epidemias, principalmente por meio da ação preventiva e assistencial. O fomento aos programas de alimentação destinados à população de baixa renda, especialmente crianças e gestantes, a proteção à família e adoção de uma política de planejamento familiar, *fundamentada na paternidade responsável*, e o amparo ao menor abandonado também são postos. Defende ainda a eficiência na viabilidade da previdência social, a transformação dos fundos sociais em fonte de benefícios para as populações de baixa renda e a implantação de uma política de emprego com a concessão de tratamento favorecido aos setores produtivos capazes de aumentar a absorção de mão-de-obra, além da *reformulação da legislação trabalhista, possibilitando a regulamentação de novas formas de associação ao trabalho*.

⁹⁶ Presidida pelo deputado Wilson Lima (Prona-DF), eleito para o cargo de Presidente da Câmara Legislativa em 02 de fevereiro de 2010, ocupando ainda, interinamente, o cargo de Governador do Distrito Federal.

⁹⁷ Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/documents/5744638/13368168/DCL+n%C2%BA%20054+de+25+de+mar%C3%A7o+de+2010.pdf?version=1.0>>.

⁹⁸ Disponível em: <<http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/01/Ideario-do-Democratas.pdf>>.

⁹⁹ Disponível em: <<http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/01/Diretrizes1.pdf>>.

Na esfera econômica, o documento aponta o apoio ao cooperativismo e outras formas associativas de produção e - entre outros aspectos que perpassam desde a reforma agrária e urbana até a gestão da política cambial e de comércio externo para assegurar o equilíbrio no balanço de pagamentos, em afirmações genéricas - a limitação da atividade empresarial do Estado, condicionada às hipóteses de ausência da iniciativa privada e a execução de uma política de gastos públicos *eficaz e equilibrada, austera e não inflacionária*.

Por seu turno o PT, de Agnelo Queiroz, declara em seu Manifesto de Fundação,¹⁰⁰ demarca que as maiorias que constroem a riqueza da Nação não esperam mais que a conquista de seus interesse econômicos, sociais e políticos venham das elites dominantes, mas da sua organização como ferramenta da construção de uma sociedade que responda aos interesses dos trabalhadores e demais setores explorados pelo capitalismo. Exige melhores salários, condições de trabalho e atendimento de serviços aos segmentos populares. *O PT nasce da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados*. em outro trecho, defende que o povo decida o que fazer da riqueza produzida e dos recursos naturais do país, que têm servido aos interesses do grande capital e devem ser postas a serviço do *bem-estar* da coletividade. *Para isso é preciso que as decisões sobre a economia se submetam aos interesses populares*. Assim, o PT afirma pretender chegar à direção do Estado para realizar uma política democrática e do ponto de vista dos trabalhadores tanto no plano econômico quanto no social, buscando conquistar a liberdade para que o povo possa construir uma sociedade igualitária, *onde não haja explorados nem exploradores*.

Vale ressaltar que este Manifesto foi aprovado e publicado em 1980. De lá para cá, sabe-se que a trajetória do PT e mesmo seus discursos o distanciaram de determinados posicionamentos classistas, como alguns destacados acima, o que entretanto, não é objeto de nossa análise. Mas trazemos esses trechos dos dois partidos, para evidenciarmos que, do ponto de vista político-institucional, se colocam em lados aparentemente opostos, e têm como ponto de partida, espectros políticos diversos na apreensão do Estado e de sua intervenção econômica e social, o que se coloca à prova neste trabalho, ainda que apenas em caráter exemplificativo e empírico, sem qualquer intencionalidade conclusiva a respeito dos partidos em si, mas sim da atuação política desses governos sob seus mandatos.

Outro aspecto importante para a análise dos dados orçamentários se refere ao fato da caracterização socioeconômica que segue adiante se dar não só sobre dados relativos ao DF

¹⁰⁰ Disponível em: <<http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/manifestodefundacaopt.pdf>>.

em si, mas também à Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) e aos municípios da Periferia Metropolitana de Brasília (PMB), que juntamente com o DF formam a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Como trata a própria Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) em seu artigo 9º, o GDF tem a responsabilidade de buscar medidas de integração do DF com a região do seu entorno no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social do mesmo.

Schvasberg (2010) resgata que em meio ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), nos anos 1970, em vigor do regime militar, houve uma primeira iniciativa governamental de instituição formal de regiões metropolitanas como consolidação das metrópoles enquanto lócus ou expressão espacial da lógica da expansão industrial. Por meio de leis federais,¹⁰¹ criou-se nove regiões metropolitanas envolvendo os principais centros urbanos nacionais e suas áreas de influência imediata, composta pelos municípios que eram vistos como uma mesma unidade socioeconômica.

Essas leis foram a materialização de uma intenção declarada já no I PND, de JK, no qual foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que ampliou os estudos a respeito e identificou aglomerações que apresentavam um intenso processo de urbanização com um patamar mínimo de população (CODEPLAN, 2014a).

Em um segundo momento, a Constituição de 1988 estabeleceu a competência aos estados federados de institucionalizar suas unidades regionais, além de propiciar outras categorias de organização regional abrindo possibilidades para os estados desenvolverem planejamento regional, o que desencadeou um ciclo de criação de novas unidades regionais de diferentes dimensões. No texto constitucional criou-se ainda a categoria de Região de Desenvolvimento Integrado (RIDE) - por meio dos artigos 21, 43 e 48 - e a partir de então foram criadas três unidades instituídas dessa forma: a RIDE-DF, a RIDE do Polo Petrolina e Juazeiro, e a RIDE da Grande Teresina (SCHVASBERG, 2010).

A RIDE-DF foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelos Decretos nº 2.710, de 4 de agosto de 1998 e nº 7.469, de 4 de maio de 2011, em articulação dos estados do Goiás e Minas Gerais com o Distrito Federal. É composta por 22 municípios¹⁰² além do Distrito Federal. De acordo com a CODEPLAN

¹⁰¹ Lei Complementar nº 14/1973 e Lei Complementar nº 27/1974.

¹⁰² São eles: Abadiânia (GO), Água Fria de Goiás (GO), Águas Lindas de Goiás (GO), Alexânia (GO), Brasília (DF), Buritis (MG), Cabeceira Grande (MG), Cabeceiras (GO), Cidade Ocidental (GO), Cocalzinho de Goiás (GO), Corumbá de Goiás (GO), Cristalina (GO), Formosa (GO), Luziânia (GO), Mimoso de Goiás (GO), Novo Gama (GO), Padre Bernardo (GO), Pirenópolis (GO), Planaltina (GO), Santo Antônio do Descoberto (GO), Unaí (MG), Valparaíso de Goiás (GO) e Vila Boa (GO), de acordo com a configuração territorial de 01 de agosto de 2012.

(2014a), o principal objetivo na criação da região era realizar o planejamento conjunto de serviços públicos comuns a esses entes federados, em especial nos campos de infraestrutura e geração de empregos.

Porém, como traz Schvasberg (2010), são raras as experiências brasileiras que possuem efetiva articulação e integração na gestão e planejamento metropolitano. Por meio da análise dos Planos Diretores Municipais das cidades que compõem a RIDE-DF e têm dimensão suficiente para a elaboração deste documento (Alexânia, Formosa, Luziânia e Novo Gama) e do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT-DF), o autor aponta que embora todos os Planos¹⁰³ anunciem genericamente as intenções de integração regional (vazios de conteúdo, estratégias, instrumentos e espacialização), são poucos, isolados e de baixa efetividade os esforços de articulação regional.

Não obstante a existência da RIDE-DF, segundo a CODEPLAN (2014a), Brasília se apresenta como um centro polarizador e traz no seu bojo todos os requisitos para ser classificada como uma metrópole nacional - embora ainda não tenha sido assim caracterizada formal e institucionalmente. Por meio de nota técnica (CODEPLAN, 2014a) a instituição expõe resultados de estudos, baseados nos parâmetros utilizados pelo IBGE para delimitar as metrópoles, no intuito de definir com maior precisão o que vem a ser a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Esta é composta por 12 dos 22 municípios¹⁰⁴ que compõem a RIDE-DF, todos localizados no estado de Goiás, como se pode observar na figura 1.

Considerando indicadores de fluxos demográficos e de mão-de-obra, fluxos de demanda para serviços de saúde e educação, fluxos para compra de bens e serviços, bem como aspectos relativos à densidade demográfica e taxa de urbanização, identificou-se que esses municípios possuem intensas relações¹⁰⁵ com o DF (CODEPLAN, 2014a). Dessa forma, a área composta por esses municípios ao redor do DF (e que juntamente com ele forma a AMB) é denominada Periferia Metropolitana de Brasília (PMB).

Assim, como se verá adiante, na caracterização socioeconômica do DF abordamos dados relativos à RIDE-DF, à AMB e à PMB, à medida da disponibilidade destes, entendendo-os como informações que se somam de modo a nos oferecerem uma maior

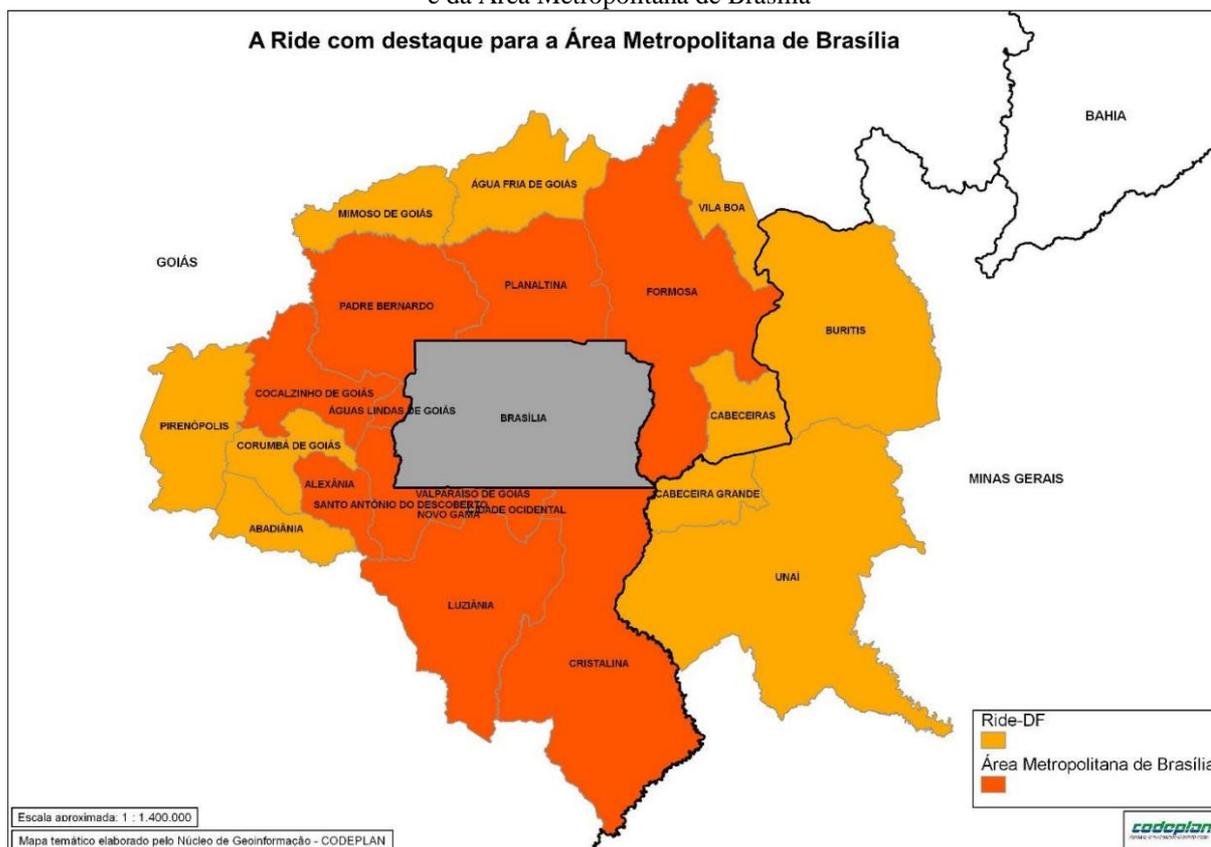
¹⁰³ Interessante notar que, conforme traz Schvasberg (2010), em certas partes dos Planos a semelhança da redação é tamanha que é possível *perceber* que suas elaborações se deram por meio da mesma consultoria técnica, que os reproduziu, inobstante as diferenças contextuais.

¹⁰⁴ Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

¹⁰⁵ A exemplo, no campo esportivo, dos 12 clubes que disputaram a primeira divisão do Campeonato Brasileiro de Futebol em 2016, quatro não eram do DF. São eles: Bosque Formosa Esporte Clube (GO), Paracatu Futebol Clube (MG), Sociedade Esportiva Planaltina (GO), e a Associação Atlética Luziânia (GO), que se sagrou campeã do *Candangão* - como é popularmente conhecido o campeonato - naquele ano.

proximidade ao que vem a ser a realidade objetiva da população que mora, trabalha e/ou tem atividades e relações com o DF, influenciando a demanda por políticas sociais no ente, bem como a sua arrecadação orçamentária por meio da dinamização das relações econômicas.

Figura 1 - Mapa da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e da Área Metropolitana de Brasília



Fonte: CODEPLAN (2014a).
Elaboração: CODEPLAN (2014a, p. 24).

4.1.1 Economia e desigualdade de renda

De acordo com a Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN (2016b), o PIB-DF de 2014 foi contabilizado em 197,4 bilhões de reais em valores correntes. Embora o resultado do PIB de 2015 ainda não tenha sido oficialmente divulgado, o Índice de Desempenho Econômico do DF (IDECON-DF) de 2015 revela diminuições em todos os trimestres do ano em relação ao desempenho de 2014 - 1,7% no primeiro, 0,6% no segundo e

no terceiro, e 2,5% de retração do desempenho econômico no quarto trimestre em relação ao mesmo período de 2014.

Trata-se de uma economia que varia entre a sétima e a oitava maior do país em comparação com os estados da federação, contabiliza 3,4% do PIB nacional e 36,4% do PIB da região Centro-Oeste (CODEPLAN, 2016b).

O crescimento do PIB-DF oscilou bastante durante os anos que compõem o período de análise deste trabalho. Como se pode observar na tabela 1, de 2008 a 2010, obteve forte crescimento. Já de 2011 a 2013, o crescimento foi irrisório, contanto inclusive com um ano de retração econômica. Em 2014 houve uma recuperação do crescimento - que porém não se manteve no ano seguinte, no qual o resultado será recessivo, como indicam os dados do IDECON-DF supracitados.

Tabela 1 - PIB-DF de 2007 a 2014.
Valores correntes nominais em reais.

Ano	PIB-DF
2007	93,4 bilhões
2008	110,3 bilhões
2009	124,3 bilhões
2010	144,2 bilhões
2011	154,6 bilhões
2012	164,1 bilhões
2013	175,9 bilhões
2014	197,4 bilhões

Fonte: CODEPLAN (2016b).
Elaboração própria.

De quando possuímos dados, o PIB do conjunto dos municípios da RIDE-DF somou 13,7 bilhões de reais em 2012 em valores correntes (CODEPLAN 2014a), totalizando um montante de 177,8 bilhões de reais no PIB da RIDE-DF como um todo naquele ano.

O PIB per capita do DF - medido em 2014 - é o mais alto entre as unidades federativas brasileiras, calculado em 69,2 mil reais, valor 2,4 vezes o PIB per capita brasileiro (28,5 mil reais), 60% maior do que o do segundo ente com maior valor, São Paulo (42,2 mil reais), e 6,2 vezes maior do que o do estado com menor PIB per capita, Maranhão (11,2 mil reais).

Porém, o PIB per capita, que havia se elevado 1,9% em 2011, retraiu em 0,7% no ano seguinte, em 1,6% em 2013 e em 0,2% em 2014 (CODEPLAN, 2016b).

Por seu turno, a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2015 (CODEPLAN, 2016a) apurou a renda domiciliar média da população do DF em R\$ 5.192,38 - 6,59 salários mínimos (SM) em valores correntes - e a renda per capita em R\$ 1.652,97 (2,1 SM). A título de comparação, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014 (IBGE, 2015), naquele ano a média de rendimento dos domicílios particulares permanentes brasileiros foi de R\$ 3.133,00 em valores correntes, e a média do Centro-Oeste foi calculada em R\$ 3.746,00, enquanto que o rendimento médio mensal domiciliar per capita do país, entre os domicílios que declararam ter rendimento, foi de R\$ 1.246,00, e no Centro-Oeste R\$ 1.486,00. Já a renda domiciliar média mensal dos municípios da PMB em 2013 foi calculada em R\$ 2.043,25 em valores correntes, o que equivalia a 3 salários mínimos. A renda per capita mensal média era de R\$ 703,61, ou seja, um salário mínimo (CODEPLAN, 2014c). Desde já observamos a elevada desigualdade de renda existente entre a população do DF em relação à população da sua periferia metropolitana. A renda domiciliar média da PMB equivale a 39,4% da do DF, e a renda per capita mensal equivale a 42,6%.

Como traz a Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a estruturação organizativa do DF, o ente é dividido em Regiões Administrativa (RAs), nas quais atuam administradores regionais nomeados pelo Governador do DF, que representam a Prefeitura do Distrito Federal sob a supervisão da Secretaria do Governo (artigos 9º e 10º). O DF conta hoje¹⁰⁶ com 31 RAs. A PDAD destaca que é importante considerar os dados do DF desagregados por RA, onde aparece um novo contexto, no qual evidencia-se o seu elevado nível de desigualdade no interior de seu território. A desigualdade entre as RAs é um fator que influencia todos os indicadores socioeconômicos do DF, como se observará adiante, de modo que no nível de renda as diferenças já se apresentam, como mostra a tabela 2. O Lago

¹⁰⁶ De acordo com Medeiros e Campos (2010), os movimentos migratórios influenciados pelo Estado para a Região Centro-Oeste não foram apoiados pelo devido planejamento, e a partir da sua construção, Brasília passou a ser destino praticamente exclusivo dos migrantes da região. Apesar de intencional, a ocupação urbana polinucleada com a criação de cidades satélite dispostas além do cinturão verde circundante ao plano urbanístico original passou, ao longo da história da cidade, por um aprofundamento expansivo que constituiu "cidades-dormitório" com padrão urbanístico bastante inferior à área central e, ao abrigar as populações mais pobres, se mostrou como uma forma de segregação espacial, embora já no período mais recente - de meados dos anos 1980 pra cá - o aparecimento de um novo vetor de expansão urbana constituído pelos condomínios irregulares passou a abrigar também populações de "classes médias", configurando uma outra dinâmica territorial. Assim, o planejamento urbano funcionalista, de viés tecnicista não conseguiu dar conta de uma estrutura urbana que é expressão das formas espaciais e práticas sociais complexas e multifacetadas. A esse respeito, a CODEPLAN (2015a) faz um resgate do histórico das criações das Regiões Administrativas do DF em meio ao processo de expansão da sua malha urbana.

Sul é a RA com maior renda domiciliar média mensal do DF, em valor mais de quatro vezes maior do que a média do DF e onze vezes maior do que a da RA com menor renda, SCIA/Estrutural.

Tabela 2 - Regiões Administrativas por renda domiciliar média mensal em salários mínimos (SM).

Região Administrativa	Renda média	Região Administrativa	Renda média
Lago Sul	27,5 SM	Riacho Fundo	6,2 SM
Park Way	19,9 SM	Gama	5,8 SM
Sudoeste/Octogonal	17,7 SM	Candangolândia	5,7 SM
Plano Piloto	15,7 SM	Samambaia	4,4 SM
Jardim Botânico	15,1 SM	Brazlândia	4,3 SM
Lago Norte	14,8 SM	Planaltina	4,3 SM
Águas Claras	10,9 SM	Santa Maria	4,2 SM
Vicente Pires	10,9 SM	Riacho Fundo II	4,0 SM
Guará	9,4 SM	São Sebastião	3,9 SM
Cruzeiro	9,3 SM	Ceilândia	3,9 SM
SIA	7,4 SM	Recanto das Emas	3,7 SM
Sobradinho II	7,4 SM	Paranoá	3,5 SM
Taguatinga	7,3 SM	Itapoã	3,2 SM
Sobradinho	7,2 SM	Fercal	2,9 SM
Distrito Federal	6,6 SM	Varjão	2,9 SM
Núcleo Bandeirante	6,6 SM	SCIA/Estrutural	2,5 SM

Fonte: CODEPLAN (2016a).
Elaboração própria.

Apesar da PDAD mensurar o coeficiente de Gini¹⁰⁷ do DF em 0,468, este dado não condiz com os microdados da PNAD 2015, nos quais o coeficiente de Gini do DF é medido

¹⁰⁷ Instrumento de medição do grau de distribuição de renda de variação de zero, situação na qual todos os indivíduos da sociedade têm a mesma renda, a um, na qual apenas um indivíduo tem toda a renda da sociedade. Salvador e Amorim (2010) esclarecem que apesar de ter a vantagem de verificar ao longo dos anos as diferenças de renda entre indivíduos de uma mesma população, essa medição não pode ser tida como sinônimo de desigualdade social, como reiteradamente ocorre em comunicações científicas ou não. Por medir a desigualdade entre indivíduos, o coeficiente não tem a capacidade de medir a desigualdade entre classes, ao não distinguir as fontes das rendas. É ainda um coeficiente incapaz de medir a quantidade de riqueza ou pobreza da população, revelando apenas o nível de homogeneidade entre as rendas ali auferidas. Este último fator faz com que as comparações entre diferentes países ou regiões que utilizam somente o coeficiente de Gini sejam problemáticas,

em 0,555. Sem o mérito de julgar qual medição representa de forma mais próxima a realidade, é importante salientarmos essa diferença considerando que no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁰⁸ (PNUD), o coeficiente de Gini no DF foi medido em 0,634 em 2010, e na PNAD 2013, em 0,570. Não obstante a essa redução do coeficiente no DF de 2010 a 2013, os dados do Atlas expõem que o índice era medido no DF em 0,62 em 1991, sendo elevado a 0,63 em 2000, ou seja, nas duas últimas décadas (enquanto a média brasileira teve leve queda de 0,63 para 0,60, em especial a partir do ano 2000, quando foi medido 0,64), o DF o índice se elevou. Já na RIDE-DF, o coeficiente passou de 0,65 para 0,64 de 2000 a 2010. Não obstante as limitações do índice, os dados sugerem para uma desigualdade elevada e praticamente estagne no DF nas últimas duas décadas, com alguma redução no passado mais recente. De modo similar, considerado o conjunto da RIDE-DF, a redução da desigualdade foi mínima na última década.

O banco de dados¹⁰⁹ da pesquisa do PNUD ainda nos permite observar que o índice de Theil-L,¹¹⁰ que na média brasileira caiu de 0,78 em 1991 para 0,68 em 2010, no DF se elevou de 0,72 para 0,76. Da mesma forma ocorreu em diversos indicadores de desigualdade da pesquisa, tais como a porcentagem da renda apropriada pelo um quinto mais pobre da população, que no DF passou de 2,3% para 2,2%, pelos dois quintos mais pobres, que passou de 7,3% da renda para 7%, e pelos três quintos mais pobres, que passou de 16,2% para 15,4% da renda. Por outro lado, o um quinto mais rico da população do DF possuía 66% da renda em 1991, e em 2010, 67,2%, enquanto que o um décimo mais rico passou de 48,2% para 49,3% da renda local.

Na RIDE-DF como um todo, com dados somente de 2000 e 2010, se observa leves reduções nos indicadores de desigualdade, como percentual da renda apropriada pelo um quinto mais pobre da população passando de 2% para 2,4% no período, pelos dois quinto as mais pobres de 6,4% para 7,3% e pelos três quintos de 14,2% para 15,4%. Por seu turno o um quinto mais rico passou de 69,9% da renda para 68,7%, o um décimo mais rico passou de 52,9% para 51,9%, e o índice de Theil-L passou de 0,82 para 0,77.

já que os indivíduos com maior e menor renda de diferentes locais podem diferir em muito entre si nos montantes de renda que possuem. Os autores ainda problematizam a precisão do índice no Brasil por ser calculado a partir de dados da PNAD, que segundo os autores, apesar de ser uma fonte internacionalmente reconhecida como fonte de informações, as pesquisas domiciliares subestimam as rendas do capital, como juros, lucros e aluguéis, bem como as rendas provenientes de benefícios da seguridade social, como aposentadorias, pensões, o BPC e os benefícios assistenciais, dando preponderante importância às rendas do trabalho.

¹⁰⁸ Em parceria com a Fundação João Pinheiro e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

¹⁰⁹ Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>.

¹¹⁰ Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita, excluídos os domicílios com renda nula. Quanto mais próximo de zero, menor o índice de desigualdade.

Temos portanto que o DF é um ente com elevada desigualdade de renda. Uma desigualdade que vem de décadas e que é apontada como levemente reduzida no passado recente por um agrupamento de dados (Gini), e em elevação por outros (Theil-L). Considerando a RIDE-DF como um todo, ambos os agrupamentos indicam leve redução na última década. Redução essa que é incipiente se comparada com os elevados números da concentração de renda local.

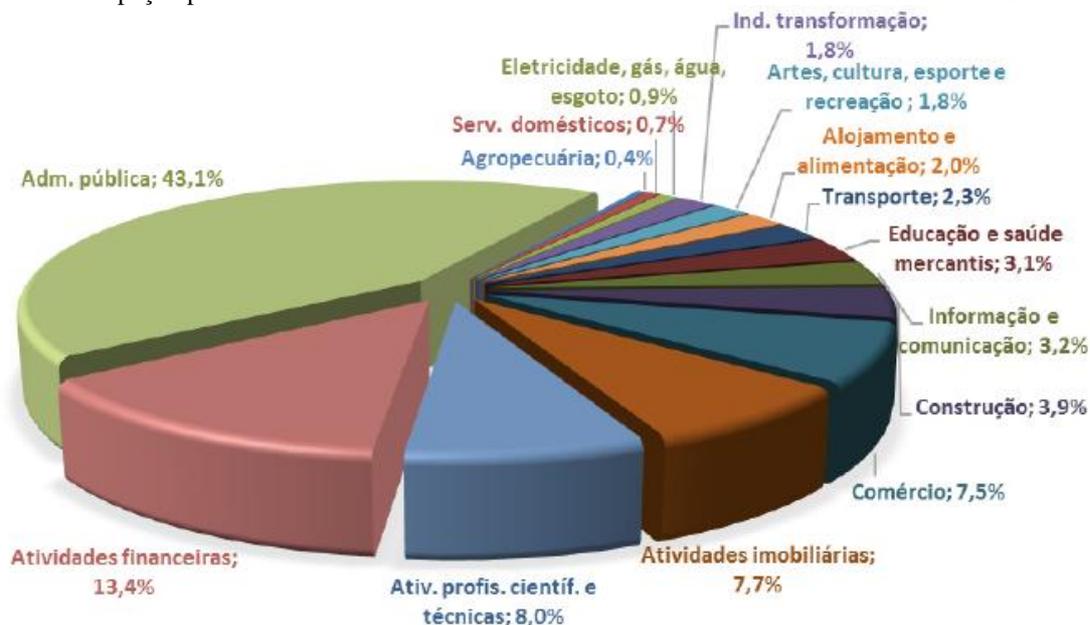
A implementação de um sistema de *Conta de Rendias* no Sistema de Contas Regionais a partir de 2010 permitiu à CODEPLAN (2016b) a visualização das porcentagens correspondentes por salários, remunerações do trabalho e contribuições sociais; impostos sobre a produção; e *excedentes operacionais brutos* das empresas em relação ao PIB-DF. Em 2014, a conta de salários e contribuições sociais representou 55,1% do PIB-DF, dos quais, 43% relativos aos salários. O documento destaca que a elevada participação da remuneração do trabalho no PIB local é em parte explicada pela importância da administração pública para a economia do ente, de modo que no mesmo ano a conta representou 43,5% do PIB na média nacional. Vale lembrarmos que (como tratado foi no capítulo anterior) do montante relativo às contribuições sociais, parte é desvinculada de sua destinação constitucional para o financiamento do orçamento fiscal, sendo assim utilizada para fins outros que não a construção de políticas sociais voltadas aos trabalhadores.

Segundo o documento da CODEPLAN (2016b), o *excedente operacional bruto* equivale à remuneração das empresas, o que sobra da renda gerada por elas depois de liquidados os compromissos com os empregados e o governo, na forma de impostos. Esses rendimentos são apresentados junto aos rendimentos mistos, correspondentes aos rendimentos recebidos por titulares de empresas não constituídas, sociedades pertencentes à famílias e rendimentos obtidos por empregadores e trabalhadores por conta própria. Esses valores representaram 30,9% do PIB-DF 2014, significativamente inferior à média nacional de 41,6% do PIB. É também importante trazermos que no caso, trata-se apenas de valores oficiais e declarados à Receita. Segundo o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ, 2016), estima-se que em 2015 a evasão fiscal no Brasil tenha ficado entre 7,7% e 9,9% do PIB nacional, o que corresponde a um montante de mais de 539 bilhões de reais em valores correntes.

Completam os valores totais, além da conta de salários e da conta do excedente operacional empresarial, a conta dos impostos, que totalizou 14% do PIB-DF em 2014, ano em que a média nacional representou 14,9% do PIB (CODEPLAN, 2016b).

Ainda neste eixo de caracterização, em relação aos setores de maior magnitude econômica no DF, em 2014 o setor de serviços respondeu por 92,9% da produção de valores - com especial relevância para a administração pública, que somou mais de dois quintos ao valor adicionado bruto,¹¹¹ e para as atividades do setor financeiro, que somaram mais de um décimo, como se pode visualizar no gráfico 3, enquanto que a indústria representou 6,6% da produção, e agropecuária, 0,4% (CODEPLAN, 2016b).

Gráfico 3 - Participação percentual das atividades econômicas no valor adicionado bruto do DF em 2014.



Fonte: CODEPLAN (2016b).
Elaboração: CODEPLAN (2016b, p. 17).

4.1.2 Demografia e trabalho

Dados da PDAD (CODEPLAN, 2016a) mostram que em julho de 2015 a população do DF era de 2,9 milhões de pessoas. Segundo a PMAD (CODEPLAN, 2014c), em 2013 a população da PMB somou 1,1 milhão de pessoas. Juntas, temos uma população de aproximadamente 4 milhões de pessoas na AMB.

Um interessante dado trabalhado pela PMAD é que dos municípios goianos da PMB, 30,6% da população é nativa do estado. Dos 69,4% de imigrantes, 40,5% é proveniente do

¹¹¹ Relativo ao valor do PIB deduzidos os valores de impostos sobre os produtos, líquidos de subsídios (CODEPLAN, 2016b).

DF. Segundo o estudo, parcela substantiva dessa população - embora de difícil mensuração - não é propriamente imigrante, mas composta por pessoas que nasceram no DF por inexistência ou insuficiência de locais adequados para o parto na cidade natal de seus pais (CODEPLAN, 2014c). Aponta assim, por meio de dados demográficos, a relevância da política de saúde do DF para a população da PMB.

Entre as motivações que levaram às migrações para a PMB, 62,9% declararam acompanhar parentes, 14,6% a aquisição de moradia e 13,5% a procura de trabalho. Como o próprio documento assinala, uma vez que boa parte dos que declaram acompanhar parentes são filhos de moradores do município da PMB que nascem no DF, a aquisição de moradia e a procura de trabalho são determinantes fatores de migração (CODEPLAN, 2014c). Portanto, a busca por oportunidades de emprego é um fator relevante para a composição da população regional.

52,1% da população do DF é do sexo feminino. Do total da população, 29,3% da responsabilidade pelos domicílios está a cargo de mulheres (CODEPLAN, 2015a). Na PMB 51,9% da população são mulheres e elas são responsáveis por 33,9% dos domicílios (CODEPLAN, 2014c).

Quanto às faixas etárias da população do DF, 18,8% tem até 14 anos de idade, 65,8% tem entre 15 e 60 anos, e a população com mais de 60 anos responde por 15,4% do total (CODEPLAN, 2015a). Em outro estudo, a CODEPLAN (2014b) revela que 30,5% dos jovens (entre 15 e 29 anos) do DF só estudam e 15,4% não estudam e não trabalham. Dados mais específicos ainda mostram que a porcentagem de mulheres que só estudam é superior à de homens, condição ocupada também em maior porcentagem por pessoas não negras do que negras. Entre os que só trabalham, a maior parte são homens e negros, enquanto que entre as pessoas que não estudam nem trabalham a maior porcentagem é de mulheres, principalmente negras.

Outra publicação ainda destaca que apenas 60% dos idosos do DF são aposentados, a maior parte destes, concentrados nas regiões do Lago Norte, Plano Piloto, Sudoeste/Octogonal, Águas Claras, Park Way e Lago Sul. Em contraposição, a porcentagem de idosos aposentados no Varjão é de 26,3%, em São Sebastião 25% e no Itapoã 22,8% (CODEPLAN, 2013b).

Na PMB, 24,9% da população tem até 14 anos e 70,6% até 39. A população com 60 anos ou mais representa 8,3% do total. O estudo confere importância à quantidade de jovens (menores de 15 anos) e idosos dependentes economicamente de outras pessoas. Entre os

primeiros a razão é de 37,3 para cada grupo de 100 pessoas, e no segundo grupo, de 12,5, totalizando um número de 49,8 dependentes para cada 100 pessoas (CODEPLAN, 2014c).

Da população do DF, 52,3% se declara parda, 41,7% se diz branca e 5,7% se declara de cor preta. Vale ressaltar que nas RAs de maior renda a maior parte da população é de cor branca - no Lago Sul, 69,5%, Plano Piloto 67,7%, Jardim Botânico 63,4% e no Lago Norte 59,6% - e nas RAs de menor renda estão as maiores concentrações da população que se declara preta - no Itapoã 13,7%, Santa Maria 13,2%, Paranoá 11,4%, Fercal e SCIA/Estrutural, 11,1%, além do Gama, onde 10,5% da população local assim se declara. Outros 0,3% da população é de cor amarela e 0,02% é indígena (CODEPLAN, 2016a). Na PMB, 59,1% da população se declara parda ou mulata, 31,7% branca, 7% preta, 1,9% amarela e 0,3% indígena (CODEPLAN, 2014c).

Estes dados mostram a dificuldade de acesso das mulheres ao mercado de trabalho local e reverberam no contexto distrital a realidade brasileira em relação ao aspecto econômico do racismo, que como vimos em Prado Jr. (1977), tem origem na formação social brasileira, sendo uma das principais marcas do desenvolvimento do capitalismo no país. Apresentam, ainda a demanda por políticas de geração de empregos para os jovens e de proteção social aos idosos, sendo que no tocante aos primeiros, os fatores sexo e cor são fundamentais, enquanto que em relação aos últimos, mais uma vez aparecem os fatores regionais como determinantes.

A população economicamente ativa (PEA) do DF é de 1,55 milhão de pessoas, das quais mais de 177 mil estão desempregadas (CODEPLAN, 2015a). Reunindo dados dos estudos *Pesquisa Emprego e Desemprego do Distrito Federal (PED/DF)* - realizados pela Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB) em convênio com o DIEESE e a CODEPLAN - verificamos que o elevado desemprego do DF vinha diminuindo de 2008, a 2011. A partir de então permaneceu praticamente estagnado até 2014, mas subiu quase três pontos percentuais em 2015, atingindo a taxa de 14,4% da PEA, como se pode observar no gráfico 4.

Da população economicamente ativa, 70,2% está ocupada no setor de serviços. 18,1% está ocupada no setor de comércio. Se considerarmos este último como uma atividade de oferta de serviços, temos 88,3% de toda a PEA do DF. O setor de construção ocupa 6,2% e outros 3,8% trabalham na indústria de transformação. Outras atividades ocupam 1,7% da PEA (CODEPLAN, 2016b).

Dos postos de trabalho do DF, 42,6% estão localizados no Plano Piloto, região central do ente, porcentagem mais de cinco vezes superior à de Taguatinga e Ceilândia, segunda e terceira regiões administrativas com as maiores concentrações de postos de trabalho, com

7,9% e 6,7%, respectivamente. Além do Plano Piloto, nove, das 31 RAs possuem 2% ou mais dos postos de trabalho, números que apresentam a grande concentração da atividade econômica do DF no Plano Piloto. Contrastando com esses dados, reside no Plano Piloto 7,8% da população do DF. As RAs mais populosas são Ceilândia, com 16,2% e Samambaia, com 8,2%, seguidas do Plano Piloto e de Taguatinga, com 7,6% da população (CODEPLAN, 2015a).

Gráfico 4 - Taxa percentual de desemprego no DF de 2008 a 2015.



Fonte: SETRAB (2011; 2012; 2013; 2014; 2015b).

Elaboração própria.

Abordando tanto os aspectos de gênero e cor, quanto a escolaridade, Gonçalves, Zgiet, Andrade e Rosa (2015), trazem que no DF, 58,2% das mulheres são ativas economicamente. Apesar da escolaridade das mulheres ser superior à dos homens, as porcentagens de mulheres ativas que recebem menos de um salário mínimo é de 28,7%, enquanto que entre os homens é de 18,4%. Já entre os rendimentos acima de seis mil reais mensais, 10,6% dos homens ativos os detêm, enquanto que entre as mulheres essa taxa é de 7,7%. O estudo ainda traz que cada nível de escolaridade é responsável por um aumento de 22,2% na probabilidade de uma mulher estar trabalhando, e para os homens essa influência é de 12,1%. Entre as RAs pesquisadas, a menor diferença de salários entre homens e mulheres foi no Plano Piloto, de 19,3%, chegando a 40,9% no SIA. O fato de ser negro ou negra ainda afeta em 9,1% a menos no salário em média no DF.

Parte das diferenças salarial e de inserção no mercado ocorre no setor privado, mas o setor público também colabora com esses índices. É o que mostra o relatório da CODEPLAN (2015b) a respeito da distribuição de postos de poder e decisão por sexo no DF. Resgatando que a nível federal os cargos de direção, chefia e assessoramento são majoritariamente ocupados por homens, e que apesar de ser maioria do eleitorado, as mulheres ocupam menos de 10% dos cargos legislativos no país, no GDF, quanto mais elevado o nível de poder e decisão entre os cargos de natureza administrativa, natureza especial e de natureza política, menor a participação de mulheres - em dados de 2013 - nas mais diversas áreas do Poder Executivo, o que influi também no valor das remunerações.

Na PMB a população economicamente ativa soma 514,3 mil pessoas. 51,6% da PEA declarou ter trabalho remunerado. 19,8% diz ser estudante e 11,2% exercer trabalho do lar. Os aposentados e pensionistas são 8,3% da população. Outros 4,8% declararam estar desempregados e 3,9% dizem não ter atividade. Embora sejam importantes para termos uma visão geral a respeito das atividades da PEA, estes dados não permitem que o desemprego seja mensurado de forma precisa, uma vez que parte dos que se declaram estudantes, do lar e mesmo aposentados e pensionistas podem estar em situação de desemprego, ou seja, estar à procura de um posto de trabalho (CODEPLAN, 2014c).

Dos ocupados, 76% trabalha no setor de serviços (dos quais 25,9% no comércio e 10,1% na administração pública). 20% dos ocupados trabalha na indústria (15,1% na construção civil e 4,9% na indústria de transformação) e outros 2,7% na agropecuária. Completam o percentual 1,3% que não souberam responder (CODEPLAN, 2014c).

Ainda sobre os ocupados, 61,7% tem carteira assinada ou é servidor público. 17% são trabalhadores autônomos ou profissionais liberais e 16,9% diz não ter a carteira de trabalho assinada. 3,6% estão entre trabalhadores temporários, estagiários, aprendizes, ou não sabem. Os empregadores são 0,8% do total (CODEPLAN, 2014c).

Com relação ao local de trabalho, 53,5% trabalha no próprio município e 27,1% em Brasília (CODEPLAN, 2014c).

Assim, temos que o acesso ao trabalho protegido legalmente é muito reduzido entre esses trabalhadores. As formas de flexibilização e precarização do trabalho e o empreendedorismo individual, em muito por conta dos níveis de desemprego, como marcas da crise do capital e das transformações que implica ao trabalho, que discutimos no capítulo anterior, se fazem muito presentes na dinâmica local, além de refletirem a condição brasileira de país de capitalismo periférico. Ainda destaca-se como é significativa a parcela dessa população que trabalha em Brasília.

Em estudo a respeito do trabalho infantil no DF, a CODEPLAN (2013c) traz ainda que em 2011, das crianças e adolescentes de cinco a 17 anos, 3,3% estavam ocupadas. A média nacional era de 8,6%. Entre as áreas de maior incidência (acima 8%) estavam as regiões mais afastadas do Plano Piloto, em diversas RAs, em especial em áreas rurais. Já nas áreas onde se encontram as RAs de elevada renda o mapa gráfico aponta a taxa mínima (de 0% a 5,9%). O Atlas do Desenvolvimento Humano traz que em 2010 a taxa de atividade econômica de indivíduos de dez a 14 anos no DF era de 4,9%. Em 2000 a mesma taxa foi medida em 3,1%. No conjunto da RIDE-DF também se elevou: de 4,64% para 5,81%. Mais um importante fator que demanda ações públicas no que diz respeito à desigualdade de renda no DF.

4.1.3 Indicadores sociais

Os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD mediram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do DF¹¹² em 0,824 em 2010. Esse índice avançou de 0,616 em 1991 para 0,725 em 2000 até chegar ao atual patamar. Reunindo dados de todos os estados da federação, a CODEPLAN (2013a) traz que se trata do maior IDH do país. A média brasileira é de 0,727. Já o IDH da RIDE-DF¹¹³ foi medido em 0,792 em 2010. No ano 2000 o mesmo foi medido em 0,680.

De acordo com Gonçalves, Andrade, Araújo e Rosa (2015), em julho de 2015 cerca de 228 mil famílias do DF estavam cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal para Programas Sociais, das quais, 117,2 mil com dados atualizados. As taxas, assim como os outros indicadores, variam em grande escala de acordo com as RAs, desde 0,1% da população no Sudoeste/Octogonal e Jardim Botânico a 53,2% no Varjão e 43,6% no SCIA/Estrutural. A média do DF é de 14% das famílias cadastradas. 4,4% do total de famílias cadastradas se apresentam em situação de extrema pobreza. O Programa Bolsa Família (BPF) cobre 77,7% das famílias elegíveis para receber o benefício no DF. Porém, o estudo destaca que entre os "sem endereço" a cobertura é de apenas 13%.

No que se refere aos benefícios sociais, na PMB 19,7% declarou ser beneficiário do Programa Bolsa Família e 2,5% recebe o Benefício de Prestação Continuada (CODEPLAN, 2014c).

¹¹² Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/distrito-federal>.

¹¹³ Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/distrito-federal-e-entorno>.

Enquanto indicadores de pobreza, o Atlas do Desenvolvimento Humano traz que a proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo mensal (em domicílios permanentes) no DF era de 16% em 2010. Na RIDE-DF o número representa 21,6%. A porcentagem de pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal era de 18,7% no DF e de 23,5% no RIDE-DF. Outro indicador adotado, este para buscar o nível de extrema pobreza entre crianças, a porcentagem de indivíduos com até 14 anos de idade com renda domiciliar per capita igual ou inferior a 70 reais (em valores de 2010 e ainda em um universo composto apenas por pessoas que vivem em domicílios permanentes) era de 2,2% e na RIDE-DF, 3,4%. Outro dado trazido diz respeito ao percentual das mães chefes de família sem ensino fundamental e com filho menor de idade, que foi calculado em 14,7% e na RIDE-DF, 17,6%.

No DF, 48,1% da população em idade ativa não contribui para a previdência social. Os que declaram trabalhar e não contribuir somam 10,4% deste total. 40,8% contribui para a previdência pública, 0,4% declarou ser cliente de previdência privada. 0,1% contribui para a previdência pública e ainda assim é cliente de previdências privadas. No quesito contribuição, as diferenças entre as RAs são pequenas e não se diferenciam substancialmente entre as RAs de maior e menor renda. Porém, quando observamos os números dos que trabalham e não contribuem, as disparidades voltam a aparecer, uma vez que as maiores taxas, entre 15% e 23% se observam no Varjão, Estrutural, Itapoã, Recanto das Emas e Núcleo Bandeirante, enquanto que nas RAs de alta renda as taxas são sempre inferiores a 5%. Podemos inferir que entre as RAs de maior renda, parte da população em idade ativa não contribui justo por não trabalhar, elevando a sua qualificação acadêmica e profissional, o que se ampara nos índices de escolaridade das RAs, como trouxemos anteriormente (CODEPLAN, 2016a).¹¹⁴

Na PMB 47,8% da PEA não contribui para a previdência social. Os que declararam trabalhar e não contribuir somam 16,7% do total. 34,7% contribuem para a previdência pública e 0,4% são clientes de previdência privada. Outros 0,5% não sabem (CODEPLAN, 2014c). Deste modo, temos na Área Metropolitana de Brasília como um todo uma classe trabalhadora em grande parte sem acesso à proteção previdenciária, o que confirma neste contexto geográfico as análises a respeito a nível nacional.

¹¹⁴ Outro interessante dado trazido pela PDAD é que 3,25% da população do DF diz participar de algum movimento social (CODEPLAN, 2016a). O dado se mostra expressivo principalmente porque na concepção de movimento social adotada no documento inclui-se os sindicatos, o que, porém, não nos permite tomar o dado como índice de sindicalização da população trabalhadora. Ainda assim, vemos que uma diminuta parcela da população declara participar destes espaços.

Nos municípios da PMB 94,1% da população utiliza os serviços de saúde pública,¹¹⁵ dos quais 33,7% dão preferência ao uso dos equipamentos do DF, enquanto que 66,1% declarou utilizar os serviços do próprio município. O estudo ressalta que nesse fator a divergência entre municípios é forte. Em municípios como Formosa, Planaltina, Alexânia, Cristalina, Cocalzinho de Goiás e Padre Bernardo, mais de 90% da população utiliza os serviços de saúde locais. Por outro lado, em Campos Lindos, Monte Alto, Jardim ABC e Novo Gama menos de 15% da população o faz. Nestes, mais de 80% da população diz utilizar os serviços de saúde do DF (CODEPLAN, 2014c). Mais uma vez observamos a relevância dos serviços públicos de saúde do DF para a população de sua periferia metropolitana.

Segundo os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano, em 2010 a esperança de vida ao nascer no DF era de 77,4 anos. A mortalidade infantil foi medida em 14 óbitos a cada mil nascidos vivos e a mortalidade até os cinco anos de idade foi medida em 15,9 óbitos por mil nascidos vivos. Na RIDE-DF a esperança de vida ao nascer é de 76,4 anos. As taxas de mortalidade infantil foram mensuradas em 13,2% e 15,4% para crianças até os cinco anos de idade.

Enquanto a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera como aceitável o índice de 20 mortes maternas a cada 100 mil nascidos vivos, a CODEPLAN (2015c) averiguou que em 2013 esse número foi de 53,9 mortes a cada 100 mil nascidos vivos. Entre as mulheres em idade fértil - entre 10 e 49 anos - o índice foi ainda maior, 83,6 mortes a cada 100 mil nascidos vivos. Em 2009 esses índices foram medidos em 54,6 e 92,2 respectivamente. Vale ainda pontuar que entre as causas externas relacionadas aos óbitos, as agressões passaram de 7,3% para 9,1% dos casos no período. O estudo ainda traz que anualmente ocorrem mais de três mil internações por aborto no DF (podendo ser espontâneo, induzido legalmente ou por razão de saúde da gestante). A incidência de mortes por aborto caiu de 5,1 casos por mil mortes de mulher em idade fértil em 2009 para 3,1 em 2013.

De 2009 a 2013, o percentual de gestantes com nenhuma consulta pré-natal até o parto subiu de 1,8% para 5,2%. De uma a três consultas também subiu; de 5,6% para 6,2%, enquanto que o índice de quatro a seis consultas caiu de 26,1% para 21,4% e o índice de sete consultas ou mais teve leve aumento de 66,5% para 67,1% (CODEPLAN, 2015c).

Cabe sinalizarmos dessa forma, que para além da importância dos serviços públicos de saúde do DF para a população da periferia metropolitana, os dados são significativos na

¹¹⁵ Interessante notar que no quesito saúde o documento ressalta a "baixíssima incidência" dos planos de saúde privados em meio à população da PMB (13,3%) para então apresentar os dados referentes à utilização dos serviços de saúde do DF por essa população. Vale lembrar que esse não é um quesito de pesquisa encontrado na PDAD.

identificação da necessidade de maiores investimentos sociais públicos em saúde para a própria população do DF. Em especial, demanda-se atenção à saúde da mulher com articulações com as políticas de proteção contra a violência de gênero, e, embora observada a redução nos óbitos, o número internações em razão do aborto é um importante aspecto a ser posto em reflexão enquanto questão de saúde pública.

4.2 Orçamento da seguridade social no DF de 2008 a 2015

Neste tópico nos atemos aos dados orçamentários da seguridade social no DF. Contamos com o fornecimento de dados referentes ao Orçamento da Seguridade Social (OSS) do DF de 2008 a 2015 e ainda com dados referentes ao Orçamento Fiscal do DF no mesmo período. Em alguns casos, as contas públicas somam ambas as esferas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, também classificado como Orçamento Geral (OG) do DF, enquanto peça que se diferencia ainda do orçamento de investimento das empresas públicas nas quais o DF, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, seguindo as prerrogativas do artigo 165 da Constituição Federal.

Devemos pontuar ainda que no feio desta análise, buscamos superar as visões lineares e etapistas que desconsideram a complexidade dos fenômenos sociais e do processo de construção de respostas estatais às demandas sociais, bem como as posturas teóricas simplistas, que concebem as políticas sociais como instrumentos de resolução de problemas individuais ou que supervalorizam as funções das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades, que na verdade, são um complexo muito mais amplo do que as possibilidades trazidas por essas políticas, uma vez que as desigualdades sociais se situam no âmbito da estrutura econômica e social, como traz Boschetti (2009).

No intuito de identificarmos a relevância, ou magnitude dos gastos, como trabalhados por Salvador e Teixeira (2014) e Boschetti (2009), enquanto montante destinado às políticas sociais e qual a sua relevância do ponto de vista da totalidade, trazemos em um primeiro momento as despesas do Orçamento Geral do Distrito Federal, que se elevaram de 16,8 bilhões de reais em valores corrigidos para dezembro de 2016 pelo IGP-DI¹¹⁶ para 29,9 bilhões de 2008 a 2015. Como se pode observar na tabela 3, a variação percentual desses

¹¹⁶ Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A correção monetária foi realizada por meio da média aritmética do IGP-DI dos anos em questão, uma vez que os dados do orçamentários são anuais, enquanto que o referido índice é calculado mensalmente. Os números do IGP-DI encontram-se disponíveis em: <<http://www.portalbrasil.net/igp.htm>>.

valores teve forte oscilação durante o período, com destaque para o ano de 2015, quando os gastos foram elevados em mais de 36% em relação ao ano anterior. Em todos os anos a execução das despesas foi superior a 80% das dotações autorizadas.

Entre 2008 e 2014 a despesa pública do DF variou entre 8,1% (2010) e 10,3% (2013) do PIB-DF. Possivelmente no ano de 2015 esse percentual máximo será superado, uma vez que foi um exercício financeiro de forte elevação dos gastos governamentais e, paralelamente, deverá se apresentar como um ano de recessão do PIB-DF, como abordamos no primeiro tópico deste capítulo.

Tabela 3 - Despesas autorizadas e liquidadas do Orçamento Geral, percentual de execução dos recursos autorizados e variação dos montantes liquidados em relação ao ano anterior. Valores em bilhões de reais corrigidos para dezembro de 2016 pelo IGP-DI.

Despesa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Autorizada	19,52	19,56	20,70	22,89	22,59	27,79	25,74	33,00
Liquidada	16,75	18,10	18,06	18,68	19,91	23,03	21,88	29,85
% de Exec.	85,8%	92,5%	87,2%	81,6%	88,1%	82,9%	85%	90,4%
Variação	11,1%	8,1%	-0,2%	3,4%	6,6%	15,7%	-5%	36,4%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

No mesmo período as receitas do Orçamento Geral passaram de 17,2 bilhões de reais para 31 bilhões em valores corrigidos para dezembro de 2016 pelo IGP-DI, tendo seus valores elevados em todos os anos, como se pode verificar na tabela 4. A realização das receitas foi igual ou superior a 84% das previsões em todos os anos do período. Essas receitas variaram entre 8,8% (2010) e 9,8% (2014) do PIB-DF.

Trata-se de uma capacidade pequena de mobilização de recursos pelo GDF em relação ao PIB local em comparação com as possibilidades do Governo Federal em relação ao PIB nacional. Como vimos em Miragaya (2010), na viabilização do projeto de modernização capitalista no Brasil o Estado centralizou a base fiscal na esfera federal. Os dados do DF mostram como esse fator reduziu as possibilidades de atuação das esferas governamentais subnacionais. Salvador (2010b) destaca que embora se tenha elaborado um novo desenho para o sistema tributário brasileiro na Constituição de 1988 que apontavam para a descentralização da arrecadação em sentido oposto à centralização autoritária vivenciada no regime militar, este não foi posto em prática. De forma imediata o governo Sarney reduziu a progressividade

do IR, e a partir de 1993 o próprio desenho da descentralização foi desconfigurado pelas contrarreformas tributárias por meio das legislações infraconstitucionais e do não cumprimento de disposições constitucionais - como a não aplicação e regulamentação do imposto sobre grandes fortunas constante do artigo 153, inciso VII da Carta Constitucional. Embora estejamos tratando de um ente federativo e não de um Estado nacional, vale salientarmos que, como traz Boschetti (2016), atualmente a média dos investimentos estatais só em proteção social na Europa é de 29,5% do PIB e na América Latina, 16,7%. Porém, essa dimensão do OSS em relação ao PIB no DF é compatível com a média brasileira, que variou no passado recente, de acordo com Salvador (2010b), entre 10% e 12%.

Tabela 4 - Receitas previstas e realizadas do Orçamento Geral,
percentual de realização das receitas previstas e variação de arrecadação em relação ao ano anterior.
Valores em bilhões de reais corrigidos para dezembro de 2016 pelo IGP-DI.

Receita	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prevista	18,63	21,95	22,16	23,67	24,31	24,10	27,61	35,57
Realizada	17,23	18,81	19,51	19,95	21,36	21,46	23,20	31,03
% de realização	92,5%	85,7%	88%	84,3%	87,8%	89,1%	84%	87,3%
Varição	7,8%	9,2%	3,7%	2,3%	7,1%	0,5%	8,1%	33,8%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

A combinação da elevada porcentagem de realização de receitas do GDF, receitas essas que aumentaram em todos os anos do período, com a oscilação das despesas se reflete no Balanço Orçamentário do DF, que só não foi positivo no ano de 2013 - quando as receitas se elevaram em 0,5% e as despesas em 15,7% - como vemos na tabela 5.

Tabela 5 - Balanço do Orçamentário e variação percentual dos valores de superávit em relação ao ano anterior.
Valores em milhões de reais corrigidos para dezembro de 2016 pelo IGP-DI.

Dados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Balanço	484,2	712,1	1.445	1.275,3	1.448,5	-1.564,1	1.323,4	1.184,3
Varição	-70,9%	47,1%	102,9%	-11,7%	13,6%	-208%	184,6%	-10,5%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

Com relação às despesas do OSS do DF por função, no período de vigência do PPA 2008-2011, observamos na tabela 6 um total de 14 funções que receberam recursos do OSS, ainda que as funções Assistência, Previdência e Saúde tenham concentrado sempre uma porcentagem sempre igual ou superior a 96% do total.

A Assistência e a Previdência ganharam dimensão frente à função Saúde até 2010, mas no ano seguinte ambas recuam para uma retomada da dimensão proporcional desta última. Ainda assim, considerando a totalidade do período deste PPA (2008-2011), Assistência e Previdência tiveram elevadas as suas participações, em especial a segunda.

Tabela 6 - Representatividade das funções no Orçamento da Seguridade Social no período de 2008 a 2011.
Valores em milhões de reais corrigidos para dezembro de 2016 pelo IGP-DI.

Ano	2008		2009		2010		2011	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Administração	2,3	0,01%	1,2	0,03%	14,4	0,3%	0,06	0,001%
Assistência	508,5	10,2%	597,8	12,3%	645,3	12,7%	599,8	10,6%
Previdência	1.505,4	32,4%	1.660,3	34,2%	1.817,4	36,8%	1.930,3	35%
Saúde	2.718,1	54,1%	2.733,1	49,5%	2.813,5	49,3%	3.278,7	53,4%
Encargos Especiais	113,9	2,5%	141,4	2,9%	42,4	0,8%	53,2	0,9%
Direitos do Lazer	--	--	2,8	0,06%	--	--	--	--
Direitos da Cidadania	40,6	0,9%	51,8	1%	4,9	0,09%	7,6	0,07%
Gestão Ambiental	--	--	--	--	--	--	2,3	0,04%
Habitação	1,5	0,03%	--	--	0,01	0,0003%	--	--
Urbanismo	0,2	0,005%	--	--	--	--	--	--
Total	4.890,5	100%	5.188,4	100%	5.337,9	100%	5.871,9	100%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

No segundo PPA (2012-2015), apresentado na tabela 7, houve uma redução no número de funções, reduzidas a quatro: Encargos Especiais, além das funções relativas às três

políticas que integram constitucionalmente a seguridade social brasileira, nas quais constou entre 98% e 99,3% dos recursos.

No período do PPA 2012-2015 a Assistência teve grande redução da sua participação proporcional no OSS. A Previdência também vinha perdendo participação até 2014, com elevação dos recursos alocados na Saúde, mas em 2015 houve um forte movimento de elevação dos gastos com a Previdência, que passaram a representar 15,4% a mais nas despesas do OSS em relação ao ano anterior, mediante com reduções proporcionais de quase 5% na participação da Assistência e de 9,4% na participação da Saúde.

Tabela 7 - Representatividade das funções no Orçamento da Seguridade Social no período de 2012 a 2015.
Valores corrigidos para dezembro de 2016 pelo IGP-DI.

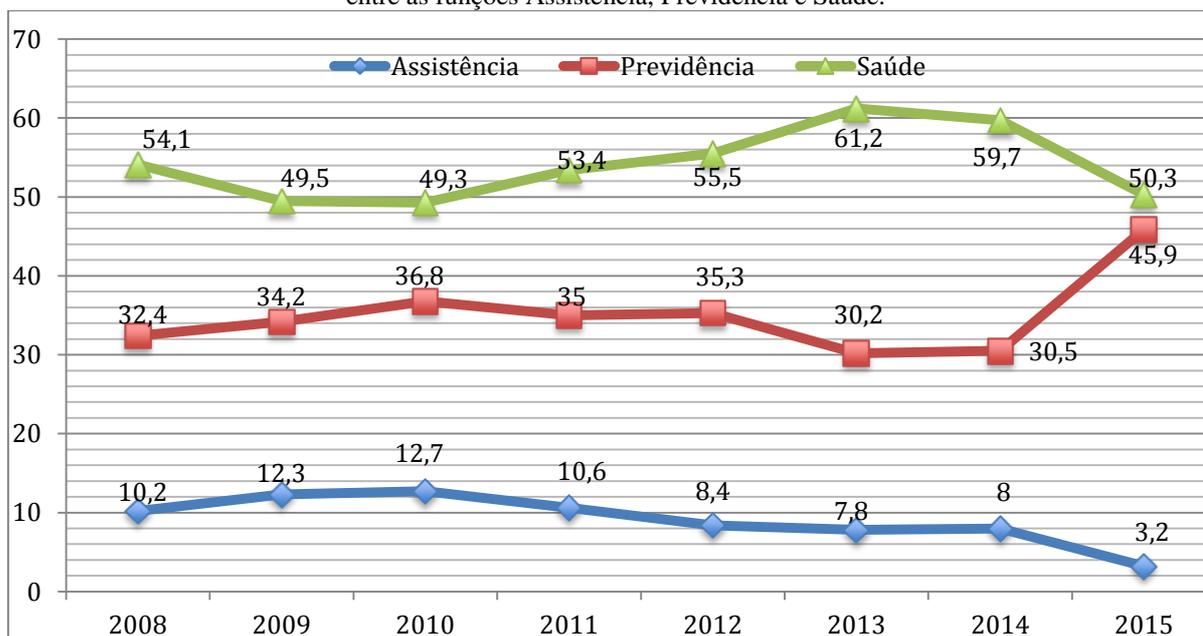
Ano	2012		2013		2014		2015	
Função	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Assistência	356,6	8,4%	373,4	7,8%	431,0	8,0%	397,1	3,2%
Previdência	1.503,5	35,3%	1.439,3	30,2%	1.636,0	30,5%	5.725,1	45,9%
Saúde	2.363,9	55,5%	2.912,3	61,2%	3.204,2	59,7%	6.279,8	50,3%
Encargos	43,8	1,0%	47,3	1,0%	110,3	2,0%	89,1	0,7%
Total	4.267,8	100%	4.772,3	100%	5.381,5	100%	12.491,1	100%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

Na totalidade dos dois períodos (2008 a 2015), tivemos uma grande redução proporcional da participação percentual da Assistência (7%), uma redução significativa da participação da Saúde (3,8%) e forte elevação da participação da Previdência (13,5%), puxada em grande medida pela elevação de mais de quatro bilhões de reais da alocação na função em 2015.¹¹⁷ Essa evolução da participação percentual das funções relativas às políticas de seguridade pode ser observada de forma mais clara no gráfico 5.

¹¹⁷ Discutiu-se, na defesa desta dissertação, que fatos poderiam explicar a abrupta elevação de valores em 2015, em especial na Previdência. Destacamos duas: podemos estar diante de uma alteração na metodologia de cálculo das contas públicas do DF (como ocorreu recentemente no cálculo do PIB-DF, que originou um documento oficial de repolidação dos valores – documento utilizado neste trabalho, constante das nossas *Referências Bibliográficas*). Se for o caso, não nos foi comunicado pela SETRAB no envio dos dados. Outra possibilidade diz respeito ao pagamento, por meio da referida função, de valores de previdência complementar dos servidores do ente, o que não estava previsto nas contas públicas do GDF até então, de modo que a função previdência se restringe ao pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência. Nesse caso, a elevação na Previdência seria resultado de mera engenharia contábil, o que, porém, não explica o também vultuoso aumento dos valores da Saúde.

Gráfico 5 - Evolução da direção dos gastos percentuais do Orçamento da Seguridade Social entre as funções Assistência, Previdência e Saúde.



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

Do ponto de vista do Orçamento da Seguridade Social como um todo, os gastos vinham aumentando de 2008 a 2011, movimento que foi interrompido passando pela redução de mais de 1,6 bilhão de reais em 2012. A partir de então os valores voltaram a se elevar em taxas relativamente elevadas, até que em 2015 os números apontam para uma vultuosa elevação de mais de 132% na dimensão do OSS, como apresentado está na tabela 8.

Observa-se que há certa tendência de acompanhamento de alguns comportamentos da execução orçamentária do OSS pelas funções Assistência, Previdência e Saúde, mas não de forma linear. De 2009 a 2011 houve elevação dos orçamentos. Em 2012 (2º ano de gestão do governo PT e 1º ano do PPA deste governo), as três passaram por fortíssima redução. A partir de então houve nova recuperação da dimensão das alocações e em 2015 há uma elevação de monta surpreendente. Não obstante a redução observada na Previdência em 2013, a função que mais destoou desse movimento geral foi a marcadamente a Assistência. Nos anos de 2011 e 2015, quando o OSS foi elevado, a Assistência teve seu orçamento reduzido em taxas significativas. Essa tentativa de identificarmos o movimento geral do comportamento do OSS e das funções não altera, de toda forma, a já assinalada característica de oscilação dessas contas do fundo público.

Tabela 8 - Variação percentual da dimensão da alocação de recursos do Orçamento da Seguridade Social nas funções Assistência, Previdência, Saúde em relação ao ano anterior.

Orç/Função	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
OSS	6,1%	2,9%	10%	-27,3%	11,8%	12,8%	132,1%
Assistência	17,6%	7,9%	-7,1%	-40,5%	4,7%	15,4%	-7,9%
Previdência	11%	10,9%	1,1%	-22,5%	-4,3%	13,7%	249,9%
Saúde	0,6%	2,9%	16,5%	-27,9%	23,2%	10%	95%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

Dessa forma, o período do primeiro PPA reverberava no DF, em meio ao contexto dos governos Arruda e Rosso, a tendência de elevação da dimensão da política de assistência social sob os vieses da focalização seletiva e monetarização da política social e restrição das políticas universais (no nosso caso em especial da Saúde, com elevação nos gastos na Previdência), identificadas nas análises a respeito da política social no contexto nacional e internacional. Porém, já em 2011, no primeiro ano do governo Agnelo, temos redução na dimensão da Assistência, a estagnação da despesa da Previdência e elevação da despesa na Saúde.¹¹⁸ Já no primeiro ano do PPA seguinte, dando continuidade ao governo Agnelo, observamos a aguda redução das despesas do OSS. Nos dois anos seguintes do governo, a saúde teve seu orçamento ampliado novamente, a Assistência teve também elevações significativas nos recursos, e a Previdência passou por mais um ano de redução, para então ter elevação em 2014. Já no primeiro ano do governo Rollemberg, findando o segundo PPA, mais uma vez as despesas nas funções Previdência e Saúde foram elevadas em 4,1 e 3,1 bilhões de reais respectivamente, e as despesas na função Assistência foram reduzidas em 33,9 milhões de reais.

Apreendido em conjunto, o comportamento dos dados mostra que no período do primeiro PPA o DF acompanhava a tendência nacional de baixa elevação dos gastos com proteção social. Porém, em 2012 a redução da alocação de recursos no OSS foi um ponto inflexivo. Como observamos nos dados anteriores, no ano de 2012 o GDF não apresentou redução nas receitas ou mesmo nas despesas do OG. Embora o balanço de 2011 tenha tido resultado inferior ao de 2010, foi positivo em 1,28 bilhão de reais, e o próprio PIB-DF teve

¹¹⁸ Vale lembrar, Agnelo é médico e tem atuação na política sanitária, tendo ocupando por exemplo, o posto de diretor na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

elevação de mais de 6% no ano corrente da redução, não havendo portanto um motivo fiscal ou econômico que justifique essa redução de 27% na alocação de recursos no OSS.¹¹⁹

Em 2013 e 2014, as elevações no aporte de recursos no OSS em mais de dez pontos percentuais também fogem, de outra forma, à regra do movimento tendencial da política social, bem como são superiores à realização de receitas (em especial em 2013) e à liquidação de despesas (principalmente em 2014) do OG.

Também a elevação do ano de 2015 nos surpreende, embora seja de algum modo mais coerente com as contas governamentais. Embora os indicadores apontem para uma recessão econômica no ente federativo, como abordamos no tópico anterior, os resultados financeiros do governo dão conta de que houve uma elevação de 33,8% nas receitas, que propiciaram uma elevação de 36,4% nas despesas. Ainda assim, a elevação de mais de 132% da alocação de recursos no OSS destoava do comportamento de todo o período analisado.

Participando desse movimento financeiro, a Previdência liquidou quase 250% a mais de recursos em 2015 em relação a 2014, quando já havia observado elevação de 13,7%. O comportamento dos gastos na função Previdência chamam a atenção de uma forma geral no DF, repercutindo fortes e constantes oscilações que não condizem com as próprias regras de acesso aos benefícios previdenciários. Uma análise dos dados detalhados das despesas da função no DF - se não uma auditoria dessas contas - se mostra importante para o esclarecimento da volatilidade desses gastos.

Esse comportamento das despesas seguridade social se reflete na evolução de sua dimensão em relação ao Orçamento Geral do DF, como se pode visualizar no gráfico 6. Considerando a totalidade do período de 2008 a 2011, houve um crescimento vegetativo da participação proporcional do OSS no OG (inclusive com uma redução em 2009 relativamente a 2008). A este período se seguiu uma acentuada redução, de dez pontos percentuais, na participação do OSS na totalidade das despesas do orçamento governamental, seguido de nova redução em 2013. O OSS voltou a ter elevada a sua participação em 2014, e de forma atípica, como viemos abordando, teve uma elevação de mais de 18 pontos percentuais nessa participação em 2015.

¹¹⁹ Um fator que se coloca a esse respeito é a mudança, naquele exercício financeiro, de um PPA para outro. Como sabemos, envolve o ciclo orçamentário brasileiro, e consequentemente do DF, a avaliação do PPA. Apenas como elemento para reflexão, levantamos a hipótese de que este seria um momento estratégico para o governo reduzir os gastos, uma vez que essa redução obviamente não aparece na avaliação do PPA anterior, nem na avaliação do PPA corrente, que tem como início da série histórica os próprios dados de 2012. Poderia ser, dessa forma, um exercício financeiro propício a uma decisão política nesse sentido, apresentando ao final do PPA, uma elevação dos gastos com essas políticas considerando somente o período de 2012 a 2015.

Gráfico 6 - Evolução da dimensão percentual dos gastos do Orçamento da Seguridade Social em relação à totalidade das despesas do Orçamento Geral.



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

A função Trabalho não recebeu recursos do Orçamento da Seguridade Social durante o período. Deste modo, trazemos a execução orçamentária desta função no Orçamento Fiscal, apresentada na tabela 9. Nela, verifica-se uma acentuada variação tanto nos valores executados, quanto nas próprias dotações fixadas¹²⁰ (uma vez que não obtivemos os dados relativos às dotações autorizadas), bem como no próprio percentual de execução dos valores inicialmente fixados. De todo modo, os patamares mais recentes (2013, 2014 e 2015) de execução orçamentária são claramente inferiores aos do início da série histórica por nós trabalhada (2008, 2009, 2010). A dimensão dos recursos liquidados nesta função também é bastante inferior aos que verificamos nas funções relativas às políticas de seguridade social, sendo inferior aos gastos do OSS com a função Encargos Especiais em cinco, desses oito anos, totalizando uma execução 89,1 milhões de reais a menor que ela na soma dos valores do período.

A variação da alocação de recursos na função Trabalho divergiu do movimento do OSS. Após uma grande elevação em 2009, dois anos de redução também de acentuada dimensão, com novas elevações em 2012 e 2013 e movimento depressivo nos anos seguintes. Cabe ressaltar que essa variação na alocação de recursos na função Trabalho tem muito pouca

¹²⁰ Que representam o que na classificação federal são as dotações iniciais.

ou nenhuma relação com os movimentos relativos aos níveis de desemprego no DF, que, como trouxemos no tópico anterior, vinham se reduzindo gradualmente de 2008 a 2014, até que em 2015 passou por uma elevação relativamente forte.

Tabela 9 - Dotação fixada, despesa liquidada, percentual de execução da dotação fixada e variação da alocação de recursos na função Trabalho em relação ao ano anterior.
Valores em milhões de reais corrigidos para dezembro de 2016 pelo IGP-DI.

Despesa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fixada	144,5	170,6	93,0	91,6	63,7	98,3	56,2	42,1
Liquidada	77,1	113,6	90,9	44,4	54,2	64,2	56,1	51,8
% de Exec.	53,4%	66,6%	97,7%	48,5%	85,1%	65,3%	99,8%	123%
Variação	41,7%	47,3%	-20%	-51,2%	22,1%	18,5%	-12,6%	-7,7%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

A respeito da política de trabalho no Distrito Federal, cabe problematizar que os programas do OF especificamente voltados a esse fim foram. No PPA 2008-2011 (Lei nº 4.007/2007) esses programas foram: Economia Solidária em Desenvolvimento; Fomento ao Emprego, Trabalho e Renda; e Programa Trabalhador Master.

O anexo relativo aos programas e objetivos do PPA assume como objetivos desses programas a promoção da economia solidária no DF visando a geração de trabalho e renda com *inclusão social* e promoção de um *desenvolvimento justo e solidário*; o fomento ao emprego, trabalho e renda (de maneira genérica); e a elevação do estoque de empregos formais a adultos com idade superior aos 40 anos no setor privado.

No PPA 2012-2015 (Lei nº 5.406/2014) a política foi executada por meio de um único programa: Trabalho, Emprego e Renda, que objetivou *estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico e social do DF* por meio do fortalecimento do sistema público de emprego, da qualificação profissional de jovens e adultos, da intermediação de mão-de-obra, e do apoio ao setor produtivo e às micro e pequenas empresas, *fortalecendo o artesanato, a economia solidária e o empreendedorismo*. Estes programas se materializam por ações incentivo ao cooperativismo associativo em operações de fornecimento de microcrédito a pessoas físicas sem dívidas junto ao GDF, mediatizado pelo Programa Prospera DF¹²¹ - que

¹²¹ Ação de provimento estatal de carteiras de crédito de 3,4 mil a 22,6 mil reais a pessoas físicas de baixa renda, sob a condição de formalizarem seus negócios, e de 9,9 mil a 66 mil reais a empresas que com receita bruta

não se confunde com um programa de governo no âmbito orçamentário, mas é assim denominado em sua forma pragmática de apresentação à sociedade - bem como pela execução, na esfera distrital, do programa Projovem Trabalhador.¹²²

Para além da reduzida dimensão dos recursos destinados à política de trabalho no DF, que tem uma elevada taxa de desemprego, assumida dessa forma nos próprios anexos de estruturação estratégica dos Planos Plurianuais, em ambos os planejamentos governamentais observa-se uma política voltada às formas individualizantes da provisão do trabalho e da renda, por meio do empreendedorismo das formas de economia solidária e da formalização de trabalhadores autônomos.

Em que pese ter sido uma política consideravelmente mais valorizada, no que se refere à alocação de recursos, pelo governo Arruda, esses recursos não condizem com as demandas da classe trabalhadora local, e tem, sob todos os mandatos eleitorais o caráter precarizado e individualizante.

Considerado aspectos da totalidade do orçamento do GDF, os gastos com juros e amortizações da dívida pública passaram de pouco mais de 355 milhões de reais em 2008 para mais de 525 milhões em 2015. Embora tenha se observado reduções desses gastos em 2011 e 2014, no período como um todo a elevação foi de 47,8% na soma dessas rubricas, como mostram os dados expostos na tabela 10. Chama a atenção os percentuais de execução dos valores autorizados para tais despesas, não sendo superior a 90% somente em 2010, quando 89,7% da dotação autorizada foi efetivamente liquidada.

A expressividade da dimensão dos valores liquidados com a dívida e sua evolução se mostra, por exemplo, quando os comparamos com os valores liquidados na função Assistência. Durante o período relativo ao primeiro PPA, os gastos com a dívida representaram entre 64% e 69,9% dos recursos liquidados na função Assistência. Já no segundo, eles foram superiores em todos os anos, em diferenças que variaram de 13,7 bilhões (em 2014) a 128,2 bilhões de reais (em 2015), consumindo 316,6 milhões de reais a mais do que a função Assistência no decorrer dos quatro anos.

anual de 360 mil a 3,6 milhões de reais, com juros que variam de 1% a 1,5% de juros ao ano, adicionado da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para o crédito urbano, e de 2% a 3% ao ano, sem adicionais, para produtores rurais (SETRAB. 2015).

¹²² De acordo com o sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que realiza os convênios com os entes subnacionais na execução do programa, se trata de auxílio financeiro no valor de 100 reais a jovens (de 18 a 29 anos) trabalhadores de baixa renda, sob a condição de 75% de presença em sala de aula, intuito de estimular a sua permanência no curso obtendo a escolarização básica. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/bolsas-e-auxilios/bolsas-e-auxilios-programas/bolsas-auxilios-projovem>>.

Tabela10 - Execução autorizada e liquidada com juros, encargos e amortizações da dívida pública no Orçamento Geral e variação da alocação de recursos nessas despesas.
Valores em milhões de reais corrigidos para dezembro de 2016 pelo IGP-DI.

Despesa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Autorizada	390,3	444,8	460,5	416,6	439,1	492,6	447,7	528,0
Liquidada	355,4	411,7	413,0	412,9	413,8	490,9	444,7	525,2
% de Exec.	91,1%	92,6%	89,7%	99,1%	94,2%	99,7%	99,3%	99,5%
Variação	--	15,8%	0,3%	-0,02%	0,2%	18,6%	-9,4%	18,1%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

Outro aspecto importante, considerando as particularidades da desigualdade regional do DF, como disposição do parágrafo 2º do artigo 10º da Lei nº 4.545/1964, no planejamento orçamentário do GDF deve constar anexo com previsão de recursos por RA. Anexo este que vem discriminado entre os recursos relativos ao OF e ao OSS. Embora esses orçamentos regionais não sejam um espelho preciso da localização de execução das despesas, uma vez que representam diminuta parte do total dos recursos que vem a ser liquidados (sobretudo no caso do OSS, variando entre 1,4% e 7,4% dos recursos em cada ano), nos servem de elemento que sinaliza os pontos geográficos prioritários na alocação dos recursos, do ponto de vista do planejamento governamental, o que, juntamente com os indicadores sociais e sua marcante regionalização, nos levou a trazer esses dados por meio da tabela 11.¹²³

O planejamento geográfico das despesas do OSS é fortemente concentrado no Plano Piloto. Com exceção do ano de 2010, quando se vemos uma estrutura de distribuição dos recursos mais dissolvida entre diferentes RAs e com a Ceilândia recebendo a maior parcela, planejou-se aplicar entre 44,3% e 62,5% dos recursos no Plano Piloto no período do PPA 2008-2011, com distribuições diversas entre as outras RAs em cada ano. No período do segundo PPA essa concentração das despesas no Plano Piloto se elevou, só não sendo superior a 95% do total em 2013, quando foi a destinação planejada de 76,5% dos recursos regionalizados.

¹²³ Nesta tabela não consta a RA Fercal por não ter sido alvo de recursos do orçamento regionalizado em nenhum dos anos em questão.

Tabela 11 - Execução do Orçamento da Seguridade Social por Região Administrativa de 2008 a 2015.

Região Administrativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Plano Piloto	61,3%	44,3%	19,4%	62,5%	95,4%	76,5%	98,6%	98%
Gama	1,1%	9%	2,3%	1,4%	0,03%	0,1%	0,3%	0,2%
Taguatinga	1,1%	1,6%	0,8%	6,4%	0,7%	0,6%	0,4%	0,04%
Brazlândia	0,2%	4,9%	2,4%	0,7%	--	0,2%	--	--
Sobradinho	0,2%	5,2%	15,4%	4,7%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%
Planaltina	1,4%	1,6%	3,4%	6,1%	0,7%	0,2%	--	0,2%
Paranoá	0,1%	--	0,9%	1,2%	0,03%	0,2%	0,04%	0,1%
Núcleo Bandeirante	0,3%	0,03%	0,03%	0,03%	--	0,2%	--	0,1%
Ceilândia	11,1%	17,4%	25,1%	2,4%	1%	19%	0,2%	--
Guará	0,4%	0,1%	0,2%	0,5%	0,1%	--	--	--
Cruzeiro	--	--	0,2%	0,2%	0,03%	--	--	--
Samambaia	0,8%	1,2%	1%	1,5%	0,1%	0,04%	0,1%	0,3%
Santa Maria	12,7%	0,5%	0,6%	0,2%	0,1%	0,2%	--	--
São Sebastião	0,9%	1%	0,2%	1,1%	0,5%	0,6%	--	--
Recanto das Emas	5,6%	0,4%	2,5%	1,4%	--	1,3%	--	--
Lago Sul	0,3%	3%	2,5%	0,02%	--	--	0,1%	0,1%
Riacho Fundo	0,1%	0,1%	1,6%	0,02%	--	--	--	--
Lago Norte	0,02%	--	--	--	--	--	--	--
Candangolândia	--	--	--	--	0,03%	--	--	--
Águas Claras	1,1%	1,5%	8,8%	8,4%	0,6%	0,2%	--	--
Riacho Fundo II	0,1%	0,6%	0,2%	0,2%	--	--	--	--
Sudoeste/Octogonal	0,1%	--	--	--	--	--	--	--
Varjão	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	--	0,2%	--	--
Park Way	0,1%	0,01%	0,01%	0,3%	--	--	--	--
SCIA/Estrutural	0,2%	0,4%	0,01%	0,03%	--	--	--	--
Sobradinho II	0,02%	6,6%	1,7%	0,1%	0,3%	--	--	--
Jardim Botânico	0,2%	0,1%	0,004%	--	--	--	--	--
Itapoã	0,2%	0,4%	0,3%	0,3%	--	--	--	--
SIA	0,001%	--	--	0,5%	--	--	--	--
Vicente Pires	--	--	--	--	--	0,01%	--	--

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

Elaboração própria.

Embora não seja nosso enfoque, no caso do OF, a regionalização foi mais ampla, variando entre 8,2% e 49% do total dos recursos em cada ano. Nele também ocorre uma concentração de despesas no Plano Piloto, que respondeu por parcela superior a 56% do total na maioria dos anos, com exceção de 2010 e 2011, quando foi a destinação planejada de 16,8% e 38,7% dos recursos respectivamente, sendo, ainda assim, a RA onde se planejou alocar a maior parcela dos recursos.

Incorporando as disposições da Lei nº 4.545/1964, a Lei Orgânica do DF em seu Capítulo III, referente ao orçamento, traz no artigo 149 §10º que compõe as funções do orçamento anual, ou seja, do planejamento orçamentário do DF, a redução das desigualdades inter-regionais. O que temos observado, porém, é que se tem planejado, tanto no OF quanto no OSS a concentração de despesas no Plano Piloto. São relevantes os fatores da maior parte dos órgãos públicos se localizarem geograficamente no Plano Piloto, concentrando as despesas com a manutenção da máquina pública, e de grande parcela da população do DF ter suas atividades laborais nesta RA. Porém, estes aspectos não justificam uma concentração tão elevada das despesas no local, como aponta o planejamento governamental, principalmente no que diz respeito ao OSS, uma vez que os serviços que materializam direitos sociais devem ser acessíveis à população usuária, em especial à população que mais dificuldades tem de ir ao encontro dos órgãos e entidades que executam as políticas, seja por falta de acesso à informação, seja por ausência de condições materiais, além das condições de saúde, que em si é objeto de uma dessas políticas de seguridade.

No intuito de passarmos aos dados relativos à execução orçamentária da seguridade social no DF por programa de governo, façamos algumas considerações. Embora possam ser identificados com uma determinada política de seguridade social por meio de sua nomeação formal - e em boa parte são - os programas não são necessariamente vinculados às funções. Ou seja, um determinado programa da área da saúde pode ter recebido recursos por meio da função Assistência e vice-versa, liquidando inclusive, recursos de mais de uma função. Contudo, ao se localizarem na esfera da seguridade social, somam em sua totalidade exatamente os mesmo valores trabalhados nas funções, não se confundindo com os recursos do OF.

No PPA 2008-2011 a alocação de recursos se deu por meio de 44 programas. O exame dos dados nos levou a elaborarmos dois grupos de programas que receberam não só as maiores mas sobretudo parcelas significativas de recursos, uma vez que uma elevada quantidade de programas tiveram execuções orçamentárias sobremodo diminutas, além de inconstantes durante o período. Apenas 15 dos 44 programas deste PPA receberam execução

em todos os quatro anos. Outros 15 programas só executaram recursos em um dos anos em questão.

O primeiro grupo, apresentado na tabela 12, conta com os três programas prioritários, que concentraram mais de 76% dos recursos em todos os anos. São eles: Apoio Administrativo, Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial e o Programa para Operação Especial. Este último, responde no OSS pelas despesas previdenciárias. Porém, na impossibilidade de detalharmos os valores que o compõem, e em razão de ser um programa que concretiza diversas outras ações governamentais, pode ser permeado por despesas que não dizem respeito aos direitos previdenciários. Ainda assim, seu comportamento está, como se poderá verificar, muito ligado ao comportamento da função Previdência. Vale ressaltarmos a respeito desses três programas de maior dimensão no OSS, que, o Apoio Administrativo, que não diz respeito à um serviço que venha a possibilitar diretamente o acesso da população à um direito de seguridade social, foi o de maior dimensão em dois dos anos em questão.

Tabela12 - Grupo de programas de maior dimensão na execução do Orçamento da Seguridade Social de 2008 a 2011.

Programa	2008	2009	2010	2011
Apoio Administrativo	34,07%	28,29%	27,93%	34,70%
Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial	12,95%	13,95%	16,24%	14,27%
Programa para Operação Especial	33,11%	34,16%	34,97%	33,74%
Soma	80,13%	76,40%	79,14%	82,71%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

Os programas que elencamos no segundo grupo, exposto na tabela 13, somaram juntos entre 15% e 20% da execução orçamentária dos exercícios financeiros, mas individualmente só ultrapassou os 5% do total a execução do programa Assistência Farmacêutica em 2009, com 6,5%. Trata-se dos nove programas que receberam ao menos 1% do total da execução orçamentária do OSS em algum dos anos em questão.¹²⁴

¹²⁴ Complementam a lista de programas do OSS neste PPA, o Apoio aos Portadores de Necessidades Especiais, Assistência Integral Materno-Infantil, Brasília Sem Homofobia, Controle de Doenças Transmissíveis, Defesa e Garantia dos Direitos da Mulher, Defesa e Garantia dos Direitos Humanos, Desenvolvimento Habitacional, Difusão e Promoção Cultural, Divulgação Oficial, Educação e Pesquisa em Saúde, Educando Sempre, Fomento

Entre esses programas observamos a presença de dois que não têm relações diretas com a oferta de serviços voltados à proteção social da população e que receberam alocação de recursos em todos os anos, quais sejam: Desenvolvimento e Manutenção dos Sistemas de Informação e Gestão de Pessoas.

Tabela 13 - Segundo grupo de programas de maior execução no Orçamento da Seguridade Social de 2008 a 2011.

Programa	2008	2009	2010	2011
Apoio ao Educando	1,62%	--	--	--
Assistência Farmacêutica	5,39%	6,46%	4,89%	3,61%
Atenção Primária em Saúde	--	0,45%	1,17%	0,96%
Desenvolvimento e Manutenção dos Sistemas de Informação	0,80%	1,78%	0,90%	0,98%
Gestão das Pessoas	2,33%	2,10%	1,60%	2,65%
Modernização e Adequação do SUS	2,75%	2,88%	3,05%	2,48%
Proteção Social Básica	--	1,80%	2,14%	1,02%
Responsabilidade Social e Segurança Alimentar	2,84%	--	--	--
Vida Melhor	--	4,77%	3,88%	3,47%
Soma	15,73%	20,24%	17,63%	15,17%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

Por meio desses dados relativos aos programas, verificamos a prevalência orçamentária das políticas de saúde e previdência, com o Programa para Operação Especial e o Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial entre os de maior dimensão. Este último, aponta para uma concentração de serviços curativos, hospitalocêntricos na política de saúde no Distrito Federal sob os governos Arruda, Rosso, e no primeiro ano de governo Agnelo, no qual, observa-se os gastos com o Apoio Administrativo subiram significativamente. Ainda

ao Emprego, Trabalho e Renda, Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda, Gestão por Resultados, Hemotecnologia, Melhoria da Gestão Pública, Programa de Assistência à Saúde Mental, Programa de Dados Sócio-Econômicos, Promoção Comunitária, Proteção à Adolescência, Proteção ao Adolescente em Conflito com a Lei, Proteção e Amparo ao Idoso, Proteção e Cuidado Infantil, Proteção Social a Indivíduos e Famílias, Proteção Social Especial, Qualificação Social e Profissional, Resgate Social com Desenvolvimento e Promoção Comunitária, Saúde em Família, e Vigilância em Saúde.

sobre a política de saúde, o programa Assistência Farmacêutica também reúne uma significativa parcela de recursos. Já o programa de Atenção Primária em Saúde recebe poucos recursos.

Com relação à política assistencial, o programa Vida Melhor, que diz respeito ao complemento feito pelo GDF ao Programa Bolsa Família, de âmbito federal, dobrando seu valor para os beneficiários locais, apresenta as tendências de crescimento dessa concepção de assistência social engendrada pelo neoliberalismo. Como podemos observar, no ano de 2008, quando este não teve execução, as atividades assistenciais, concentradas no programa Responsabilidade Social e Segurança Alimentar, tiveram participação orçamentária significativamente inferior. A Proteção Social Básica, que de alguma forma ainda responde por uma parcela significativa de recursos - comparativamente aos outros muitos programas que executam parcelas extremamente reduzidas do orçamento - é inferior, por exemplo, aos gastos do OSS com a Gestão de Pessoas e similar aos gastos com o Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas da Informação.

No PPA 2012-2015, assim como ocorreu com as funções, houve uma diminuição do número de programas do OSS, que passaram a ser 22, os quais constam na tabela 14. Cinco destes programas não receberam execução¹²⁵ durante todo o período. Outros nove programas não chegaram a executar 1% dos recursos nos exercícios financeiros.

A exemplo do PPA anterior, uma vez mais vemos o Programa para Operação Especial, ou seja, em boa parte os benefícios previdenciários, recebendo grande parte dos recursos. Foi o programa que mais executou em três dos quatro anos. Os outros programas que obtiveram as maiores parcelas do OSS foram o Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (GMSE) - Saúde, com mais de 34% do total em todos os anos e o Aperfeiçoamento do SUS, embora em seu comportamento observemos a ausência de recursos em 2013 e a redução da sua participação percentual em 2015. Juntos esses programas somaram entre 72% e 96% do total do OSS nos exercícios financeiros.

¹²⁵ Nos exercícios financeiros que obtiveram dotação autorizada, como não executaram recursos, utilizamos o algarismo 0% como forma de apresentá-los. Nos exercícios financeiro em que sequer tiveram dotação autorizada utilizamos o sinal "--".

Tabela 14 - Percentual de execução do Orçamento da Seguridade Social por programa de 2012 a 2015.

Programa	2012	2013	2014	2015
Progr. Operação Especial	36%	47,1%	32,1%	46,4%
Desenvolvimento Econômico	--	--	0%	0%
GMSE - Gestão Pública	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
GMSE - Infraestrutura	0%	--	--	--
GMSE - Legislativa	0,4%	0,5%	0,4%	0,2%
GMSE - Saúde	34,4%	34,1%	40,2%	42,4%
GMSE - Segurança Pública	0%	0,03%	0,1%	0,02%
GMSE - Social	4,1%	5%	3,5%	1,5%
Agricultura e	--	--	--	0%
Desenvolvimento Rural				
Aperfeiçoamento do SUS	20,6%	--	19%	7,6%
Aperfeiçoamento	0%	3,4%	0%	0%
Institucional do Estado				
Esportes e Grandes Eventos	0%	0,06%	0%	0,003%
Esportivos				
Desenvolvimento Urbano	--	0,01%	--	0%
Dir. Humano à Assistência	1,1%	3,3%	1,6%	0,6%
Social				
Resíduos Sólidos	0%	--	--	--
Trabalho, Emprego e Renda	0%	--	--	--
Cultura	0%	0,01%	0%	0%
Educação Superior	0,02%	0,04%	0,02%	0,01%
Direitos Humanos	0,1%	0,3%	0,1%	0,03%
Infância e Adolescência	0%	0,02%	--	--
Direito Humano à	1%	1,5%	0,6%	0,3%
Alimentação Adequada				
Transferência de Renda	2,2%	4,4%	2,3%	0,8%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

Apesar da elevação de mais de 11 pontos percentuais da participação do Programa para Operação Especial em 2013 relativamente a 2012, a dimensão da sua execução foi de 2,1

bilhões de reais em 2012 e de 2,3 bilhões em 2013. Desse modo, essa elevação da participação percentual foi em grande medida em razão da não execução do programa Aperfeiçoamento do SUS,¹²⁶ que havia respondido por mais de 20% do total no ano anterior, e que viria a responder por 19% do OSS em 2014. Cabe ressaltar, contudo, que os dados por função apontam uma redução participação da Previdência de 2012 a 2013 de 35,3% para 30,2%, e uma elevação da Saúde de 55,5% para 61,2%. Dessa forma, boa parte dos recursos da Saúde em 2013 foi executado por meio do Programa para Operação Especial, o que lhe confere menor transparência, dificultando a identificação dos objetivos que atenderam. Uma outra parte pode ter sido executada por meio do programa Aperfeiçoamento Institucional do Estado, que não obteve recursos nos outros anos, mas consumiu 3,4% do OSS em 2013.

Os outros programas com as parcelas mais significativas dos recursos durante o período foram o GMSE - Social, o programa Transferência de Renda, o programa Garantia ao Direito à Assistência Social, e com uma porcentagem um pouco menor de recursos, o programa Direito Humano à Alimentação Adequada, ou seja, programas voltados à concretização da política de assistência social. Juntos, esses programas responderam por 8,4% das despesas em 2012, uma porcentagem 14,2% do total em 2013, e outros 8% em 2014. Já em 2015, tiveram participação reduzida a 3,2%. Considerando que a função Assistência teve reduzida a sua participação de 8,4% em 2012 para 7,8% em 2013, a elevação da participação percentual desses programas no mesmo período significa que receberam recursos de outras funções. A redução da participação percentual em 2015 corrobora o corte de recursos que sofreu a função (e a política de) Assistência no ano.

Mesmo com a elevação da dimensão do OSS em mais de 132% em 2015, o programa Transferência de Renda¹²⁷ teve redução de 39 milhões de reais, o GMSE - Social¹²⁸ teve

¹²⁶ O Aperfeiçoamento do SUS, segundo o PPA, é o programa responsável pelas ações de Atenção Básica em Saúde, Atenção Especializada em Saúde, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão e Planejamento do SUS, Urgência e Emergência, Saúde Mental, todas com execução por meio do Fundo Distrital de Saúde, além de manter a Fundação Hemocentro, com execução de recursos por meio de unidade orçamentária homônima. Já o programa Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado - Saúde realizou ações voltadas à elaboração de projetos, manutenção de bens imóveis do GDF, realização de concursos, reforma de prédios, administração de pessoal, concessão de benefícios a servidores e publicidade e propaganda.

¹²⁷ De acordo com o PPA, é o programa que responsável pelas ações de Cadastramento das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, Gestão e aprimoramento de benefícios de transferência de renda, Complementação do benefício do Programa Bolsa Família, e Ações Complementares de Transferência de Renda.

¹²⁸ Que segundo o PPA era responsável pela concretização de ações de Modernização de Sistema da Informação, Concessão de Bolsa Estágio, Realização de Eventos, Reforma de Prédios, Manutenção e Funcionamento do Conselho do Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor, Capacitação de Servidores, Administração de Pessoal, Concessão de Benefícios a Servidores, Publicidade e Propaganda e Manutenção de Serviços Administrativos Gerais.

redução de 19 milhões de reais e o Garantia ao Direito à Assistência Social¹²⁹ teve redução de 15 milhões de reais. Somente o programa Direito Humano à Alimentação Adequada¹³⁰ teve aumento de recursos, com 2 milhões de reais a mais em sua execução em relação a 2014.

Como trazem Salvador e Teixeira (2014) e Boschetti (2009), na análise do fundo público também é de fundamental importância o aspecto das fontes de financiamento das políticas e do Estado de forma ampla. Embora o GDF ainda não produza dados a respeito das fontes de financiamento do OSS detalhadas por tipo de receita e por tributo, uma vez que, arrecadados os recursos, estes são geridos em sua grande parte por meio de instrumentos fiscais que não guardam a memória da fonte de custeio, buscamos por meio de outros dados disponíveis, trazer em linhas gerais elementos que nos permitam conhecer da melhor forma possível as determinações do OSS no DF.

O primeiro dado que nos fornece esses elementos é a execução orçamentária do OSS por fonte de recurso, ou seja, detalhado pelos instrumentos de gestão dos recursos que operacionalizam as despesas. Esses dados nos trazem que pouco mais da metade dos recursos do OSS, são liquidados por meio dos recursos situados como Ordinários Não Vinculados, como vemos nas tabelas 15 e 16, que são justamente as receitas provenientes de diversas fontes de custeio do Estado e perdem a memória de sua vinculação com elas ao serem reunidas em uma conta governamental. A exceção ficou por conta do ano de 2015, quando estes recursos foram 32,3% do total.

Já os recursos provenientes de contribuições sociais ficam reunidos em uma fonte de custeio separada, nos permitindo visualizar que foram responsáveis por cerca de 28% das despesas do OSS de 2008 a 2011, como mostra a tabela 15.

Como terceira maior fonte de recurso das despesas temos os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, os recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde e que são vinculados constitucionalmente aos gastos por estados e municípios com o sistema de

¹²⁹ Executado por meio das ações de Implantação de Centro de Convivência Social para Portadores de Necessidades Especiais Surdos e Mudos; Construção de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Construção de Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do SUAS; Reforma de Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Manutenção e funcionamento do Conselho de Assistência Social - CAS; Construção, Ampliação e Reforma de Unidades de Acolhimento (UACs); Construção e Reforma de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Construção e Reforma de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CRE-POP), além da Articulação e fortalecimento da Rede socioassistencial privada do SUAS.

¹³⁰ Atende às ações de Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no DF, Manutenção e funcionamento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do DF (CONSEA-DF), Manutenção e funcionamento da Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do DF (CAISAN-DF), Gestão e manutenção do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do DF, e Estabelecimento de instrumentos de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e outras conexas.

saúde. Estes tiveram elevação proporcional no início do período e uma redução a um patamar menor que o de 2008 em 2011, quando responderam por 9,4% dos recursos. A variação das despesas dos recursos do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social também levaram a fonte de recurso a um montante percentual menor em 2011 do que o observado em 2008.

Tabela 15 - Execução percentual do Orçamento da Seguridade Social por Fonte de Recurso de 2008 a 2011.

Fonte de Recurso	2008	2009	2010	2011
Apoio Fin. aos Municípios	--	--	0,02%	--
Aplicações Financeiras	0,03%	0,01%	0,03%	0,03%
Compensações Previdenciárias	3,1%	4,8%	7,7%	3,7%
Contribuições Sociais	28,5%	28,3%	28%	27,9%
Convênios Órgãos Externos	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%
Diretamente Arrecadados	0,6%	1%	0,2%	0,2%
Fundo de Part. dos Estados	1,2%	1,1%	1,2%	1,8%
Fundo Part. dos Municípios	0,7%	0,01%	0,3%	0,4%
Operações de Crédito	0%	0%	0%	0,01%
Ordinário Não Vinculado	55,2%	52,5%	50%	55,6%
Recursos do SUAS	0,3%	0,2%	0,3%	0,1%
Recursos do SUS	10,2%	11,9%	11,9%	9,4%
Remunerações	--	--	0,2%	0,7%
Taxas	--	0,01%	0%	0,04%
Transferências de Impostos	0,009%	0,02%	0,02%	0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

As compensações previdenciárias acompanharam esse comportamento, elevando suas participações em 2009 e 2010, mas reduzindo significativamente em 2011. Essas reduções podem ter se dado por conta da elevação das despesas realizadas por meio dos recursos Ordinários Não Vinculados, assim como dos provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em relação ao ano anterior, ainda que, considerando a totalidade do período, este último tenha reduzido a sua participação

nas despesas do OSS. Os recursos diretamente arrecadados também passaram por uma elevação percentual na participação do custeio do OSS, em 2009, reduzida no ano seguinte e mantida em 2011 em 0,2% do total. Houve ainda um apoio financeiro da União aos municípios em 2010, do qual 1,75 milhão de reais, em valores de dezembro de 2016, foi utilizado no custeio do OSS pelo GDF.

Na tabela 16 vemos que os recursos ordinários não vinculados continuaram sendo responsáveis por mais da metade do montante das despesas, chegando a 59,5% do total em 2014, mas tiveram reduzida a sua participação para 32,3% em 2015. Neste ano, cabe ressaltarmos que uma fonte de recursos não identificada por código ou nome nas tabelas financeiras do GDF forneceu 31,3% dos recursos gastos no OSS.

Tabela 16 - Execução percentual do Orçamento da Seguridade Social por Fonte de Recurso de 2012 a 2015.

Fonte de Recurso	2012	2013	2014	2015
Aplicações Financeiras	0,004%	0,02%	6,7%	0,002%
Compensações Previdenciárias	3,7%	3,5%	3,2%	1,4%
Contribuições Sociais	25,3%	24,2%	23%	29,4%
Convênios Órgãos Externos	0,01%	0,07%	0,06%	0,02%
Diretamente Arrecadados	0,2%	0,6%	0,3%	0,1%
Fonte Não Identificada	--	--	--	31,3%
Fundo de Part. dos Estados	2,1%	1,2%	1,3%	0,9%
Fundo Part. dos Municípios	0,6%	0,4%	0,4%	0,3%
Juros de Capital	--	--	0,07%	0,2%
Operações de Crédito	0%	--	0,1%	0,07%
Ordinário Não Vinculado	54,9%	55%	59,5%	32,3%
Recursos do SUAS	0,2%	0,2%	0,2%	0,06%
Recursos do SUS	12,9%	14,5%	11,5%	3,9%
Recursos próprios dos fundos	--	0,2%	--	--
Remunerações	0,1%	0,1%	0,2%	0,05%
Taxas	0%	0,01%	0%	--
Transferências de Impostos	0,01%	0,01%	0,06%	0,007%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

As contribuições sociais diminuíram proporcionalmente sua participação no custeio do OSS neste segundo período, chegando a representar 23% em 2014, mas no ano de 2015 voltou a representar o montante de 29,4%. Por outro lado, os recursos do SUS que elevaram sua participação em 2012 e 2013, tiveram uma redução proporcional em 2014 de três pontos percentuais e nova redução de mais de sete pontos em 2015, quando representaram 3,2% dos recursos, sendo responsável por 254,5 milhões de reais a menos do que no ano anterior, o que pode ter explicação na redução das receitas federais no ano em meio ao acirramento da crise econômica no Brasil. O mesmo movimento observamos no comportamento das despesas dos recursos do SUAS, que estavam proporcionalmente estáveis no período até que tiveram uma forte queda em 2015.

As compensações previdenciárias tiveram gradual redução de 2012 a 2015, passando de uma participação de 3,7% para 1,4%. O mesmo ocorreu com as participações do FPE e FPM. Destaca-se também a participação de recursos da conta Aplicações Financeiras com 6,7% das despesas do OSS em 2014 (432,9 milhões de reais), número atípico e que já no ano seguinte foi fortemente reduzido.

Para além desses dados, cabe trazer as fontes de receita do Orçamento Geral do DF como forma de buscarmos nos apropriarmos de algumas determinações que de forma indireta incidem sobre o OSS, enquanto fontes de custeio gerais do ente federativo.

Como observamos na tabela 17, as receitas tributárias são as principais fontes de financiamento do GDF. Variaram entre 62,2% e 68,5% do total de 2008 a 2013. Porém, em movimento de diminuição desde 2010, se reduziram a 58% em 2014 e a 50,8% em 2015. A segunda maior fonte são as transferências correntes, entre transferências dos fundos de participação de estados e municípios e de fundos de políticas específicas, como o FNS e o FNAS, entre outros. Vale lembrar que o DF conta com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF),¹³¹ por abrigar a capital do país e ser sede do poder nacional. Essas transferências correntes que vinham oscilando fortemente no início do período analisado se estabilizaram a partir de 2011 mas cresceram de forma bastante elevada em 2015, chegando ao patamar de mais de 30% do total, explicando em parte as reduções percentuais das outras receitas. Mesmo com essa dimensão, como vimos nos dados anteriores, são fontes que participam pouco do custeio da seguridade social no ente, se apresentando portanto, como um potencial espaço fiscal para a expansão das políticas sociais no DF.

¹³¹ Instituído pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que disponibilizou 2,9 bilhões de reais ao DF em 2003, valor que a partir de então é corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida da União para auxiliar a organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros do DF, além de fornecer assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação.

Tabela 17 - Composição percentual das Receitas Orçamento Fiscal e da Seguridade Social segundo a origem.

Receita	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capital	5,8%	8,2%	9,2%	10,3%	8,3%	10,1%	16,7%	3%
Contribuições	8,7%	7,8%	6,9%	8,4%	8,5%	7,5%	7,1%	6,9%
Outras	6,9%	6,8%	8,5%	9%	11,1%	11,5%	9,4%	8,8%
Correntes								
Transferências	10,1%	17%	10,3%	8,7%	8,8%	8,7%	8,8%	30,5%
Correntes								
Tributárias	68,5%	60,2%	65,1%	63,6%	63,3%	62,2%	58%	50,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

As contribuições se mostram como importante fonte de custeio estatal no DF, representando parcela significativa das receitas públicas, em variação entre 6,9% e 8,7% do total no período. Porém, vem tendo redução da participação proporcional desde 2013. Estes recursos que compõem importante parcela do custeio da seguridade social, como vimos nas tabelas anteriores, estão seriamente ameaçados na esfera, uma vez que foi aprovada pelo Congresso, no dia 24 de agosto de 2016, a Emenda Constitucional nº 93/2016, que prorrogou a permissão da União de desvincular recursos da seguridade para livre utilização até 2023. Porém, o novo texto, além de elevar a possibilidade das desvinculações de 20% para 30% do total da receitas vinculadas à esfera, estendeu a sua validade aos estados, Distrito Federal e municípios.

As receitas de capital passaram por uma elevação proporcional de 5,8% em 2008 para 10,3% em 2011. Em meio a flutuações consideráveis a partir de então, chegou ao ápice de 16,7% em 2014 seguido de uma redução a 3% do total em 2015.

A classificação de Outras Receitas Correntes se elevaram em mais de 4% de 2008 a 2013, caindo a menos de um décimo do total novamente nos anos seguintes.

Por fim, trazemos na tabela 18 a composição percentual das receitas tributárias do DF. Em soma que os próprios documentos financeiros do GDF destacam, os impostos sobre a produção e a circulação são os principais responsáveis pela arrecadação, respondendo sempre por mais de 65% do total. Os que incidem sobre a renda e o patrimônio respondem por pouco mais de 30% do total, enquanto as taxas somam pouco mais de 1%. Desde já temos apontamentos da regressividade tributária brasileira, e do DF.

Tabela 18 - Composição percentual das Receitas Tributárias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Tributo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IPVA	6,3%	7,3%	7,1%	5,5%	6,1%	5%	5,8%	5,5%
IPTU	4,8%	4,9%	5%	4,4%	4,1%	6,6%	4,9%	4,5%
IR	18,2%	17,6%	16,3%	16,8%	18,8%	18,2%	17,8%	18,9%
ITBI	2,1%	2,5%	2,6%	2,2%	2,4%	2,5%	2,6%	2,8%
ITCD	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,7%	0,5%	0,7%
Renda e Patrimônio	31,8%	32,7%	31,4%	29,3%	31,8%	33,1%	31,5%	32,5%
ICMS	55,5%	55,5%	56,6%	58,2%	54,5%	53,1%	53,1%	51,3%
ISS	9,5%	8,9%	9,1%	9,5%	9,7%	9,6%	11,4%	12,3%
Simplex	1,6%	1,3%	1,5%	1,5%	2,8%	2,9%	2,6%	2,7%
Produção e Circulação	66,6%	65,8%	67,2%	69,3%	66,9%	65,6%	68,1%	66,3%
Taxas	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,5%	1,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Elaboração própria.

Salvador (2010b) aborda que a carga tributária a nível nacional foi elevada da década de 1990 para a década de 2000, chegando ao patamar dos 35%, de forma similar a países europeus de capitalismo central, porém, a maior parte dessa carga se constitui de impostos indiretos e cumulativos sobre o consumo, combinada a uma baixa tributação sobre a renda (28% da arrecadação), onerando assim os trabalhadores e os mais pobres, que despendem maiores parcelas de suas rendas sanando suas necessidades sociais básicas. O autor ressalta que a estrutura tributária dos países da OCDE é inversa, onde os impostos sobre o consumo representam em média pouco mais de 30% da arrecadação, os impostos sobre a renda beiram os 35% e recorda ainda que em determinados países os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% do total, como no Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), Grã-Bretanha (11,9%) e EUA (12,2%).

De 2008 a 2011 os recursos provenientes de impostos sobre a produção e a circulação no DF vinham se elevando em participação percentual, em movimento inverso ao dos impostos sobre a renda e o patrimônio. Esses movimentos se relacionam bastante com os principais impostos no custeio estatal, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e

Serviços (ICMS) que teve comportamento de elevação percentual durante o período, e o Imposto de Renda (IR), que decresceu de 2008 a 2010, com pequena elevação no ano seguinte. A partir de 2012 vemos uma redução percentual da participação do ICMS, sendo a alta do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) a responsável pela elevação da participação dos impostos sobre produção e circulação em 2014, mediante também às reduções percentuais do IR e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

De acordo com Melo (2011), o IPTU, que alíquota nominal de 0,3% do valor dos imóveis, devendo ter assim um certo caráter proporcional, vem sendo cobrado no DF por meio de uma alíquota efetiva decrescente frente, justamente, ao valor de mercado das propriedades, de modo que no Lago Sul o imposto é calculado sobre alíquotas de 0,09% e 0,15%. Em contraposição, um imóvel no Gama é taxado em 0,34%. Dessa forma, o imposto se constitui regressivo no DF, acentuando as disparidades sociais e regionais.

A autora ressalta que o ICMS e o ISS são tributos repassados ao consumo por meio dos preços das mercadorias e dos serviços, incidindo, em última instância, aos que precisam consumi-los, e muitas vezes são arrecadados cumulativamente nos serviços sobre os quais o ICMS incide, contrariamente ao que dispõe a Constituição. Além disso, o ICMS, que tem alíquotas entre estados determinadas pela União, por ser de competência estadual é determinada nas operações internas pelos próprios entes federativos, possibilitando o manejo da política fiscal tributária em prol da essencialidade dos bens às regiões. Porém, o que tem ocorrido é o oposto. Diversos bens supérfluos têm alíquotas reduzidas, enquanto bens voltados ao atendimento de necessidades básicas têm sido taxados de forma mais acentuada. Mesmo caso do que ocorre com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que também possui alíquota determinada pelos estados.

Ainda de acordo com Melo (2011), apesar do Código Tributário Nacional estabelecer que o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) deve ser cobrado em transmissão ou direito de bens imóveis a qualquer título, foi incorporado à LODF determinando a não incidência sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica e nem em decorrência de sua fusão, incorporação, cisão ou extinção, a menos que a intenção seja a compra e venda desses bens ou direitos, locação ou arrendamento mercantil de bens imóveis. Por sua vez o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), na forma como se estabeleceu na LODF, incide sobre bens imóveis situados no DF e bens móveis, títulos e créditos quando o inventário ou arrolamento se processar no local ou o doador nele tiver domicílio. Inicialmente estabelecido em 8% pelo

Senado Federal, em 1992, tem sido aplicado por meio de alíquotas menos em diversos estados. Esses fatores se refletem nas reduzidas arrecadações dos dois tributos no DF.

Salvador (2010b) resgata que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios tributários que constituíam um sistema tributário baseado na justiça fiscal e social, e que, em tese, ainda vigoram (ou assim deveriam). Porém, o desrespeito a esses princípios e as modificações no sistema tributário a partir da década de 1990 que significou uma contrarreforma tributária, por meio de leis ordinárias e regulamentos tributários que transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, no sentido de facilitar o livre fluxo de capitais financeiros viabilizando o processo de mundialização do capital também em meio à economia brasileira.

A marca principal do sistema tributário brasileiro, que tem permanecido indelével ao longo dos anos, é a sua enorme regressividade em função da preferência pela tributação indireta, que possui efeitos perversos sobre a camada mais pobre da população. Isso ocorre devido à elevada incidência de tributos sobre o consumo. O consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, pois as famílias com rendas mais baixas destinam uma parcela maior de seus ganhos para a aquisição de bens e serviços, enquanto os mais ricos poupam relativamente mais. Assim, os tributos sobre o consumo ou transferidos para os preços de bens e serviços têm características regressivas, pois incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres que dos mais ricos (SALVADOR, 2010b, p. 214).

Salvador (2010b) assinala as principais alterações no perfil da tributação brasileira pelo governo FHC contribuindo para a concentração de renda, entre elas a redução de 25% para 15% a alíquota de Importo de Renda de Pessoa Jurídica, a isenção do Imposto de Renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, seja para sócios residentes no Brasil, seja para residentes no exterior, a eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física e a elevação da alíquota de 25% para a porcentagem de 27,5%, reduzindo a sua progressividade, além do aumento do número de declarantes de IR ao abranger rendas mais baixas. Também o governo Lula reduziu a zero as alíquotas de IR - e CPMF - para investidores estrangeiros no Brasil por meio das cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores não residentes que possuam no mínimo 98% de títulos públicos federais. Alterou-se ainda a alíquota sobre ganhos líquidos auferidos em operações realizadas em bolsa de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, de 20% para 15% e as aplicações financeiras em fundos de investimentos e aplicações de renda fixa passaram a ser tributados de forma decrescente de acordo com o prazo de permanência dos recursos nas aplicações, variando de 22,5% a 15%.

A contrarreforma tributária em curso após a Constituição de 1988 significou um conjunto de modificações em favor da renda capital, solapando os

princípios constitucionais de isonomia tributária, da progressividade e da capacidade contributiva (SALVADOR, 2010b, p. 200).

Ou seja, além da regressiva tributação pela qual se dá o financiamento do GDF, e consequentemente do OSS no local, a estrutura tributária injusta penaliza a classe trabalhadora no financiamento do Governo Federal, que inclusive reverbera novamente no financiamento distrital por meio das transferências constitucionais que compõem parte significativa das receitas dos entes subnacionais, não obstante a centralização da capacidade de mobilizar os recursos públicos na esfera federal.

Esse é mais um aspecto a compor nossa análise deste objeto de pesquisa, que se mostra um complexo integrante do complexo da realidade nacional, componente da totalidade do complexo da sociedade burguesa, que hoje não pode ser vista senão como uma totalidade de dinâmica internacional.

A desigualdade que pressupõe o modo de produção capitalista em seus princípios e desde as suas origens, como nos mostra Marx, que se desenvolveu historicamente em movimentos de expansão que desaguaram no seu estágio imperialista, no qual estabelecem-se relações de hegemonia econômica e política sob o domínio dos capitais monopolistas transnacionais, se reflete na estrutura social, marcada pelo espectro classista, altamente desigual no contexto do Distrito Federal. Desigualdade essa que é reproduzida desde o início da mensuração de dados locais, e que, ao nosso ver, tende a se elevar, considerando a recente elevação dos níveis de desemprego e o acirramento da crise do capital, que se aprofunda em efeitos nos países de capitalismo periférico.

Se no campo político-institucional o Distrito Federal também reflete as determinações da formação social brasileira, que se mostram na eleição de governos corruptos, tanto no Executivo, quanto no Legislativo, como observamos no resgate histórico do próprio período de abrangência desta análise (mas que vai muito além), por outro lado este campo também repercutiu os avanços da luta da classe trabalhadora brasileira em décadas passadas, que possibilitaram a eleição de um trabalhador ao cargo de presidente da república, fato este que propiciou o crescimento de diversas ordens ao partido que compõe, o PT, o que deu origem às condições para a eleição de Agnelo.¹³²

Porém, os dados da execução orçamentária da seguridade social, mostram no DF, que este governo, de um partido que ainda hoje diz representar os interesses da classe trabalhadora, em muito deu continuidade a um projeto político que atende aos interesses do

¹³² O segundo governo petista do DF, após da eleição de Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque - hoje senador da República filiado ao Partido Popular Socialista (PPS) - para o mandato de 1995 a 1998.

capital, de que a redução percentual do OSS em relação ao OG e a elevação das despesas com a dívida são relevantes apontadores. A seguridade social, incluído aí o direito ao trabalho (e ao trabalho protegido em sua dimensão formal) foram preteridas na alocação do fundo público, elemento *in flux* da rotação do capital em seu estágio imperialista, que vem sendo cada vez mais demandado pelos grupos monopolistas, e em especial pelo capital financeiro, na atual fase deste estágio (BEHRING, 2012; CHESNAIS, 2009).

Relativamente às perspectivas de política social, o governo Arruda - mesmo após a sua queda - se insere de forma exemplar no que apontam as análises da política social como as tendências neoliberais nesta área. A elevação das ações assistenciais, com foco nas políticas de transferência de renda focalizadas na extrema pobreza, com oscilação de recursos na saúde (altamente hospitalocêntrica) que perpassam uma contração nominal no seu orçamento em 2009 e uma reduzida elevação em 2010, totalizando no PPA uma estagnação da sua dimensão clareiam o projeto político ao qual atendia aquela gestão, enquanto que as reduzidas elevações na previdência de forma geral atendem às exigências legais conquistadas em meio ao processo de constituição da política social no Brasil.

Por sua vez, o governo Agnelo, que como já colocamos, reduziu a participação orçamentária da seguridade, favoreceu as despesas na política de saúde em detrimento da política de assistência social, indo de encontro, a princípio, às tendências nacionais e internacionais provenientes das elaborações neoliberais. A princípio, colocamos nós, porque caberia, em uma investigação mais especificamente aprofundada, verificar de que modo essas despesas se elevaram, em especial no que diz respeito às possíveis parcerias público-privadas e/ou efetivação de ações da política por meio da compra estatal de serviços no mercado.

Em ambos os governos, assim como no governo "tapa-buraco" peemedebista - partido especializado em governos estabelecidos sem o voto popular também no DF - e no primeiro ano de governo Rollemberg, conduzem uma política de trabalho precária, extremamente reduzida, e por meio de programas que seguem à risca as recomendações neoliberais, que passam longe das necessidades do grande exército industrial de reserva do Distrito Federal, mas apenas delegam à instância individual a responsabilidade pela sua condição de integrante do estrutural desemprego que marca a crise, de igual modo estrutural, do capital (MÉSZÁROS, 2011).

CONCLUSÃO

Esta dissertação buscou discutir criticamente a condição da seguridade social no Distrito Federal por meio do prisma orçamentário de análise e do recorte histórico que compreendeu o período do ano de 2008 ao ano de 2015.

Discussão essa que não poderia se dar sem consideramos as determinações fundamentais da sociabilidade que abriga a realidade material na qual este objeto de pesquisa se insere: a sociabilidade do capital, sua desenvolvimento histórico e relação com o Estado.

Essa sociabilidade se guia por um objetivo concreto, que é partir de uma determinada quantia de dinheiro para chegar à uma outra quantia de dinheiro superior à anterior. De forma mais precisa, o capitalista diferencia-se do produtor que vende o resultado concreto de seu trabalho e utiliza o dinheiro auferido para sanar as suas necessidades ao utilizar o dinheiro para comprar matérias e força de trabalho a serem funcionados em um processo produtivo que lhe renda mercadorias a serem vendidas por uma soma superior de dinheiro ao adiantado à produção. "Este é o sentido *específico* da ação capitalista: a partir de dinheiro, produzir mercadorias para conseguir mais dinheiro" (NETTO; BRAZ, 2012, p. 109).

Ao suceder o feudalismo no Ocidente, este modo de produção, por meio de sua classe dominante, a burguesia, viu no Estado um ente, embora incômodo, insubstituível à sua organização social, ainda que engendrando mudanças em sua superestrutura que se mostravam necessárias ao desenvolvimento das novas forças produtivas. E mais que isso, após a acumulação primitiva do capital mercantil alcançar certo grau de desenvolvimento, alterando as relações entre as antigas e as novas classes proprietárias e as formas tradicionais de dominação política por meio da expansão do capital-dinheiro, o próprio Estado se tornou um instrumento da acumulação progressiva de capital e o *parteiro* do modo de produção capitalista (MANDEL, 1982).

Mas o desenvolvimento histórico do próprio capitalismo, permeado por crises econômicas e sociais e pela luta de classes, implicou contradições no aparelho estatal que permitiram a conquista de direitos, materializados por meio das políticas sociais - muitas vezes organizadas em sistemas de seguridade social - por parte dos trabalhadores, direitos esses que se expandiram e generalizaram no contexto histórica e geograficamente determinado dos países de capitalismo central do Segundo Pós-Guerra (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Esse contexto foi sustentado por um pacto social, aqui trabalhado como o pacto de acumulação keynesiano/fordista, que possibilitava crescimento econômico em níveis

suficientes para propiciar a acumulação de capital e a manutenção e melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, contando, em suma, com o aprimoramento tecnológico e dos processos produtivos, com a execução de políticas estatais macroeconômicas expansivas (SALVADOR, 2010b), bem como com a exploração dos recursos naturais e da força de trabalho nos países de capitalismo periférico, como o Brasil, que mesmo já não mais uma simples colônia, não teve modificada fundamentalmente a sua condição de subsunção às potências imperialistas (PRADO JR., 1977).

No que diz respeito à atuação estatal na sustentação desse pacto de acumulação, esta já não se dava somente por meio do provimento das condições externas à produção capitalista, mas passou-se a demandar do Estado, a participação intrínseca no processo de reprodução ampla do capital, por meio da assunção cada vez mais ampla da reprodução da força de trabalho, e da apropriação privada, também de parcelas cada vez maiores, do fundo público, que permitiram ao capital o desatar de limitações inerentes à sua dinâmica até então convencional, lhe possibilitando a multiplicação da capacidade produtiva e uma acumulação concentrada de capitais em enormes volumes (BEHRING, 2010)

Mas, esse padrão encontrou seus limites, e inaugurou-se no modo de produção um contexto diferente de todos os que o precederam, caracterizado pela sua inserção em uma crise, que, diferente das (não poucas) anteriormente experimentadas, se mostra estrutural, profunda em diversos âmbitos sociais, e de abrangência generalizada (MÉSZÁROS, 2011).

A superacumulação de capitais que passaram a encontrar elevadas dificuldades na verificação de oportunidades de investimento com os níveis de liquidez necessários às taxas de lucro praticadas e o contexto de superprodução de mercadorias que já não encontram no mercado consumidor capacidade de escoamento e originam a crise do capital, determinaram implicações para o papel cumprido pelo Estado na manutenção sistêmica do modo de produção e para a extensão e concepção da política social por ele concretizada (BEHRING, 2011), além de envolver processos de reorganização da hegemonia entre os setores capitalistas que passa a conferir ao capital financeiro a centralidade como fator determinante do movimento do capital na corrente fase do imperialismo (CHESNAIS, 2009).

Ainda assim, seria insuficiente situarmos a inserção das políticas sociais - no nosso caso a seguridade social - na sociabilidade capitalista e sua dinâmica se desconsiderarmos as particularidades nas quais se colocam nosso objeto de pesquisa. As particularidades, para além de moldarem as formas pelas quais se materializam as tendências gerais do momento histórico do modo de produção em cada realidade nacional, mediante as correlações de forças entre as classes sociais e suas frações, têm relevância marcante nos países de capitalismo

periférico, envolvendo processos distintos aos que se observam no centro do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

As conquistas da classe trabalhadora brasileira no momento da sua transição do regime autoritário para a democracia (ainda que sob a ordem burguesa) da década de 1980, entre outros fatores, envolvem a formalização constitucional, pela primeira vez na história do país, de um sistema de seguridade social, amparado em princípios democráticos e organizado de forma avançada em sua estrutura de financiamento buscando a garantia da oferta de políticas amplas em atendimento à população. Contudo, o advento do projeto neoliberal de reação capitalista à crise e as determinações herdadas do processo da formação social das relações capitalistas modernas no Brasil vieram a agir - e ainda o fazem - no desmonte dos direitos e conquistas que tencionam a apropriação do fundo público entre as classes sociais.

Da condição brasileira de país de capitalismo periférico com estrutura econômica voltada ao atendimento de demandas de mercado externas decorreu uma *Revolução Burguesa* que se concretizava muito em função das necessidades de desenvolvimento para atender essas demandas mesmas do comércio externo, que implicavam alterações de ordem social e econômica na dinâmica interna. Não obstante a emergência da organização da classe trabalhadora brasileira, as elites políticas e econômicas não realizaram as mudanças senão visando seus próprios interesses de expansão e modernização, sem romper com as relações de dependência e subordinação frente aos países imperialistas (FERNANDES, 1976; PRADO JR., 1977).

A própria construção da nova capital do país não veio a atender anseios democráticos de desvinculação do poder colonial, mas se realizou somente no momento em que as condições internas e externas se apresentaram, favorecendo a consolidação da hegemonia de uma burguesia industrial emergente de setores econômicos e políticos que já concentravam boa parte do poder nacional, embora não se desconsidere que para isso determinados poderes regionais tiveram que ser confrontados, em meio à centralização do poder político e econômico do Estado na esfera federal (FERREIRA, 2010; MIRAGAYA, 2010). De todo modo, em nenhum momento envolveu a formulação do projeto político de desenvolvimento nacional a participação da classe trabalhadora.

A conformação dos aspetos aqui sinteticamente sinalizados, para o que interessa ao nosso objeto de pesquisa, é a instituição de um sistema de seguridade social no DF que incorpora formalmente os avanços conquistados na Constituição Federal, mas se depara com estreitos limites no momento de sua real efetivação.

Dialogando com a questão de pesquisa que nos orientou no feitiço desta dissertação, como apresentada está na *Introdução* do trabalho, o Orçamento da Seguridade Social do DF no período dos últimos dois planos plurianuais apresenta uma vegetativa elevação da dimensão da seguridade social no Orçamento Geral do DF no primeiro, e no segundo, uma forte redução inicial seguida de uma recuperação significativa em 2014 mas relativamente pequena em comparação ao corte de despesas pelo qual havia passado, e uma expansão sem precedentes em 2015, encerrando a série histórica com uma participação de 42% da totalidade da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do DF.

Do ponto de vista geral das contas públicas do DF, o ente teve governo austeros, de modo que as despesas só foram elevadas acima da taxa de elevação das receitas em três, dos oito anos trabalhados. Com essa austeridade muito colaboram as políticas de seguridade social. Com exceção do atípico resultado de 2015, o OSS teve despesas elevadas em taxas sensivelmente acima da elevação das receitas gerais em três anos, mas passou por um profundo corte de gastos em 2012.

A elevação vegetativa do OSS durante o governo Arruda expõe a sua vinculação aos preceitos neoliberais de forma mais ortodoxa, com redução percentual da política universal de saúde e elevação das despesas com a política de assistência social sob o enfoque da monetarização focalizada. Já no ano de 2011, último do primeiro PPA, mas primeiro ano do governo Agnelo, alteram-se alguns movimentos, quando observamos o início da redução da política assistencial e uma elevação da saúde, na qual vale ressaltarmos o caráter hospitalocêntrico das despesas. Por sua vez, a política previdenciária seguia a tendência nacional de elevação, mas em 2011 iniciaria um comportamento oscilante.

Destaca-se, contudo os elevados gastos administrativos realizados por meio do OSS, informação que nos aparece ao conferirmos a execução por programa de governo, onde o Apoio Administrativo variou entre 27,9% e 34,7% do total.

A política de trabalho tem dimensão substancialmente inferior às políticas de seguridade. Os dados a respeito da dimensão da política de trabalho em contraste com a dimensão das políticas de seguridade social indicam a importância das conquistas de formalização legal de direitos sociais, ainda que estas não signifiquem a garantia de sua efetivação. Isso se reflete ainda, e de forma mais clara, nas dimensões das oscilações pelas quais passa o orçamento da política de trabalho. Ainda assim, até 2010 os recursos que nela foram despendidos estavam em um patamar superior ao que se praticou a partir de 2011, quando a política já sofre uma redução da monta de 51,2% na alocação financeira.

O período do segundo PPA inicia-se com redução de quase um terço da alocação de recursos no OSS, seguida de nova redução, ainda que leve, em 2013. Ressalta-se que em 2012 as receitas do GDF se elevaram em mais de sete pontos percentuais, e as despesas gerais em mais de seis. No ano eleitoral de 2014 houve uma recuperação das despesas com a seguridade, mas é na execução de 2015 que nos surpreendemos com o OSS recebendo mais de 130% a mais de recursos comparativamente ao ano anterior.

O período apresenta como condição dos direitos de seguridade social no DF uma redução dos investimentos na política de assistência social e elevação nas de saúde e previdência, o que de certa forma vai ao encontro ao que se vem difundindo pelos organismos que elaboram e reproduzem as recomendações neoliberais. Porém, a própria redução integral do OSS já atende à austeridade fiscal e à precarização das políticas que abre espaço para a ação privada na oferta dos serviços mediatizados pela proteção social pública por meio do mercado. Há que se questionar ainda a modalidade de aplicação dos recursos na saúde e na previdência, o que demandaria um estudo específico a respeito. O levantamento desta questão desde já é resultado dos esforços desta dissertação como forma de colaborar com o debate a respeito da seguridade social no DF.

Há menor transparência dos dados referentes aos programas neste PPA, uma vez que, em menor número, estes respondem por quantidades elevadas de ações, as quais não foram objeto de nossa investigação. Ainda assim, apontam na política de assistência que a transferência de renda teve seu patamar reduzido em relação ao PPA anterior, quando respondia pela maior parte da execução.

A função Trabalho recebeu recursos ainda menores do que os observados de 2008 a 2011. Ainda que verificadas elevações em 2012 e 2013, essas não chegaram a cobrir as perdas efetivadas no corte de 2011, bem como são seguidas de duas novas reduções. Ainda assim, deve-se considerar que em todo o período da série histórica que trabalhamos a política foi guiada pelo viés da individualização precarizada, que incentiva o micro-empendedorismo como resposta ao desemprego estrutural que incide de forma marcante sobre a população do DF, e que se elevou fortemente em 2015. De modo geral, trata-se de responsabilização do trabalhador pela sua condição de desemprego e sua inserção no mercado de trabalho.

Os dados ainda indicam que 2015, quando houve um novo acirramento da crise em âmbito nacional, foi um ano recessivo no DF, o que não havia ocorrido nos outros anos que abordamos. A elevação do desemprego e dos gastos com a dívida pública no DF aspiram preocupações a respeito das exigências do capital em detrimento do trabalho neste momento.

Preocupações essas que poderiam ser amenizadas ao visualizarmos a elevação dos gastos no OSS.

Entretanto, as contas do DF de 2015, em especial da Seguridade Social, merecem uma auditoria. As receitas e as despesas se elevaram em mais de 30%, sendo que as transferências correntes tiveram forte elevação, ampliando inclusive sua participação no custeio do GDF de 8,8% para 30,5%, em um ano em que as receitas públicas federais observaram retração.

As oscilações na previdência do DF também chamam a atenção em razão do caráter dos benefícios previdenciários, em princípio menos flexíveis, e essa política foi a maior responsável pela expansão do OSS em 2015. Cabe lembrar que foi um ano ainda em que o Rollemberg argumentou inúmeras vezes que o governo passava por uma situação fiscal adversa, atrasando salários de servidores¹³³ e repasses de verbas.

Dessa forma, identificamos que estudos aprofundados a respeito das ações custeadas pela previdência no DF, assim como pela saúde, se mostram importantes. Também as contas do governo Rolleberg merecem acompanhamento e fiscalização, desde já mostrando como válido objeto de estudo de pesquisas futuras.

Do ponto de vista das fontes de custeio da seguridade social no DF, ressalta-se a importância das contribuições sociais e dos recursos constitucionalmente vinculados na área da saúde, e em dimensão um pouco inferior, da assistência social, enquanto outros recursos provenientes dos fundos de participação de estados e municípios têm sido pouco utilizados na seguridade, embora esses dados sejam limitados em razão de mais da metade do custeio se dar por recursos ordinários não vinculados não nos permitem visualizar a fonte precisa dos recursos despendidos nas diferentes políticas.

Quanto ao Orçamento Geral do DF, as receitas tributárias são a principal fonte de financiamento. Contudo, a estrutura tributária do ente é fortemente regressiva, mais cerca de dois terços da sua arrecadação realizada por meio de impostos sobre a produção e circulação, que são repassados ao consumo por meio dos preços das mercadorias, enquanto que a tributação sobre a renda e o patrimônio, além de ter reduzida dimensão, colabora com as desigualdades sociais e regionais. Desigualdades essas que, assim como as demandas observadas pelos próprios documentos oficiais de pesquisa governamental, têm baixíssima influência sobre a alocação de recursos desde o momento do planejamento orçamentário.

Por fim, destacamos que à medida em que passarem a ser produzidos, os dados que se referem com precisão ao financiamento da seguridade social no DF serão fundamentais para a

¹³³ Como noticiou o veículo Valor Econômico no dia 06 de janeiro de 2015:

< <http://www.valor.com.br/politica/3847448/em-crise-governo-do-df-diz-nao-ter-dinheiro-para-pagar-salarios>>.

apreensão completa da condução de que se valem os governos do DF em relação às políticas de seguridade social.

Referências

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Previdência Social: contribuição ao debate**. Brasília: Fundação ANFIP, 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Deflator do PIB e IGP-DI médio**. Relatório de Inflação, março, 2001.
- BEHRING, Elaine. **Acumulação capitalista, fundo público e política social**. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008a, p. 44-63.
- _____. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008b.
- _____. **Crise do capital, fundo público e valor**. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (Orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34.
- _____. **Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social**. In: SALVADOR, Evilasio [et al.] (Orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012, p. 153-180.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BORON, Atilio. **Hegemonía e imperialismo en el sistema internacional**. In: BORGIANNI, Elisabete [et al.] (Orgs.). *Coyuntura actual lationamericana y mundial: tendencias y movimientos*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 152-174.
- BOSCHETTI, Ivanete. **A "Reforma" da Previdência e a Seguridade Social Brasileira**. In: MORHY, Lauro. *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 27-47.
- _____. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.
- _____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008.
- BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de. **A saúde no Brasil: Reforma Sanitária e ofensiva neoliberal**. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, A. P. (Orgs.). *Política social e democracia*. 4 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008, p. 197-215.
- BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. **A saúde nos governos Lula e Dilma: algumas reflexões**. In: BRAVO, M. I.; MENEZES, J. S. B. (Orgs.). *Saúde na*

atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2011, p. 15-28.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1990.

CHESNAIS, François. **Mundialización: el capital financeiro en el comando**. In: BORGIANNI, Elisabete et al (Orgs.). Coyuntura actual latinoamericana y mundial: tendencias y movimientos. São Paulo: Cortez, 2009. p. 62-92.

CODEPLAN. **Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)**. Nota técnica nº 1/2014. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2014a.

_____. **Distrito Federal: síntese de informações socioeconômicas e geográficas 2014**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2015a.

_____. **Divisão sexual do trabalho: análise da distribuição de postos de poder e decisão por sexo no Distrito Federal**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2015b.

_____. **Evolução do IDH do Distrito Federal e dos municípios da Área Metropolitana de Brasília comparativamente às demais unidades da federação e municípios do Brasil**. Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2013a.

_____. **Mortalidade materna no Distrito Federal: subsídios para o debate**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2015c.

_____. **Os jovens no Distrito Federal: um olhar sobre suas condições de estudo e ocupação**. Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2014b.

_____. **Perfil dos idosos no Distrito Federal segundo as regiões administrativas**. Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2013b.

_____. **Perfil socioeconômico dos moradores dos municípios da Área Metropolitana de Brasília - PMAD/2013**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2014c.

_____. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2015**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016a.

_____. **Produto Interno Bruto do Distrito Federal 2010 - 2014 e série retropolada 2002 - 2009**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016b.

_____. **Trabalho infantil no Distrito Federal: diagnóstico, causas e soluções**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2013c.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Lafonte, 2012.

- FARRET, Ricardo Libanez. **O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília.** In: PAVIANI, Aldo. Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão. 2 ed. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 25-36.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. **Brasília: mitos e contradições na história de Brasília.** In: PAVIANI, Aldo. Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 23-53.
- FGV/IBRE. **Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna: metodologia.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Junho, 2015.
- GONÇALVES, Flávio de Oliveira; ANDRADE, Keli Rodrigues de; ARAÚJO, Luiz Rubens Câmara de; ROSA Thiago Mendes. **Índice multidimensional de pobreza (IMP): as dimensões da pobreza no Distrito Federal e suas políticas de enfrentamento.** *Texto para discussão*, nº 6, setembro/2015. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2015.
- GONÇALVES, Flávio de Oliveira; ZGIET, Jamila; ANDRADE, Shirley de Fátima R.; ROSA, Thiago Mendes. **O trabalho feminino no Distrito Federal: determinantes da participação no mercado e do salário das mulheres.** *Texto para discussão*, nº 1, abril/2015. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2015.
- GOUGH, Ian. **Economía política del Estado del bienestar.** Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.
- GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci.** 8. ed. São Paulo: L&PM Editores, 1987.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.
- _____. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2004.
- IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2014.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.
- IPEA. **O que é? Deflator implícito.** *Desafios do desenvolvimento*, ano 4, ed. 37, novembro, 2007. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.
- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política.** Volume I, tomo I, livro I. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- _____. **O capital: crítica da economia política.** Volume II, tomo II, livro I. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- _____. **O capital: crítica da economia política.** Volume IV, tomo I, livro III. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MEDEIROS, Ana Elisabete; CAMPOS, Neio. Cidade projetada, construída, tombada e vivenciada: pensando o planejamento urbano em Brasília. In: PAVIANI, Aldo. Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010, p.137-161.
- MELO, Mayara Daher de. **Análise da incidência tributária na população do Distrito Federal.** Monografia de Graduação: Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, 2011.
- MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.
- MIRAGAYA, Júlio Flávio Gameiro. **Dos bandeirantes a JK: a ocupação do Planalto Central brasileiro anterior à fundação de Brasília.** In: PAVIANI, Aldo. Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 55-93.
- MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura.** São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor: economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis: Vozes, 1998.
- PEREIRA, Felipe Rodrigues. **A Caixa de Pandora da Imprensa: o Correio Braziliense e a cobertura do maior escândalo político do Distrito Federal.** Monografia de Graduação. Universidade Católica de Brasília, 2012.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. **Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina.** In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (Orgs.). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 106-151.

POGGI, Tatiana. **Os opositores conservadores do New Deal.** *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, nº 7, 2008.

PRADO JR. Caio. **A revolução brasileira.** 5 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

SALVADOR, Evilasio; AMORIM, Álvaro André Santarém. **Abordagens das desigualdades socioeconômicas no Brasil do século XXI.** In: *Revista Em Pauta*, v. 8, n. 26. Rio de Janeiro: 2010, p. 31-47.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo.** In: *Serviço social e sociedade*, nº 104, out./dez. 2010a, p. 605-631.

_____. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010b.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Implicações da crise no financiamento e no controle democrático das políticas sociais.** In: XIII ECONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. Serviço Social, acumulação capitalista e lutas sociais: o desenvolvimento em questão. Brasília: ABEPSS, 2012, p. 25-35.

_____. **Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica.** In: *Revista de políticas públicas*, v. 18, nº 1, jan./jun. 2014, p. 15-32.

SETRAB. **Informações Básicas sobre o Programa de Microcrédito Orientado.** Brasília: Secretaria de Estado de Trabalho, 2015.

_____. **O mercado de trabalho no DF entre 1992 e 2011: síntese dos 20 anos da Pesquisa de Emprego e Desemprego no DF.** Brasília: Secretaria de Estado do Trabalho, 2011.

_____. **Pesquisa de emprego e desemprego no Distrito Federal: mercado de trabalho no Distrito Federal em 2012.** Brasília: Secretaria de Estado do Trabalho, 2012.

_____. **Pesquisa de emprego e desemprego no Distrito Federal: setembro de 2013.** Brasília: Secretaria de Estado do Trabalho, 2013.

_____. **Pesquisa de emprego e desemprego: mercado de trabalho - Distrito Federal.** Brasília: Secretaria de Estado do Trabalho, 2014.

_____. **Pesquisa de emprego e desemprego: mercado de trabalho - Distrito Federal.** Brasília: Secretaria de Estado do Trabalho, 2015b.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para a sua universalização.** São Paulo: Cortez, 2012.

SCHVASBERG, Benny. **Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano.** In: PAVIANI, Aldo. Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010, p.253-279.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2000.