

# Fundo público e política social frente ao ajuste fiscal permanente

*Public fund and social policy in the face of permanent fiscal adjustment*

Cristiana Sousa Pessanha\* 

## Resenha do livro “Fundo público, valor e política social”, de Elaine Rossetti Behring

Elaine Rossetti Behring é professora titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), vinculada ao Departamento de Política Social da Faculdade de Serviço Social, onde coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (Gopss), que integra o Centro de Estudos Octavio Ianni (Ceoi), também coordenado por ela. Expoente pesquisadora, a autora possui uma rica produção na área de Serviço Social, dedicando-se principalmente aos seguintes temas: Serviço Social, política social, orçamento público, seguridade social e trabalho, crítica da economia política. O livro ora comentado é resultado do seu esforço intelectual e de sua trajetória acadêmico-profissional empenhada no desenvolvimento crítico do Serviço Social como profissão e área de conhecimento no Brasil.

O livro *Fundo Público, valor e política social*, publicado em 2021, busca desmistificar o debate das políticas sociais, evidenciando sua intrínseca relação com o modo de produção capitalista em sua busca incessante por superlucros. Behring busca adensar a categoria “fundo público” como proposta de formulação teórica, partindo das análises de Karl Marx (2017) e, também, se vale das formulações de Ernest Mandel (1985) para discutir o capitalismo tardio, as crises e funções do Estado.

A autora considera a relação entre fundo público, valor e política social a partir da crítica da economia política, sinalizando que, neste debate polêmico, há consenso no que se refere à centralidade do fundo público no processo de produção e reprodução social, pois ele é disputado para assegurar as condições gerais da acumulação e

## RESENHA

<https://doi.org/10.12957/rep.2023.76100>

\*Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
E-mail: cristiana.pessanha2013@gmail.com.

Como citar: PESSANHA, C. S. Fundo público e política social frente ao ajuste fiscal permanente. *Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 52, p.21, p. 246 - 252, maio/ago. 2023. Resenha da obra: BEHRING, E. R. Fundo público, valor e política social. São Paulo: Cortez Editora 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2023.76100>

Recebido em 15 de abril de 2023.

Aprovado para publicação em 05 de maio de 2023.



© 2023 A Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

gerenciar a crise capitalista. O fundo público é correlacionado com os processos de supercapitalização, privatização e mercantilização, que resulta em contundente expropriação da classe trabalhadora, sobretudo com o avanço do ultraneoliberalismo e suas contrarreformas no Brasil.

Considerando o papel do Estado e os impactos do neoliberalismo sobre a política social, Behring se remete à concepção de “democracia blindada”, usada por Demier (2017), e de um “estado de exceção”, tratada por Agamben (2004), ambos referenciados pela autora, para consolidar seu entendimento sobre o fundo público. Behring pontua o fundo público como parte da totalidade no modo de produção capitalista com a participação ativa do Estado, sendo seu uso e destinação determinados pela luta entre as classes fundamentais. O fundo público é um dos meios pelos quais o Estado capitalista e os governos materializam suas políticas e projetos, expressando a própria razão de ser do Estado. Trata-se de um Estado burguês, cujas funções – econômicas e políticas – se realizam ao mesmo tempo em que ocultam a sua essência de classe.

O livro possui nove capítulos. Os três primeiros se concentram na análise dos fundamentos da lei do valor, a partir de uma releitura de *O capital*, de Karl Marx. A autora explora os fundamentos do fundo público a partir da crítica da economia política. O quarto capítulo estabelece uma interlocução com as formulações de Francisco de Oliveira sobre fundo público. O quinto capítulo faz uma conexão com o capítulo III de *O capital* e com as teorias de mais-valia. O sexto capítulo trata da dívida pública e sua relação com o processo de formação e alocação do fundo público, com impactos para a democracia, a política social e o Estado. O sétimo capítulo aborda as tendências do fundo público desde o Plano Real e os ajustes fiscais dos anos 1990 e tematiza as características do denominado ajuste fiscal permanente no Brasil após a redemocratização. O oitavo capítulo trata do avanço do ultraneoliberalismo associado ao neofascismo, com a eleição de um governo de extrema direita em 2018 e seus impactos sobre as políticas sociais, com a contrarreforma da Previdência de 2019, e os desdobramentos com a pandemia a partir de 2020 no país. E, por fim, o nono capítulo aborda a lógica que orienta o fundo público e o financiamento das políticas sociais.

Ao iniciar o debate sobre os fundamentos da crítica da economia política feita por Marx, Behring sinaliza que, hoje, o fundo público se constitui em condição necessária para a valorização do valor, devido à ampliação de suas funções com as mudanças processadas, reiterando que o modo de produção capitalista se complexificou ao longo do tempo. Isso significa que o seu desenvolvimento pôs em patamares mais elevados as contradições que, na ordem burguesa, repõem seus traços de exploração, alienação e transitoriedade histórica.

A autora reafirma a importância da lei do valor para compreender o atual papel do fundo público na busca capitalista por superlucros, na valorização e acumulação do capi-

tal, por meio da produção de mais-valia, seja ela absoluta ou relativa. Deste modo, a lei do valor é fundamental para desnudar a essência da sociedade burguesa e de suas formas da extração do valor, seja pela extensão da jornada de trabalho, e/ou pela intensificação do ritmo de trabalho, fomentando a queda tendencial da taxa de lucro, fundada no emprego da tecnologia, com a substituição do trabalho vivo pelo morto. Em nível econômico-social e histórico-político distinto, atualmente, as contradições fundamentais do capitalismo potencializam novas contradições e antagonismos, que ampliam e intrincam os sistemas de mediação que garantem a dinâmica da sua reprodução.

Behring expõe que o fundo público se reveste de impostos, contribuições e taxas de mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra. Para a autora, o fundo público é “um compósito de mais valia incidindo sobre lucro/juro e a renda da terra e sobre a renda do trabalhador” (BEHRING, 2021, p. 98), atuando ao mesmo tempo na reprodução ampliada do capital e do trabalho. São riquezas apropriadas através da exploração tributária, pela qual o Estado cumpre importante papel na rotação do capital, por meio de créditos, débitos, financiamento e endividamento público.

Com base na assertiva marxiana sobre o tempo, a autora destaca a importância da rotação do capital no processo de produção, pois, quanto menor o tempo da produção e de trabalho, maior é a produção de valores de uso e de troca. Disto decorre a lógica da composição orgânica do capital, que requer novos métodos e técnicas para racionalizar o trabalho, acelerar o ritmo de sua execução, bem como diminuir as porosidades e os tempos mortos. Sendo assim, quanto menor o tempo entre a produção e a circulação das mercadorias, maior será a autovalorização do capital.

Behring sinaliza que, hoje, a circulação do capital é tangenciada pela flexibilização e precarização do trabalho, como indicam vários autores em suas análises sobre as mudanças no chamado “mundo do trabalho”, que são referenciados pela autora (ANTUNES, 2018; ROSSO, 2014; DRUCK; FRANCO, 2007). Sem dúvida, tais mudanças repercutem nas políticas sociais, na medida em que aumentam a afluência de trabalhadores ao exército industrial de reserva. Porém, a autora não explora a funcionalidade primordial da política social nos processos relativos à preservação e ao controle da força de trabalho, seja ela ocupada – mediante a (des)regulação das relações de trabalho –, seja ela parte da superpopulação relativa, lançada ora para a Previdência, ora para a assistência social.

A autora frisa que, no circuito do capital, há uma multiplicação de atividades improdutivas *stricto sensu* e, também, um largo espectro de operações, como as de transporte, estocagem etc., que são incorporadas ao processo de realização de mais-valia no setor produtivo e interferem na rotação do capital. Aqui é possível inferir que, para a autora, a mais-valia é realizada somente no processo de produção; contudo, alguns autores trabalham com a perspectiva de que as alterações no mundo do trabalho também modificam a

clivagem entre trabalho produtivo e improdutivo, bem como a participação do setor dos serviços – na produção do valor (ROSSO, 2014; COTRIM, 2009; HIRANO, 2011).

Ainda sobre a rotação do capital, a autora destaca que consiste em etapas que se somam e que são interdependentes, porém não há um equilíbrio estável na dinâmica capitalista e, para responder a essa instabilidade permanente, são necessários processos complexos capazes de combater os fatores negativos e críticos que são recolocados de modo cíclico, demandando a intervenção do Estado por meio do fundo público. Nesse sentido, o Estado atua na organização da economia, administrando os ciclos de crise e interferindo nessa dinâmica com a alocação do fundo público, que se torna um pressuposto geral do capital, incidindo no processo de produção e reprodução social. Cabe destacar, inclusive, que o Estado dá suporte ao parasitismo inerente à financeirização, sendo funcional ao capital fictício, pois, no nível das suas finalidades econômicas, a intervenção estatal opera para propiciar o conjunto das condições necessárias à sua valorização.

No quarto capítulo a autora estabelece uma interlocução com Francisco de Oliveira. Ambos os autores concordam que a disputa pelo fundo público é mediatizada pela correlação das classes e das forças sociais em presença. Entre eles há concordância com relação à funcionalidade econômica do Estado para o capital, atuando por meio de políticas de incentivos e subsídios, de participação no mercado financeiro, com destaque para a dívida pública. A discordância reside no fato de que Oliveira considera que o fundo público assume a forma de “antivalor”. Para Behring isso não é possível, porque o fundo público participa de forma direta e indireta no ciclo de produção e reprodução ampliada do capital. A autora indica que é preciso uma análise mais acurada da transformação da mais-valia em salários, juros, lucros e renda da terra, considerando as refinadas estratégias do capital para a produção do valor, mediante a intervenção do Estado e do uso do fundo público em tempos neoliberais.

A autora analisa as mediações entre fundo público e intervenção do Estado através da política social, afirmando seu papel no processo de incremento da rotação de capital e do circuito do valor, pois, por meio da política social, o Estado faz transações monetárias, contratações, empréstimos, dentre outras operações funcionais aos movimentos do capital. Considerando o caráter contraditório da política social, a autora destaca que a disputa pela alocação do fundo público ocorre no terreno da luta de classes, mas essa disputa vem sendo desfavorável para os trabalhadores, tendo em vista as contrarreformas, o aumento da dívida pública e o permanente ajuste fiscal, adotado desde 1994, com o Plano Real. Este cenário desfavorável se intensifica com a eliminação das garantias do Estado democrático de direito, através de medidas arbitrárias, autoritárias, repressivas e regressivas.

Behring destaca que a dívida pública, sobretudo nos países periféricos, possui clara relação com as dívidas interna e externa, resultando numa punção contínua de recursos,

cujos custos são socializados por meio das políticas de ajuste e austeridade fiscal, que penalizam os trabalhadores e beneficiam bancos e empresas. Neste contexto, é feita a Desvinculação das Receitas da União (DRU), com a sangria de recursos do Orçamento da Seguridade Social (OSS) para assegurar o superávit primário. Assim, a associação entre endividamento e saque ao fundo público constitui um desafio nodal no Brasil.

Na sequência, importantes reflexões acerca do golpe de 2016 e sobre o processo eleitoral de 2018, que elegeu Jair Bolsonaro como presidente da República, são tecidas pela autora no sentido de indicar o avanço do ultraneoliberalismo, que promoveu a contrarreforma da Previdência, com o aumento da alíquota dos servidores públicos e, também, da idade mínima das mulheres para as aposentadorias, dentre outros aspectos extremamente prejudiciais para a classe trabalhadora. Antes da contrarreforma da Previdência, houve a contrarreforma trabalhista, que também aprofundou a expropriação da força de trabalho, num cenário reacionário e ultraconservador.

Com base na concepção de “democracia blindada” e frente às medidas e desmedidas do governo federal, a autora indica que o bolsonarismo aprofundou ainda mais o ajuste fiscal, penalizando os servidores públicos, promovendo uma extensa política de privatizações e desferindo ataques à classe trabalhadora, às chamadas minorias, aos povos originários e ao meio ambiente. Somam-se a isso a necropolítica e o negacionismo do governo durante o período pandêmico, que destruiu e sacrificou muitas vidas, famílias e populações.

Behring encerra seu livro com um debate estratégico sobre a política social na agenda das lutas sociais e projetos emancipatórios, tendo como fio condutor a categoria de revolução permanente, que na acepção marxiana é uma revolução que não transige com nenhuma forma de dominação de classe, não se detém no estágio democrático e tem por finalidade a liquidação total da sociedade de classes. Ao que tudo indica, a autora não desconsidera a importância do jogo democrático e sua permeabilidade às demandas das classes dominadas, que podem fazer nele incorrerem seus interesses e suas reivindicações imediatas. Decerto, no cerne de seu movimento contraditório, as respostas dadas a essas demandas podem ser refuncionalizadas para o interesse capitalista de maximização dos lucros. Isso significa que, em dado contexto histórico, as políticas sociais são necessárias como estratégia de legitimação e cooptação, para que o Estado possa continuar desempenhando sua funcionalidade para o capital.

De fato, considerando a orientação econômico-social do Estado capitalista, é evidente o peso das políticas sociais no sentido de assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento da acumulação e reprodução do capital. Entretanto, a indissociabilidade entre as funções econômicas e políticas do Estado – tendo a política social como o seu “canônico paradigma” – foi explicitada por Netto (2011), quando este indicou o papel coesionador da política social na sociedade burguesa madura e

consolidada, em face da institucionalização de direitos sociais, permitindo ao Estado organizar o consenso para assegurar a sua legitimação. Todavia, a partir do momento em que procura legitimar-se mediante a implementação das políticas sociais, uma dinâmica contraditória emerge no interior do próprio Estado. Isto porque esse processo é tensionado pelas exigências da ordem capitalista e, também, pelos conflitos que ela engendra.

Portanto, tendo em vista o conjunto dessas reflexões, o livro *Fundo público, valor e política social* de Elaine Rossetti Behring se constitui como uma fértil contribuição para pensar os dilemas contemporâneos, com base na clássica teoria do valor-trabalho, principalmente levando-se em conta a intervenção do Estado sobre as expressões da questão social através das políticas sociais. Por fim, é mister reconhecer o rigoroso trabalho da autora, materializado nesta obra, que certamente deve ser recomendada como leitura fundamental para todos(as) os(as) que pretendem aprofundar os estudos sobre o fundo público e as políticas sociais, sob a perspectiva marxiana.

**Contribuições dos/as autores/as:** Concepção, elaboração e revisão: Cristiana Pessanha

**Agradecimentos:** Agradeço ao Programa de pós-graduação em Serviço Social da Uerj (PPGSS) pelo aprimoramento acadêmico-profissional.

**Agência financiadora:** Não se aplica

**Aprovação por Comitê de Ética:** Não se aplica

**Conflito de interesses:** Não se aplica

## Referências

ANTUNES, R. *O privilégio da servidão*. São Paulo: Boitempo, 2018.

BEHRING, E. R. *Fundo público, valor e política social*. São Paulo: Cortez, 2021.

COTRIM, V. *Trabalho produtivo em Karl Marx: velhas e novas questões*. Dissertação (mestrado em História) – Departamento de História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DRUCK, G.; FRANCO, T. *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.

HIRANO, S. Política e economia como formas de dominação: o trabalho intelectual em Marx. *Tempo Social*, v. 13, n. 2, nov. 2001.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, K. *O capital*. Livro I. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSSO, S. D. Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços. *Caderno CRH*, v. 27, n. 70, jan. 2014.