



## **A IMPORTÂNCIA DE DISPUTAR O FUNDO PÚBLICO PARA A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

**MIRANDA, Ana Paula Ferreira.**

### **RESUMO**

O presente trabalho apresenta como objetivo realizar uma discussão a respeito da categoria do fundo público e de sua alocação na contemporaneidade, considerando seu caráter estrutural e insubstituível no capitalismo tanto no que se refere a sua destinação para garantia da reprodução do capital, quanto para a reprodução da força de trabalho, por meio das políticas sociais.

**PALAVRAS-CHAVE:** fundo público; políticas sociais; efetivação de direitos.

### **I INTRODUÇÃO**

Na compreensão de como se gesta o papel do Estado no desenvolvimento do capitalismo e ainda na efetivação dos direitos sociais da classe trabalhadora, o estudo do comportamento do fundo público se mostra fundamental, uma vez que seu desenvolvimento depende da correlação de forças presentes na sociedade e ainda revela o direcionamento político do gasto feito pelo Estado.

Assim, sabendo da influência política no campo econômico e compreendendo a mediação estabelecida pelo fundo público, na configuração das políticas sociais e na sua participação para a reprodução do capital, o presente artigo desenvolve uma reflexão acerca dessa categoria que se relaciona diretamente com o grau de efetivação dos direitos sociais da classe trabalhadora.

### **II FUNDO PÚBLICO: BREVE CONSIDERAÇÃO TEÓRICA**

Na intenção de problematizar o debate a respeito do fundo público e do seu papel na efetivação das políticas sociais, considera-se que essa categoria é um componente estrutural do capitalismo a partir de sua dinâmica monopólica, quando o Estado sofre uma refuncionalização e um redimensionamento em suas funções econômicas e políticas. Nesse momento, a partir de uma demanda do capital, além de garantir a acumulação e a reprodução da força de trabalho conforme a necessidade do modo de produção capitalista, o Estado também é obrigado a buscar legitimação política.

Para tratar dessa funcionalidade do Estado, acredita-se que a contribuição de Ernest Mandel em seu livro “O capitalismo tardio” seja fundamental, tendo em vista



que o autor explicita que o Estado surgiu para dar sustentação a uma estrutura de classe e a uma relação de produção, apresentando dessa forma as funções de criar as condições de produção que não podem ser asseguradas privadamente, reprimir qualquer ameaça ao modo de produção vigente e ainda integrar as classes sociais, garantindo que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante. (MANDEL, 1982, p. 333)

Ao desenvolver a funcionalidade do Estado, Mandel nos indica que esse é um ente que ao trabalhar como um “capitalista total ideal” tem como objetivo proteger, consolidar e expandir o modo de produção capitalista e assim fazer com que se perpetue a existência do capital perante a necessidade de “redução da rotação do capital fixo, aceleração da inovação tecnológica e o aumento enorme dos custos dos projetos de acumulação do capital devido à terceira revolução tecnológica” (Mandel, 1982, p. 339).

Ao encontro desse objetivo de estabilizar a economia capitalista e com a perspectiva de demonstrar o papel do Estado no processo de reprodução do capital, vale destacar a tendência de socialização estatal dos custos capitalistas realizados através do financiamento e/ou subsídios diretos e pelo fornecimento de matérias-primas baratas aos grandes projetos industriais e ainda pelas políticas governamentais anticíclicas que apresentam a finalidade de evitar ou adiar crises econômicas.

Aliada a essa responsabilidade de garantir a acumulação, a intensificação das lutas sociais e o aumento da influência do movimento operário faz como que o Estado também tenha de desenvolver sua forma integradora abrindo caminho para o desempenho de um importante papel também na reprodução da força de trabalho, por meio das políticas sociais, o que implicou em uma maior apropriação do valor socialmente criado para a execução dessas atividades:

Outra característica dessa época foi uma ampliação geral da legislação social, que ganhou impulso no período imperialista. Em certo sentido tratou-se uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração. 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 percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de



proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista" (MANDEL, 1982, p. 339)

Como nos esclarece o autor, apesar desse papel "social" do Estado ao aplicar legislações sociais não se deve acreditar que esse é um movimento que retira do capital para dar ao trabalho, mas uma estratégia para a efetiva estabilização da economia.

Tendo como base o que foi discutido no que se refere à perda da capacidade de autovalorização capitalista e do processo de intervenção do Estado, consideramos importante o estudo de Francisco de Oliveira, no que se refere ao desenvolvimento da categoria Fundo Público. Para o autor (1997b, p. 49), o fundo público é uma categoria construída para investigar o processo pelos quais o capitalismo perdeu sua capacidade autorregulatória e o processo que deu lugar a essa autorregulação.

Como resultante direta da conjuntura apresentada, Oliveira (1997a) aponta que o padrão de desenvolvimento do financiamento da economia capitalista passou a apresentar a participação do fundo público como um componente estrutural e insubstituível tanto na reprodução da força de trabalho quanto na reprodução do capital. No que se refere a essa participação na reprodução do capital, o autor ainda explicita que o fundo público apareceu como uma necessidade perante a incapacidade do capital de continuar seu processo de forma autônoma e com o intuito de acelerar o processo de valorização capitalista:

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 forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades de progresso técnico abertas. (OLIVEIRA, 1997a, p. 31 grifo do autor)

Considera-se a partir dessas indicações de Oliveira que o fundo público não aparece como resultante do esgotamento da possibilidade de acumulação, mas como um ente que busca viabilizar o progresso técnico diante da insuficiência do lucro capitalista.

No que se refere a participação do fundo público na reprodução da força de trabalho, Oliveira (1997a, p.25) considera que esse movimento mostra-se apenas como uma expressão da abrangência da socialização da produção, que em um



sistema capitalista continua tendo como pedra angular a apropriação privada dos resultados da produção social, mas que de certo modo também expressa a retração da base social de exploração.

Embora se considere o estudo de Francisco de Oliveira como base de sustentação para o desenvolvimento da categoria do “fundo público”, deve-se indicar que Behring (2009), assim como ratificado por Salvador (2010), identificou um problema teórico quando Oliveira caracteriza o fundo público apenas como antivalor e ao indicar que as antimercedarias sociais não apresentam como função a extração de mais-valia ou lucro:

A rigor, trata-se de uma relação ad hoc entre o fundo público e cada capital em particular. Essa relação ad hoc leva o fundo público a comportar-se como um anticapital num sentido muito importante: essa contradição entre um fundo público que não é valor e sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. O valor, não somente enquanto categoria central, mas práxis do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que necessariamente reportar-se a outros componentes; no caso, o fundo público, sem o que ele perde a capacidade de proceder à sua própria valorização. Esses bens e serviços [destinados à reprodução da força de trabalho] funcionaram, na verdade, como antimercedarias sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração da mais-valia. (OLIVEIRA, 1997a, p. 29)

Com base nessa exposição do autor, Behring (2009) explicita o questionamento:

(...) parece contraditório não considerar o fundo público na reprodução geral do capital, através de subsídios (...) e de reprodução mesma da força de trabalho como criação de valor (...). Dessa forma, consideramos que o fundo público não poderia ser considerado um antivalor, como pensa Oliveira, uma vez que o mesmo participa de forma direta e indireta do ciclo de produção e reprodução ampliada do valor (BEHRING, 2009, p. 54).

Entretanto, cabe ainda destacar que o argumento apresentado por Behring ao discordar de Oliveira é rebatido por Souza Filho:

Discordamos do argumento de Behring na medida em que vimos que o fato de determinada fração do fundo público ser caracterizado como antivalor não significa que essa fração não participe do processo de produção e reprodução do capital. O antivalor é a forma com que o fundo público contribui para a reprodução do capital e da força de trabalho, não atuando



como capital per se, na medida em que não compra nem capital constante nem capital variável para produzir mais-valia. Assim, entendemos que o antivalor é a expressão da contradição do sistema. A punção da mais-valia e do salário realizada pelo fundo público através da tributação é a forma com que, a partir do valor, parte do fundo público se transforma em antivalor, o que não é o mesmo que o não valor, pois é apenas a tensão/contradição do sistema, mas não sua superação. (SOUZA FILHO, 2016, p. 332)

Ainda nesse sentido, deve-se considerar que essa formulação do fundo público apenas como antivalor foi alterada por Oliveira em 1993 no artigo “A Economia Política da social-democracia”, quando o autor aponta a constituição do fundo público como um mix, ou seja, como um ente que se torna o pressuposto da valorização capitalista tanto no que se refere ao processo de aceleração e garantia da acumulação, quanto no papel de contribuir para a preservação da força de trabalho por meio dos serviços sociais públicos:

O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova relação na sua contraditoriedade. Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor. (OLIVEIRA, 1998b, p. 53)

Nessa perspectiva, o autor coloca que ao participar da reprodução do capital direta e indiretamente, o fundo público começou a se comportar também como um anticapital (antivalor), ou seja, o capital para se valorizar não pode reportar só a si mesmo (valor), mas também ao fundo público. Nesse sentido considera-se que a presente definição interpreta a constituição do fundo público como um mix, por representar a destinação de recursos do Estado para financiar ações públicas e privadas através da forma valor e antivalor.

A forma valor tem como objetivo principal a obtenção de lucros e por isso retorna ao processo de produção capitalista. Já a forma antivalor, por não buscar se valorizar e por não participar diretamente da reprodução do valor representa a parte que é investida diretamente na reprodução do capital, via capital constante, e também



em políticas sociais públicas, como por exemplo, educação, saúde e assistência social.

Oliveira (1997) ainda aponta que se “operou uma verdadeira ‘revolução copernicana’ nos fundamentos da categoria do valor como nervo central tanto da reprodução do capital quanto da força de trabalho.” (1997, p. 27) Para o autor, o padrão do financiamento público “implodiu” o valor como único pressuposto da reprodução do capital, ou seja, a partir das novas determinações é necessário que o capital também se reporte ao fundo público para seu processo de valorização:

O papel do fundo público como pressuposto especial dessa segmentação retirou o capital constante e o variável da função parâmetro-pressuposto, e colocou em seu lugar a relação de cada capital em particular com o próprio fundo público. (OLIVEIRA, 1997, p. 28)

Ao ter de se reportar necessariamente ao fundo público para o processo de valorização, Oliveira (1998a) explicita a determinação do fundo público que passa a incidir diretamente na definição da taxa de lucro de cada capital em particular, assim como na condição de vida da classe trabalhadora haja vista que o fundo público incide tanto na valorização do capital constante quanto na do capital variável.

Essa mediação operada pelo fundo público, de contribuir tanto para a reprodução do capital, quanto para a reprodução da força de trabalho só acontece mediante a luta de classes que se desloca para a esfera pública onde acontece à disputa por recursos. Nesse sentido, a luta de classes além de acontecer na esfera da produção também passa a existir em torno do orçamento do Estado.

### **III A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NA CONTEMPORANEIDADE**

As funções desempenhadas pelo fundo público comprovam seu papel estrutural e insubstituível no processo de reprodução capitalista tanto no que se refere a seu redirecionamento para a reprodução do capital, quanto no investimento em políticas sociais que permitem a reprodução e a melhor qualidade de vida da força de trabalho. Essa condição, de ser um ente essencial na reprodução de dois sujeitos antagônicos – capital e trabalho, faz com que o Estado sempre busque a redução dos recursos destinados à classe trabalhadora.

Pode-se afirmar nesse sentido que foi pautando o desvio de maior parte dos recursos do fundo público para o financiamento direto do capital que se criou o



falacioso discurso de que os gastos sociais são os responsáveis pela crescente dívida pública do Estado.

Cabe destacar, conforme indicações de Oliveira (1997a, p. 26), que a crise em torno do orçamento público está relacionada ao movimento de internacionalização produtiva e financeira da economia que é incompatível com o atual padrão de financiamento público uma vez que essa dinâmica retira os ganhos fiscais dos Estados nacionais que, no entanto, tem de continuar responsável pelo financiamento da reprodução do capital e da força de trabalho de seu território.

No que se refere à participação do fundo público na reprodução da força de trabalho, ela acontece por meio das políticas públicas, ou seja, através do investimento em políticas de educação, habitação, saúde, previdência social e outras que, no entanto sofrem influências de acordo com a correlação de forças sociais hegemônicas que podem indicar maior ou menor grau de destinação dos gastos públicos redirecionados para esses investimentos. Vale ainda destacar que o investimento realizado pelo Estado é duplamente vantajoso para o capital, uma vez que se retiram os custos da reprodução da força de trabalho do capital e ainda se libera parte do salário indireto com a perspectiva de aumentar o consumo, tornando assim a participação do fundo público na força de trabalho um elemento também essencial para a reprodução do modo de produção capitalista.

Ao considerar o papel do fundo público na perspectiva de contribuir para a reprodução do capital, cabe indicar que essa intervenção acontece de forma direta, através da produção de valor que acontece por meio das empresas estatais, ou de forma indireta via isenção de impostos, subsídios, investimento em infraestrutura, financiamento de pesquisas, entre outros.

Ao tratar da tendência de alocação dos recursos do fundo público na contemporaneidade, ou seja, na redistribuição do fundo público que pode contribuir para a reprodução do capital ou da força de trabalho e fornecer nesse sentido condições ou não para a redução da base social de exploração, considera-se como referências atuais e importantes os estudos e pesquisas desenvolvidos por Elaine Behring e Evilasio Salvador.

A tendência contemporânea predominante apontada por Elaine Behring (2009, p. 46) se refere ao redirecionamento - e não a diminuição do fundo público na perspectiva de propiciar as condições de produção e reprodução do capital em detrimento da alocação de recursos junto a demandas dos trabalhadores que ainda



carrega consigo a perversa combinação de perda de direitos e criminalização da pobreza.

Na perspectiva de comprovar essa tendência, Behring (2009, p. 49) explicita que no Brasil, apesar da evolução crescente do orçamento na seguridade social, quando são deflacionados esses recursos se verifica que eles não acompanham o crescimento da carga tributária e a demanda da população que ainda sofre com os desvios, tendo em vista que:

Um dos grandes vilões do Orçamento da Seguridade e das contas públicas em geral, no contexto do duro ajuste fiscal brasileiro, é o mecanismo de superávit primário – e não o gasto previdenciário, tão desqualificado na mídia falada e escrita –, instituindo após o acordo com o FMI, em 1999. O volume de recursos retidos para a formação do superávit primário tem sido muito maior que os gastos nas políticas de seguridade social, exceto a previdência social. (BEHRING, 2009, p. 50)

Ainda conforme indicações da autora (BEHRING, 2009, p. 51) o superávit primário, alimentado pela Desvinculação das Receitas da União – DRU é responsável por desvincular 20% das receitas de impostos e contribuições sociais, gerando um efeito nefasto nos recursos da seguridade social que são transferidos para o mercado financeiro, formam o superávit primário e ainda realiza o pagamento da dívida pública.

Ao encontro dessa configuração do Fundo Público, a tese de Salvador (2010) que apresenta a defesa de que as fontes da seguridade social desempenham um importante papel na política econômica e social do Brasil ao garantir a realização das metas da política fiscal e ainda ao assumir os gastos do orçamento fiscal se constitui numa importante fonte de pesquisa para o debate do fundo público na contemporaneidade.

Ao analisar o contexto atual, onde o fundo público é canalizado para atender primordialmente os interesses do capital, deve-se levar em consideração que essa forma se mostra mais preponderante ao considerarmos o processo de financeirização aliado ao desenvolvimento da mundialização do capital, caracterizado por realizar a abertura e a integração dos Estados e trazer novas dimensões ao processo de valorização do capital.

Ainda conforme Salvador (2010, p. 93), esse processo de financeirização da economia acontece devido à fuga do capital produtivo para o setor financeiro diante do baixo retorno do investimento produtivo. Deve-se considerar, entretanto que o capital financeiro age de forma especulativa, traz maior instabilidade financeira, taxas de



crescimentos inferiores (Salvador, 2010, p. 95/96) e ainda é marcado por uma série de crises financeiras que convergem o fundo público na tentativa de socorrer o capital:

A crise financeira se instala primeiro nos bancos; a partir disso, há uma grande perda e o colapso tem seu início. Com a globalização financeira, a situação não se limita às fronteiras norte-americanas, uma vez que a securitização dos títulos gerou créditos espalhados em vários mercados financeiros no mundo. Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação “se desmancham no ar”, e chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos. (SALVADOR, 2010, p. 109)

Nesse sentido, a nova fase de acumulação capitalista comandada pela esfera financeira e ainda pelo advento do neoliberalismo carrega consigo consequências mais nefastas para o não desenvolvimento do fundo público voltado para o atendimento dos interesses da classe trabalhadora.

Com base em suas pesquisas, Salvador aproxima-se da seguinte conclusão a respeito da configuração do fundo público no Brasil como um instrumento que age para propiciar o desenvolvimento e a valorização do capital:

A não institucionalização da seguridade social e de seu orçamento, conforme previsto na Constituição de 1988, o financiamento regressivo do fundo público e adoção de políticas econômicas, particularmente as políticas monetária e fiscal que beneficiam o capital portador de juros e impõem restrições para universalização e expansão das políticas sociais, são determinantes na configuração do atual Estado Social no Brasil. Um Estado Social que não reduz a desigualdade social, pois é sustentado pelos trabalhadores e pelos mais pobres, que não faz redistribuição de renda e com políticas sociais de padrão restritivo e básico, não universalizando direitos. (SALVADOR, 2010, p. 394)

A presente conclusão do autor aliada à dinâmica da dependência da América Latina nos induz a defender que o padrão de financiamento público que atua de forma a viabilizar a acumulação de capital é mais perverso nos países que apresentam a dinâmica dependente. Tal consideração parte do pressuposto que além desse desvio de recursos do fundo público ser exponencialmente destinados para o capital, ainda se predomina a superexploração da força de trabalho, contribuindo para as péssimas condições de vida da classe trabalhadora nesses países.

#### **IV CONCLUSÃO**

Conforme apresentado no decorrer do presente trabalho, o fundo público estabelece uma mediação entre a demanda econômica e política e ainda reflete a



correlação de forças sociais e políticas da sociedade, que determinam como as políticas sociais serão implantadas e a importância dada a cada uma delas em determinado contexto histórico.

Assim, ao estudar a distribuição dos recursos do fundo público na contemporaneidade, percebe-se uma conjuntura desfavorável para a efetivação dos direitos sociais da classe trabalhadora, haja vista a preocupação central do Estado em garantir as condições de produção e reprodução do capital em tempos de crise capitalista.

Cabe ainda enfatizar como expressão desse processo de privilegiar a esfera da acumulação capitalista as contrarreformas realizadas pelo Estado que tem o intuito de retirar os direitos da classe trabalhadora e ainda favorecer a acumulação de capital por meio dos processos de mercantilização e privatização dos direitos sociais.

Nesse sentido, diante da conjuntura desfavorável a classe trabalhadora com o advento do neoliberalismo percebe-se a regressão do investimento do Estado nos direitos sociais que se baseia no falacioso discurso da crise fiscal do Estado. Ainda nesse interim, pesquisas demonstram os crescentes desvios de recursos do Estado como, por exemplo, por meio da DRU e pelo pagamento da dívida pública, que não apresenta nenhuma contrapartida a sociedade. Contribui ainda para o agravamento das condições de vida dos trabalhadores a estrutura de tributação que recai prioritariamente sobre essa classe, o que faz dela a principal mantenedora do Estado que por sua vez privilegia a acumulação capitalista.

## REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et ali (orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo, Cortez, 2009.
- CIPOLLA, Francisco. **Antivalor e socialismo: perguntas sobre o antivalor ou o capital no meio do caminho**. Novos Estudos, São Paulo. Ceprab, n. 42, p. 142-48, jul. 1995.
- COELHO, R. **Social-democracia: formas e reformas**. São Paulo: Humanitas/ FFLCH/USP e FESPSP, 2001.
- MANDEL, E. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural. p. 333-350, 1982.
- OLIVEIRA, Francisco de. **O surgimento do antivalor**. In: Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1997a.
- \_\_\_\_\_. **A Economia Política da social-democracia**. In: Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1997b.
- SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SOUZA FILHO, R. **Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 126, p. 318-339, maio/ago. 2016