

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**OSMAR GOMES DE ALENCAR JÚNIOR**

**ESTADO E FUNDO PÚBLICO: A DISPUTA ENTRE O CAPITAL E O  
TRABALHO PELOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NO NORDESTE  
DO BRASIL DE 2007 A 2014**

SÃO LUÍS

2018

**OSMAR GOMES DE ALENCAR JÚNIOR**

**ESTADO E FUNDO PÚBLICO: A DISPUTA ENTRE O CAPITAL E O  
TRABALHO PELOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NO NORDESTE  
DO BRASIL DE 2007 A 2014**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como exigência à obtenção do título de doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Joana Aparecida Coutinho.

SÃO LUÍS

2018

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo autor.  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Alencar Júnior, Osmar Gomes.

Estado e fundo público: a disputa entre o capital e o trabalho pelos recursos orçamentários no nordeste do Brasil de 2007 a 2014 / Osmar Gomes de Alencar Júnior. –  
2018.

277f.

Orientadora: Joana Aparecida Coutinho.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís - MA, 2018.

1. Estado. 2. Fundo Público. 3. Nordeste do Brasil. 4. Políticas Sociais. I. Coutinho, Joana Aparecida. II. Título.

**OSMAR GOMES DE ALENCAR JÚNIOR**

**ESTADO E FUNDO PÚBLICO: A DISPUTA ENTRE O CAPITAL E O  
TRABALHO PELOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NO NORDESTE  
DO BRASIL DE 2007 A 2014**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como exigência à obtenção do título de doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Joana Aparecida Coutinho.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Joana Aparecida Coutinho  
(Orientadora)

---

Prof. Dr. Elizeu Serra de Araújo  
(Membro)

---

Profa. Dra. Josefa Batista Lopes  
(Membro)

---

Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza  
(Membro)

---

Prof. Dr. Samuel Costa Filho  
(Membro)

Dedico aos meus pais, Osmar Alencar e Socorro Probo, pelo amor incondicional e dedicação à educação pública no Brasil.

Aos meus filhos, Gustavo e Guilherme, pelo carinho, amor e compreensão sobre os rumos da vida.

Aos trabalhadores e movimentos sociais em luta nas trincheiras dos estados do Nordeste.

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal do Piauí, especialmente ao Departamento de Ciências Econômicas e Quantitativas do Campus Ministro Reis Velloso, pela concessão de afastamento para qualificação em nível de doutoramento.

À Universidade Federal do Maranhão, especialmente aos professores e servidores administrativos do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de auxílio financeiro durante os quatro anos de estudos e pesquisas em São Luís do Maranhão.

À minha orientadora, Profa. Dra. Joana Aparecida Coutinho, pela amizade, compreensão e valiosas contribuições ao processo de elaboração e execução desta pesquisa.

Ao meu coorientador, Prof. Dr. Evilasio Salvador, pela disponibilidade e presteza com que me recebeu e clareza frente às questões centrais da pesquisa.

Aos colegas de curso, em especial os da Turma de 2014, que nas discussões teóricas contribuíram com esta pesquisa.

À Profa. Márcia Robertha Barbosa de Sousa pela revisão ortográfica e gramatical do texto.

À Profa. Dra. Lila Cristina Xavier Luz, pela leitura e sugestões ao texto.

À Profa. Dra. Alyne Maria Barbosa de Sousa, companheira e revisora, que com críticas e sugestões enriqueceu e valorizou esse texto.

À minha família, pelo apoio emocional nos momentos mais difíceis da minha vida.

## RESUMO

Este trabalho analisou a repartição dos recursos do fundo público entre a burguesia financeira e os trabalhadores nos estados da região Nordeste do Brasil, no período de 2007 a 2014, tendo por base a crise estrutural do capital, na qual o fundo público é instado, cada vez mais, a contribuir no processo de acumulação financeira. O objetivo principal da pesquisa foi identificar, na repartição do gasto público, as classes e frações de classes mais oneradas (e favorecidas) na formação e destinação dos recursos do fundo público nos estados do Nordeste no período de 2007 a 2014. Para o alcance desse objetivo, realizou-se uma observação crítica e total da realidade macroeconômica do gasto público, mais precisamente do montante, da direção e da relevância dos gastos social e financeiro, a partir de uma análise crítica do orçamento público. Concluiu-se que nos estados do Nordeste, a classe trabalhadora em sua fração de renda mais baixa foi a principal financiadora do fundo público, isto é, dos gastos social e financeiro. Entretanto, se beneficiou menos das políticas públicas, sustentadas pelos gastos sociais, do que a burguesia financeira se apropriou dos rendimentos oriundos do serviço da dívida pública estadual.

**Palavras-chave:** Estado. Crise Estrutural. Fundo Público. Gasto Social. Gasto Financeiro.

## **ABSTRACT**

This research has analyzed allocation of public fund financial resources between financial bourgeoisie and workers in counties of Northeast region of Brazil, in period from 2007 to 2014, based on capital structural crisis, in which public fund is continuously required to contribute on financial accumulation process. Its main objective was to identify which factions of social classes are most burdened (and favored) on formation and destination of public fund financial resources in periods from 2007 to 2010 and 2011 to 2014. In order to achieve this goal, critical and complete observation of public spending macroeconomic reality was done, in particular regarding amount, direction and relevance of social and financial expenses, from a critical analysis on public budget. It was concluded that working class, on its lowest income faction, was the main provider of public fund, namely social and financial expenses. However, it was less benefited by public policies sustained on social expenses than financial bourgeoisie has appropriated earnings from counties' public debt service.

**Keywords:** State. Structural Crisis. Public Fund. Social Spending. Financial Spending.



## RESÚMEN

Eso trabajo analizó la repartición de los recursos del fondo público entre la burguesía financiera y los trabajadores de más baja renda en los estados de la región Nordeste de Brasil, en el periodo de 2007 a 2014, tiendo por base la crisis estructural del capital, en la cual el fondo público es instado, cada vez más, a contribuir en lo proceso de acumulación financiera. El principal objetivo de la pesquisa fue identificar, en la repartición del gasto público, las clases y fracciones más estorbadas y favorecidas en la formación y destinación de los recursos del fondo público en los estados del Nordeste de Brasil, en los períodos de 2007 hasta 2010 y 2011 hasta 2014. Para atingir ese objetivo, se realizó una observación crítica y total de la realidad macroeconómica del gasto público, más precisamente de la cantidad, dirección y significación de los gastos sociales y financieros, a partir de una análisis crítica del presupuesto público. Fue concluido que en los estados del Nordeste de Brasil, la clase trabajadora en su fracción de más baja renda fue la principal financiadora del fondo público, a saber, de los gastos social y financiero; mientras has se beneficiado menos de las políticas públicas sostenidas por los gastos sociales, de que la burguesía financiera ha se apropiado de los rendimientos originados del servicio de la deuda pública estadual.

**Palabras-clave:** Estado. Crisis Estructural. Fondo Público. Gasto Social. Gasto Financiero.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Receita de Contribuições Sociais da União distribuída por subfontes de recursos, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2010 .....	148
Gráfico 2 – Receita da CETSS por contribuição dos trabalhadores, empregadores e outras contribuições, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2010 .....	149
Gráfico 3 – Evolução dos gastos da União com as despesas financeiras e não financeiras, excluídas as despesas com o refinanciamento da dívida pública, em milhões de reais e deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2014 .....	155
Gráfico 4 – Receita orçamentária total por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010 .....	188
Gráfico 5 – Receita tributária por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010 .....	189
Gráfico 6 – Receita de impostos por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010 .....	191
Gráfico 7 – Receita de ICMS por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010 .....	193
Gráfico 8 – Receita do FPE por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010 .....	195
Gráfico 9 – Receita de operações de crédito por Estado do Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2014 .....	197
Gráfico 10 – Receita orçamentária total por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014 .....	201
Gráfico 11 – Receita tributária por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014 .....	202
Gráfico 12 – Receita de impostos por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014 .....	203
Gráfico 13 – Receita de ICMS por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014 .....	204

Gráfico 14 – Receita do FPE por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014 .....	206
Gráfico 15 – Receita de operações de crédito por estado do Nordeste, em milhões de reais e deflacionadas pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014 .....	208
Gráfico 16 – Despesa orçamentária total por estado do Nordeste, excluído o refinanciamento da dívida pública, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2014 .....	211

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fontes de recursos da seguridade social .....	145
Quadro 2 – Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro, nos governos Lula e Dilma, no período de 2007 a 2014 .....	160
Quadro 3 – Desigualdades intrarregionais no nordeste do Brasil, em termos de receita tributária e de participação das transferências na receita total, no período de 2007 a 2014 .....	179
Quadro 4 – Chapa e coligação vencedoras das eleições para governador e vice-governador, por estado do Nordeste, em 2006 .....	185
Quadro 5 – Chapa e coligação vencedoras das eleições para governador e vice-governador, por estado do Nordeste, em 2010 .....	200
Quadro 6 – Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro nos governos estaduais da BA, PE e CE, no período de 2007 a 2014 .....	227
Quadro 7 – Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro nos governos estaduais do RN, PB e MA, no período de 2007 a 2014 .....	238
Quadro 8 – Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro nos governos estaduais da AL, PI e SE, no período de 2007 a 2014 .....	249
Quadro 9 – Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro na região Nordeste, no período de 2007 a 2014 ...	254

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Financiamento da Seguridade Social por fonte de recursos, em milhões de reais e deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2010 .....	147
Tabela 2 – Gastos com despesas financeiras e não financeiras da União excluídos os valores do refinanciamento da dívida, em milhões de reais e deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2014 .....	154
Tabela 3 – Gastos da União com a ordem social e o serviço da dívida pública federal, em milhões de reais e deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2014 .....	156
Tabela 4 – Participação das despesas por função e subfunção no orçamento da União, excluídos os valores do refinanciamento da dívida, no período de 2003 a 2014 (%) .....	158
Tabela 5 – Distribuição da área territorial e participação relativa por estado da região Nordeste (2010) .....	175
Tabela 6 – Distribuição da população total por estado da região Nordeste, e por domicílio (2010) .....	176
Tabela 7 – Distribuição do PIB por estado da região Nordeste e do Valor Adicionado Bruto (VAB) por estado da região Nordeste e por setor da economia (2010) .....	177
Tabela 8 – Pessoal ocupado, rendimento médio mensal real e índice de Gini, por estado da região Nordeste, em 2013 .....	178
Tabela 9 – Participação das despesas financeiras e não financeiras no gasto orçamentário total, por estado da região Nordeste, no período de 2007 a 2014 (%) .....	212
Tabela 10 – Participação dos gastos sociais nas despesas não financeiras por estado da região Nordeste e no Brasil, no período de 2007 a 2014 .....	215
Tabela 11 – Participação dos gastos sociais e financeiros na despesa total do estado da Bahia, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	217
Tabela 12 – Participação dos gastos sociais e financeiros na despesa total do estado de Pernambuco, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	220

Tabela 13 – Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado do Ceará, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	223
Tabela 14 – Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado do Rio Grande do Norte, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	228
Tabela 15 – Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado da Paraíba, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	231
Tabela 16 – Participação dos gastos social e financeiros na despesa total do estado do Maranhão, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	234
Tabela 17 – Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado de Alagoas, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	239
Tabela 18 – Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado do Piauí, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	242
Tabela 19 – Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado de Sergipe, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	245
Tabela 20 – Participação dos gastos social e financeiro na despesa total da região Nordeste, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014 .....	250

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAS	Aquisições Alavancadas
AIE	Aparelhos Ideológicos do Estado
BB	Banco do Brasil
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CETSS	Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social
CF	Constituição Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DEM	Democratas
DF	Despesa Financeira
DNF	Despesa Não Financeira
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EmgK	Eficiência Marginal do Capital
EUA	Estados Unidos da América
FED	<i>Federal Reserve System</i> , Sistema de Reserva Federal
FEF	Fundo de Estabilização Federal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPF	Fundo Público Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus</i> , Vírus de Imunodeficiência Humana
ICMS	Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IGF	Impostos sobre Grandes Fortunas
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer natureza
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis <i>Inter vivos</i>
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural



LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPC	Modo de Produção Capitalista
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PED	Países em Desenvolvimento
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNB	Produto Nacional Bruto
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PROER	Programa de Estímulo à Recuperação e Fortalecimento do Sistema Financeiro
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PT	Partido dos Trabalhadores
SIGA Brasil	Sistema de Informações sobre o Orçamento Público Federal
SRFB	Secretaria da Receita Federal
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TLAs	Títulos Lastreados em Ativos
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
VAB	Valor Adicionado Bruto
VIEs	Veículos de Investimento Estruturados
WS	<i>Welfare State</i>

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1 ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE O ESTADO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA .....	28
1.1 A função política do Estado: (des)unidade de interesses de classes .....	32
1.2 Dinâmica da acumulação e crise capitalistas: fundamentos do fundo público .....	37
1.3 Formas de Estado, fundo público e políticas sociais .....	45
CAPÍTULO 2 MUNDIALIZAÇÃO IMPERIALISTA, NEOLIBERALISMO E AJUSTE ESTRUTURAL DO ESTADO.....	67
2.1 Uma breve discussão sobre o imperialismo .....	70
2.2 Mundialização imperialista e hegemonia da finança .....	78
2.3 Neoliberalismo e ajuste estrutural do Estado .....	88
CAPÍTULO 3 CRISE GLOBAL E FUNDO PÚBLICO NO CAPITALISMO DEPENDENTE.....	104
3.1 Crise do capitalismo global .....	104
3.2 Crise global e os reflexos nos Estados capitalistas latino-americanos .....	116
CAPÍTULO 4 FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL .....	136
4.1 As receitas no orçamento público .....	138
4.2 Financiamento tributário das políticas de seguridade social no Brasil .....	144
4.3 Gastos públicos no Brasil: alocação dos recursos tributários do Fundo Público Federal (FPF) no período de 2003 a 2014 .....	152
CAPÍTULO 5 NORDESTE DO BRASIL: A DISPUTA ENTRE O CAPITAL E O TRABALHO PELOS RECURSOS DO FUNDO PÚBLICO ESTADUAL .....	163
5.1 A formação sócio-econômico-política da região Nordeste.....	163
5.2 Capital X trabalho: a disputa pelo fundo público dos Estados no período de 2007 a 2014 .....	180
5.2.1 A origem da disputa: quem financia? .....	183
5.2.2 O destino da disputa: a quem favorece?.....	210
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	255
REFERÊNCIAS .....	261
APÊNDICE A - TABELAS DE CONSULTA.....	272
ANEXO A – ESPECTRO IDEOLÓGICO DE PARTIDOS DE ESQUERDA PARA DIREITA (1990-2009) .....	280

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu mecanismos de financiamento para as políticas sociais, principalmente as relativas à seguridade social e à educação.

A seguridade social passou a ser financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos advindos dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e municípios e de contribuições sociais do empregador, do trabalhador e sobre a receita de concursos de prognóstico (receitas de loterias); enquanto a educação seria financiada pela receita proveniente de impostos sendo que a União aplicaria, no mínimo, 18%, e os outros entes federativos, pelo menos 25%, e de contribuições sociais para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2003).

O estabelecimento destas fontes de financiamento assegurou constitucionalmente recursos para a implantação das políticas sociais ampliando a importância do Estado brasileiro, isto é, do fundo público na resolução dos conflitos sociais e econômicos advindos do modo de produção capitalista.

Não era assim até o final dos anos 1920, quando os ideais liberais do individualismo, da livre concorrência, das leis de mercado, do Estado mínimo e das políticas sociais como estimuladoras do ócio e do desperdício prevaleciam e reduziam a participação do Estado na resolução dos problemas socioeconômicos.

O mercado livre por meio da “mão invisível” regulava as relações econômicas e sociais, com o objetivo de produzir o bem comum. Desta forma, a participação do Estado era minimizada e os recursos para o financiamento das suas ações também, acarretando a reduzida contribuição do Fundo Público nas economias nacionais neste período.

Entretanto, os anos 1930 foram marcados por forte crise mundial, na qual o mercado não conseguia responder aos fortes desequilíbrios econômicos e sociais e, o Estado foi incitado a intervir na economia com o papel estratégico de reduzir os desequilíbrios através de regulação econômica e ação estatal. Passou a cumprir o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de políticas fiscal e creditícia, realizando investimentos ou inversões reais para estimular a economia em momentos de depressão.

A saída capitalista da crise passava pela ativa participação do Estado na expansão da demanda efetiva, via estímulo ao consumo e ao investimento. Para Keynes (1988, p. 248), 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”.

O aumento dos impostos sobre a renda e sobre as heranças e a diminuição dos impostos sobre o consumo elevam a propensão a consumir, bem como a redução das taxas de juros adiciona os investimentos e estes fazem crescer as rendas até que a poupança adicionada alcance a magnitude de tais investimentos. Esta combinação de estímulos estatais favorece o incremento da acumulação de capital e das quantidades de capital necessárias para escapar à escassez por que passava o sistema capitalista naquele momento.

Como descreve Prebisch (1998, p. 145-146), tudo isso requer que o Estado:

[...] assumam certos controles em matérias que hoje estão principalmente nas mãos da iniciativa privada. Será necessário que influa sobre a propensão a consumir por meio do sistema de impostos, da taxa de juros e de outras medidas. Quanto aos investimentos, terá de chegar provavelmente à sua socialização como único meio para conseguir o pleno emprego. Pois o manejo da taxa de juros não parece suficiente. Não é necessário ir mais longe e chegar à socialização dos instrumentos de produção. Basta que o Estado determine o conjunto dos recursos destinados a aumentar tais instrumentos e a taxa básica de remuneração que cabe a quem os possui.

Portanto, a crise seria resolvida, ou amenizada, pela expansão da demanda global e o Estado teria o papel estratégico na promoção desse crescimento, contrariando o receituário liberal. Utilizaria sua capacidade de arrecadar e gastar, o fundo público, para expandir a atividade econômica até alcançar o pleno emprego.

No entanto, a crise do capital tem duplo impacto sobre o fundo público:

primeiro, na sua formação, implicando “reformas” tributárias regressivas, à medida que o fundo público se torna vital numa perspectiva anticíclica, digase, de contenção de crise, e implicando o desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, para “proteger o emprego”. Segundo, na sua destinação. De que maneira? Adquirindo ativos das empresas “adoecidas” também sob o argumento de proteger o emprego, apropriando-se de recursos de reprodução do trabalho para sustentar essa movimentação; interferindo diretamente nos processos de rotação do capital, tendo em vista propiciar a sua valorização de forma mais acelerada, por meio de parcerias público-privadas [...], contratos e compras estatais; pelo fornecimento de crédito, dentre outros expedientes (BEHRING, 2010, p. 31-32).

As ideias keynesianas, juntamente com o modelo fordista de produção, imprimiram novo ritmo à economia mundial, superando a crise de 1929 e iniciando um novo ciclo de crescimento econômico – os 30 anos gloriosos – baseado no modelo de desenvolvimento fordista-keynesiano e na construção do Estado Social nos países centrais. Portanto, o Estado, o fundo público,

na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Ora, se o fundo público tem um papel estratégico no capitalismo contemporâneo, tanto na acumulação do capital como na reprodução da força de trabalho, – e é disputado politicamente nos orçamentos públicos –, conhecer a destinação e a fonte das despesas orçamentárias revelará quais classes ou frações são beneficiárias e financiadoras dos gastos sociais e dos gastos financeiros.

Dessa forma, é relevante entender como os governos estaduais situados na periferia (região Nordeste) da periferia (Brasil) do capital mobilizaram os recursos financeiros – próprios dos Estados e descentralizados pelo governo federal – e os direcionaram para os gastos social e financeiro, no período de 2007 a 2014.

Esta pesquisa teve como objeto de estudo o fundo público e a repartição dos recursos orçamentários entre as classes e frações de classe na periferia do capitalismo dependente brasileiro.

Para tanto, buscou responder o seguinte questionamento: em uma realidade de crise estrutural do capital, na qual o fundo público é instado, cada vez mais, a contribuir no processo de acumulação financeira, como ocorreu a repartição dos recursos do fundo público entre a burguesia financeira e os trabalhadores de renda mais baixa nos estados da região nordeste do Brasil, no período de 2007 a 2014? Qual foi a prioridade orçamentária dos governos estaduais da região nordeste, após a crise do capitalismo global em 2007?

Esta provocação suscitou outros questionamentos secundários: qual o papel do Estado e do fundo público na crise estrutural do capital nos países latino-americanos de capitalismo dependente? Como a crise global de 2007 alterou o

papel do Estado e do fundo público na periferia do capitalismo? Quais classe e fração de classe foram mais oneradas na formação do fundo público estadual nos estados do Nordeste? Quais classe e fração de classe foram mais favorecidas na destinação dos recursos do fundo público estadual nos estados do Nordeste?

O objetivo geral deste estudo consistiu em identificar, na repartição do gasto público, as classes e frações mais oneradas e favorecidas na formação e destinação dos recursos do fundo público nos estados do Nordeste, no período de 2007 a 2014.

Para tanto, os objetivos específicos foram: analisar o papel do Estado e do fundo público na crise estrutural do capital nos países latino-americanos de capitalismo dependente; verificar como a crise global de 2007 afetou o papel do Estado e do fundo público na periferia da periferia do capitalismo; identificar quais classe e fração de classe foram mais oneradas na formação do fundo público estadual nos estados do Nordeste; identificar quais classe e fração de classe foram mais favorecidas na destinação dos recursos do fundo público estadual nos estados do Nordeste, no período de 2007 a 2014.

Em tempos de crise estrutural do capital, acirrada mais recentemente em 2007 nos países centrais e com repercussões nos países da periferia capitalista, o fundo público é instado a cumprir sua função contraditória de reprodução do capital e da força de trabalho, tendo a primeira como sua prioridade.

Esta priorização está vinculada à necessidade de combater a queda da taxa média de lucros dos capitalistas. Por isso, nesse momento, é exigido que o fundo público promova o socorro às instituições financeiras, através da compra de títulos depreciados, emissão de vultosas somas de dinheiro e liberação de bilhões em créditos para as maiores corporações capitalistas.

Segundo Fattorelli (2013a), o salvamento bancário – via ajuda financeira na Europa – em 2010, deslocou a crise financeira que estava instalada no setor financeiro privado para o Estado, aumentando a dívida pública dos países. O Estado irlandês transferiu 362,9 milhões de euros para os bancos (235,3% do PIB); a Grécia, 38,5 milhões (16,7% do PIB); o Reino Unido, 200,5 milhões (12,1% do PIB); a Espanha, 92,5 bilhões (8,7% do PIB); a Alemanha, 184,5 milhões (7,4% do PIB) e a França, 108,7 milhões (5,6% do PIB). “Nos EUA a auditoria realizada pelo Departamento de Contabilidade Governamental revelou a transferência de 16 trilhões de dólares, em segredo, pelo Sistema da Reserva Federal (FED) a bancos e corporações”, entre 2007 e 2010 (FATTORELLI, 2013a, p. 21).



No Brasil, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi realizado na esfera federal, um programa de salvamento bancário, o Programa de Estímulo à Recuperação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER) e na esfera estadual, o programa de privatização dos bancos estaduais, denominado Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).

Estima-se que o primeiro tenha transferido 40 bilhões de dólares para os bancos, enquanto o PROES tenha destinado 69 bilhões; o que significa dizer que o setor público brasileiro, nestes dois programas, transferiu 109 bilhões de dólares para o setor financeiro privado da economia, ampliando a dívida pública brasileira (FATTORELLI, 2013a).

Ao longo do governo Lula, além da transferência de massivos recursos públicos para o capital portador de juros via dívida pública, a estratégia do governo para combater a crise internacional de 2008 foi a de aplicar desonerações tributárias, principalmente sobre a folha de pagamento das empresas. Este gasto tributário específico alcançou R\$ 24 bilhões em 2014, representando mais da metade das desonerações alocadas na função trabalho e 9,64% dos gastos tributários previstos no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2014 (ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR, 2015, p. 246).

Portanto, o fundo público passou a desempenhar papel estratégico no atual processo de acumulação capitalista, transferindo cada vez mais recursos extraídos da sociedade, via tributação, para o capital financeiro ou capital portador de juros (CHESNAIS, 2005), o que implica recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais brasileiras desviados de suas funções, principalmente para o pagamento do serviço da dívida (juros e amortizações), sob a alegação de cumprimento da meta de superávit fiscal e, por consequência, de manutenção do equilíbrio macroeconômico brasileiro.

A hipótese sustentada neste estudo é que, em tempos de crise e do protagonismo do fundo público no financiamento do capital, em que pese a expansão dos gastos sociais da União como função legitimadora dos governos de Lula e Dilma (2003-2014), o direcionamento dos recursos orçamentários dos fundos públicos estaduais para o gasto social foi reduzido, enquanto para o gasto financeiro foi aumentado no Nordeste, no período de 2007 a 2014.

A pesquisa inspirou-se na perspectiva de análise da tradição marxista do método crítico-dialético, amparando-se em suas categorias fundamentais para



entender o modo de produção e a formação social capitalista, bem como a dinâmica do Estado, do fundo público e das políticas sociais, enquanto mediadores dos conflitos de classe.

Essa concepção confere importância ao processo histórico, uma vez que o mundo não está constituído por coisas acabadas, mas por um conjunto de fenômenos e somente uma lógica do desenvolvimento nos poderá capacitar para compreendê-los. Tal processo exprime um desenvolvimento considerado no bojo de suas condições reais e que é contraditório (MARX, 1988a).

### O marxismo

[...] abriu caminho ao estudo global e universal do processo de nascimento, de desenvolvimento e de declínio das formações econômicas e sociais, examinando-lhes o conjunto das tendências contraditórias, ligando-as às condições de existência e de produção, nitidamente precisadas, das diversas classes da sociedade, descartando o subjetivismo e o arbítrio nas escolhas das ideias “diretrizes” ou em sua interpretação, descobrindo a origem de todas as ideias e das diferentes tendências, sem exceção, no estado das forças produtivas materiais (SODRÉ, 1968, p. 12).

A dialética é o método de compreensão dos processos históricos, e sua questão central é o conhecimento da totalidade do fenômeno histórico (LUKÁCS, 2012). Essa totalização é um pré-requisito para a análise do comportamento das partes.

Já o materialismo histórico tem como objeto “o estudo das diversas estruturas e práticas ligadas e distintas (economia, política e ideologia), cuja combinação constitui um modo de produção e uma formação social” (POULANTZAS, 1977a, p. 12). Essas categorias serviram de referência, nesta pesquisa, para a análise da estrutura do Estado e seu papel de mediação nas diferentes fases do capitalismo, com ênfase sobre a sua dinâmica de acumulação e crises.

Portanto, o método marxista de conhecimento pressupõe, na análise do objeto, a percepção de dois processos simultâneos: do real (materialismo histórico) e do pensamento (materialismo dialético), os quais estão baseados nos princípios da distinção entre o ser e o conhecimento, e no primado do ser sobre o pensamento ou do real sobre o conhecimento. A unidade desse processo está na sua diferenciação (POULANTZAS, 1977a).

Desta forma, o trabalho teórico, independentemente da dimensão que ocupa o processo de sua abstração, é sempre referente aos processos reais, e ao mesmo

tempo situa-se inteiramente nos processos de pensamento. Este é “parte de uma matéria-prima composta, não do real-concreto, mas antes de informações, noções, etc., sobre este real, e trata-a utilizando certos instrumentos conceituais, trabalho cujo resultado é o conhecimento do objeto” (POULANTZAS, 1977a, p. 12).

Essa perspectiva compreende a complexidade da análise das políticas sociais; pois ao mesmo tempo é “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 36). Desse modo, leva a repudiar a simplificação funcional e unilateral da análise de outras abordagens metodológicas.

Compreende, também, uma observação crítica e total da realidade macroeconômica do gasto público no Brasil, mais precisamente da direção e relevância do gasto nos estados da região Nordeste, a partir de uma análise crítica do orçamento público, para além dos manuais tradicionais de finanças públicas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Esta análise crítica passa inicialmente pelo papel do Estado e do fundo público na sociedade capitalista contemporânea, como também pelo entendimento da contribuição ativa dos recursos públicos nos processos de acumulação produtiva e de garantia do funcionamento das políticas sociais.

Em seguida, pela compreensão da formação do fundo público, expressa na estruturação da receita orçamentária, a partir das diversas fontes de recursos e da sua destinação, a partir do montante, da direção e da relevância dos gastos social e financeiro.

Em relação à lógica da formação do fundo público, ou seja, da origem dos recursos públicos e como estes são apropriados pelos estados do Nordeste para financiar suas políticas públicas, a pesquisa baseou-se em duas dimensões: a tributária, com o objetivo de verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento; e a financeira, visando observar a participação das receitas financeiras com operações de crédito no total da receita pública.

No que diz respeito à destinação, isto é, ao montante, a direção e a relevância dos gastos social e financeiro no Nordeste, a pesquisa priorizou a análise da despesa orçamentária empenhada pelos Estados, a partir de quatro dimensões: a) o montante do gasto público e a participação da despesa não financeira e da despesa financeira no gasto orçamentário total; b) a participação do gasto social na despesa

não financeira; c) a direção dos gastos social e financeiro, a partir da evolução da participação de cada função/subfunção no total dos gastos sociais e no total dos gastos com serviço da dívida pública dos estados do Nordeste; e d) a relevância do gasto social e do gasto financeiro na agenda governamental dos estados do Nordeste, a partir da relação entre o gasto social e o gasto financeiro com as despesas orçamentárias totais e com o total da população.

Para qualificar a análise sobre o objeto de estudo, utilizou-se o conceito de orçamento público e suas classificações. Do ponto de vista da formação da receita, a classificação empregada baseou-se nas fontes, cujos grupos mais utilizados, segundo Giacomoni (2010) são: receita tributária, receita de contribuição, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes, operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferência de capital e outras receitas de capital. A ênfase na análise foi conferida às receitas tributárias, de transferências correntes e de operações de crédito.

Em relação à destinação dos recursos, as classificações utilizadas seguiram a natureza da despesa (grupos de despesa) e a funcional (funções e subfunções). Conforme Giacomoni (2010), as funções, segundo a Lei nº 4.320/64, são: legislativa, judiciária, essencial à justiça, administração, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transporte, desporto e lazer e encargos especiais. Nesse aspecto, o destaque na análise foi dado aos gastos vinculados à ordem social.

As informações orçamentárias analisadas abrangeram o período de 2007 a 2014, retirados das leis orçamentárias aprovadas pelos legislativos e executadas pelos executivos estaduais. Os valores nominais disponíveis da execução orçamentária foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo 2014 como ano-base; enquanto as despesas analisadas foram restritas às empenhadas pelos Estados nos seus respectivos balanços orçamentários.

As principais fontes documentais para a pesquisa empírica foram as peças orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei

Orçamentária Anual (LOA) – da União e dos estados do Nordeste; a base de dados do Sistema de Informações sobre o Orçamento Público Federal (SIGA Brasil), desenvolvido pelo Senado Federal; sítios eletrônicos do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), das secretarias de planejamento, de fazenda e Tribunais de Contas dos estados do Nordeste.

Portanto, a partir da metodologia proposta, demonstrou-se a capacidade dos governos nordestinos de mobilizar e direcionar os recursos dos fundos públicos estaduais para os gastos sociais e para os gastos financeiros, no período de 2007 a 2014.

As informações recolhidas e as análises empreendidas permitiram estruturar o trabalho em cinco capítulos, conforme explicitado a seguir.

O primeiro capítulo, denominado Aspectos Teóricos do Estado Moderno no Modo de Produção Capitalista, analisou a função política do Estado e como a dinâmica da acumulação e das crises capitalistas fundamenta o fundo público e conforma um tipo específico de Estado, nas diferentes fases do capitalismo.

O segundo capítulo, nomeado Mundialização Imperialista, Neoliberalismo e Ajuste Estrutural do Estado, abordou a dinâmica capitalista da mundialização imperialista em resposta à crise estrutural do capital e seus efeitos no ajuste neoliberal do Estado, em especial, no fundo público e nas políticas sociais.

O terceiro capítulo, intitulado Crise Estrutural e o Fundo Público no Capitalismo Dependente, debateu como a crise do capitalismo global afetou o Estado capitalista dependente, ajustando as funções do fundo público à sua dinâmica de financiamento das políticas sociais na América Latina, centralizando a análise no caso brasileiro.

O quarto capítulo, denominado Fundo Público e Orçamento Público no Brasil, apresentou a relação entre o fundo público e o orçamento público e revelou a origem e a destinação dos recursos do fundo público federal, no período de 2003 a 2014.

O quinto capítulo, nomeado Nordeste do Brasil: a Disputa entre o Capital e o Trabalho pelos Recursos do Fundo Público Estadual, buscou, nas instâncias econômica e política, caracterizar o tipo capitalista de Estado na região Nordeste e verificar na repartição do gasto público – na formação (fontes de receitas orçamentárias) e na destinação (montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro) – quais classes sociais e frações de classe foram mais oneradas e beneficiadas pelo fundo público nos estados do Nordeste.

## CAPÍTULO 1 ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE O ESTADO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

Este capítulo tem por objetivo analisar a função política do Estado e como a dinâmica da acumulação e das crises capitalistas fundamentou a ação política do Estado, na constituição do fundo público – o gasto e o financiamento das políticas sociais – e conformou um tipo específico de Estado, nas diferentes fases do capitalismo.

Para compreender a configuração do Estado na sociedade capitalista contemporânea, mais precisamente, em tempos de crise estrutural do capital, foi necessário buscar no materialismo histórico, categorias que comandam o campo de investigação.

Neste sentido, o modo de produção é uma “combinação específica de diversas estruturas e práticas que, na sua combinação, aparecem como outras tantas instâncias ou níveis, em suma, como outras tantas estruturas regionais<sup>1</sup> desse modo” (POULANTZAS, 1977a, p. 13).

A formação social, por sua vez, é um todo social historicamente determinado, objeto real-concreto singular, e apresenta

uma combinação particular, uma superposição específica de vários modos de produção ‘puros’. [...] constitui uma unidade complexa com dominância de um certo modo de produção sobre outros que a compõem. [...]. A dominância de um modo de produção sobre os outros, em uma formação social, faz com que a matriz desse modo de produção, a saber, a reflexão particular da determinação (em última instância pelo econômico) que a especifica, marque o conjunto desta formação. Neste sentido, uma formação social historicamente determinada é especificada por uma articulação particular — por um índice de dominância e de sobredeterminação — dos seus diversos níveis ou instâncias (econômico, político, ideológico e teórico), a qual é, regra geral, tendo em conta as defasagens que iremos encontrar, o modo de produção dominante (POULANTZAS, 1977a, p. 15).

<sup>1</sup> Para Poulantzas (1977a), as estruturas regionais são instâncias ou níveis unidos e distintos, que combinadas nas suas relações constituem o modo de produção e a formação social. Fazem parte de uma teoria regional em que a articulação dessas instâncias, própria do modo de produção, define a extensão e os limites da instância regional. Por exemplo, a teoria regional do político é constituída pelas relações sobredeterminadas das instâncias regionais – econômico, do político e do ideológico – deste modo de produção.

Isto significa dizer que a formação social é marcada pela matriz do modo de produção dominante, isto é, pela articulação particular com dominância entre as instâncias que o compõem.

Partindo do princípio de que o Modo de Produção Capitalista (MPC) é uma particularidade de uma teoria regional mais ampla da categoria modo de produção, sua constituição dá-se em condições similares, porém com especificidades. A forma particular de articulação das instâncias – do econômico, político e ideológico – entre si conformarão sua distinção.

Essa tradição conceitual que buscou explicar a estrutura da formação social contemporânea foi herdada dos clássicos do marxismo (Marx, Engels, Lênin), quando afirmaram que toda sociedade é constituída por níveis ou instâncias articuladas por uma determinação específica: a infraestrutura ou base econômica, e a superestrutura, sendo a infraestrutura determinante da superestrutura (ALTHUSSER, 1999).

A infraestrutura (base econômica), isto é, a instância do econômico de uma formação social está vinculada ao modo de produção dominante e o que a constitui é a unidade entre as forças produtivas<sup>2</sup> e as relações de produção, essas últimas determinantes da sua unidade.

Por isso, no modo de produção capitalista, a base econômica é determinada pelas relações de produção capitalistas, isto é, por relações de posse<sup>3</sup> e de propriedade<sup>4</sup>, que se traduzem em relações de exploração. Essa base ou instância é dominante e, ao mesmo tempo, determinante da superestrutura, apesar da existência de uma autonomia relativa entre as instâncias.

A superestrutura está relacionada às dimensões jurídico-política<sup>5</sup> (direito e o Estado) e ideológica. A unidade da dimensão jurídico-política é constituída de dois elementos distintos: a “superestrutura jurídico-política do Estado, [...] o político, e as

<sup>2</sup> São compostas pelos meios de produção – objeto do trabalho (natureza, em suas diversas formas, transformada em matéria-prima pelo trabalho) somado aos meios de trabalho ou de produção e os agentes de produção – força de trabalho (MARX, 1989).

<sup>3</sup> Está relacionada ao processo de trabalho, isto é, à relação entre trabalhador e os meios de produção, ou ainda ao sistema das forças produtivas.

<sup>4</sup> Está vinculada à intervenção do não-trabalhador como proprietário dos meios de produção, da força de trabalho, ou de seu conjunto, como também do produto.

<sup>5</sup> Na concepção dos clássicos do marxismo, o direito como sendo um sistema formal, sistematizado, não contraditório, saturado e repressivo; e o Estado designado como força de execução e de intervenção repressora (aparelho repressor do Estado), a serviço da classe dominante na luta de classe travada entre a burguesia e seus aliados contra o proletariado (ALTHUSSER, 1999).



práticas políticas de classe – luta política de classe<sup>6</sup>, [...] a política” (POULANTZAS, 1977a, p. 35).

A superestrutura jurídico-política designa duas realidades distintas e autônomas: as estruturas jurídicas, o direito, e as estruturas políticas, o Estado; sendo que as “estruturas políticas [...] de um modo de produção e de uma formação social consistem no poder institucionalizado do Estado” (POULANTZAS, 1977a, p. 40). A diferenciação e a relação entre estes elementos – as estruturas e as práticas de classes – é que vão configurar a instância do político neste modo de produção.

A segunda dimensão, instância do ideológico, em um modo de produção e em uma formação social específica, constitui-se

dentro dos limites fixados por este modo e por esta formação, no oferecer de uma coerência imaginária à unidade que rege as contradições reais do conjunto de uma formação. A estrutura do ideológico depende do fato de refletir a unidade de uma formação social. Deste ponto de vista, o seu papel específico e real de unidade não é constituir a unidade de uma formação – como desejaria a concepção historicista –, mas refletir esta unidade reconstituindo-a em um plano imaginário (POULANTZAS, 1977a, p.203).

A ideologia é um conjunto de coerências relativas de representações, valores e crenças. Diz respeito tanto a uma relação real, relação do homem com a natureza, com a sociedade, com outros homens, com a economia e a política; como uma relação imaginária, da experiência vivida do homem com suas condições de existência. Está “ligada originariamente à relação entre ideologia e o vivido humano em uma formação e ao seu investimento imaginário” (POULANTZAS, 1977a, p. 202).

A ideologia, para Marx e Engels (2007), está relacionada à produção de ideias, de representações e da consciência; a qual, por sua vez é um reflexo da atividade e do intercâmbio material dos homens, da sua vida real.

O representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens ainda aparece, aqui, como emanação direta de seu comportamento material. O mesmo vale para a produção espiritual, tal como ela se apresenta na linguagem da política, das leis, da moral, da religião, da metafísica etc. de um povo. Os homens são os produtores de suas representações, de suas ideias e assim por diante, mas os homens reais, ativos, tal como são

<sup>6</sup> Manifesta-se no interesse do proletariado enquanto classe-para-si expressa em um partido político distinto que vai contrapor os interesses e o poder coletivo da classe dominante, com o objetivo de tomar o seu poder político. Representa os interesses políticos de classe, manifestados pelas relações de classe. A luta política torna-se luta política de classe, quando os interesses defendidos por uma classe social se tornam, efetivamente, interesses desta classe (MARX, 1985).

condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde, até chegar às suas formações mais desenvolvidas. A consciência [*Bewusstsein*] não pode jamais ser outra coisa do que o ser consciente [*bewusste Sein*], e o ser dos homens é o seu processo de vida real. [...]. A moral, a religião, a metafísica e qualquer outra ideologia, bem como as formas de consciência a elas correspondentes, são privadas, aqui, da aparência de autonomia que até então possuíam. Não têm história, nem desenvolvimento; mas os homens, ao desenvolverem sua produção e seu intercâmbio materiais, transformam também, com esta sua realidade, seu pensar e os produtos de seu pensar. Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência (MARX; ENGELS, 2007, p. 93-94).

No entanto, a necessidade de construir uma teoria da ideologia em geral marxista levou Althusser (1999) a introduzir novos elementos aqui sintetizados nas três teses: 1) a ideologia é uma representação da relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência; 2) a ideologia tem existência material; e 3) a ideologia interpela os indivíduos enquanto sujeitos.

A ideologia é o resultado das relações imaginárias que os indivíduos/sujeitos concretos têm com sua realidade, expresso nos rituais práticos, nas suas crenças e “evidências” no interior dos aparelhos ideológicos do Estado, e tem por finalidade a submissão ideológica dos sujeitos concretos, isto é, “levar todos na conversa”, em vez de usar a violência física.

Na mesma concepção de Marx; Engels (2007) e Poulantzas (1977a), Mézáros (2011, p. 144) ressalta que a ideologia é determinada pela prática, pelas “condições históricas sob as quais a ideologia, como uma forma de consciência social, surge e deve afirmar suas reivindicações de validade”. Desta forma, a ideologia apresenta-se como a “consciência prática inevitável das sociedades de classe, preocupada com a articulação e afirmação dos conjuntos rivais de valores e estratégias”.

Evidentemente, além de Marx e Engels (2007) e dos autores ora citados, diversos teóricos da tradição marxista, desenvolvem reflexões sobre ideologia, contribuindo para a ampliação da discussão sobre a temática, evidenciando o papel da ideologia para a compreensão da realidade social. Nesse universo, a recente contribuição de Therborn (2017) ressalta que o universo ideológico não pode estar restrito ao debate de ideologias de classe, pois:

[...] na maioria das sociedades de classes polarizadas e com forte consciência de classe, as outras formas fundamentais de subjetividade humana coexistem com as subjetividades de classe. Inescapavelmente, o sexo e a idade são especialidades dos indivíduos humanos ideologicamente constituídos por ideologia existencial-posicional. E o sentido da vida de uma



peessoa e do mundo é uma questão existencial, não inteiramente explicável por relações de produção, mas, preferencialmente, orientado por ideologias inclusivo-existenciais de religião e moralidade secular (THERBORN, 1996, p. 9).

Para o autor, o descortinar do universo ideológico está relacionado à compreensão da subjetividade humana, a qual atrela-se às duas perspectivas do “ser-no-mundo”, como um sujeito consciente: “ser”, na condição de sujeito humano existencial e histórico e “no mundo”, enquanto ser inclusivo e posicional. Essas dimensões constituem as formas principais da subjetividade humana e o universo ideológico é muito estruturado por quatro tipos de interpelações que correspondem a estas quatro formas de subjetividade: ideologias inclusivo-existenciais, ideologias inclusivo-históricas, ideologias posicional-existenciais e ideologias posicional-históricas (THERBORN, 1995).

Retomando as reflexões de Poulantzas (1977a) sobre a superestrutura política, como a combinação dos níveis econômico, político e ideológico conformou a função política do Estado no modo de produção capitalista?

### **1.1 A função política do Estado: (des)unidade de interesses de classes**

A compreensão da função do Estado ajuda a entender a quem serve esse Estado e como suas instituições são conformadas a partir dos interesses de classes. Ora, se a instância do político é resultado da relação entre estruturas e práticas políticas, qual é a função do Estado no modo de produção e na formação social capitalista?

No MPC, além de aparelho repressor<sup>7</sup>, como afirmavam os clássicos do marxismo, este constitui-se, também, em Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE<sup>8</sup>) na visão de Althusser (1999), reforçada por Poulantzas (1977a). Essa visão amplia o conceito de Estado, agregando ao caráter repressivo, o ideológico.

Desta forma, o Estado é o *locus* das contradições entre instâncias defasadas por temporalidades próprias, e tem como função geral ser o “fator de coesão da

<sup>7</sup> O termo repressor no sentido do exercício da violência física direta ou indireta, legal ou ilegal. Para os clássicos da teoria marxista, aparelho de Estado compreende: os governos, os tribunais, as prisões, a polícia, o exército etc., que funcionam pela violência ou no limite dela; o que Althusser (1999) designa de aparelho repressivo de Estado.

<sup>8</sup> Corresponde a instituições ou organizações, e essas diferentes instituições e organizações compõem um sistema. A unidade do sistema é assegurada, preferencialmente, pela ideologia, mas também por práticas não-ideológicas (ALTHUSSER, 1999).

unidade de uma formação” e a “estrutura na qual se condensam as contradições entre os diversos níveis de uma formação” (POULANTZAS, 1977a, p. 43):

[...] no que diz respeito à função do Estado, como fator de coesão da unidade de uma formação, é nítido que assume formas diferentes conforme o modo de produção e a formação social considerados. O lugar do Estado na unidade, na medida em que atribui à sua estrutura regional os limites que a especificam ao mesmo tempo que a constituem, depende precisamente das formas que reveste esta função do Estado. A natureza precisa desses limites – o que é o Estado –, assim como de resto a sua extensão ou retração – quais as estruturas e instituições que fazem parte do Estado? –, estão em estreita relação com as formas diferenciais desta função, de acordo com o modo de produção e a formação social considerados (POULANTZAS, 1977a, p. 44).

Neste sentido, vale a pena retomar o conceito de Estado em Engels (1985, p. 191) para o autor, o Estado

[...] é antes o produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que a sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Na perspectiva de ordenamento do Estado, Bukharin (2017) afirma que ele cumpre a função de regular um equilíbrio instável, em uma sociedade composta de classes e interesses diferentes, em que alguns possuem muito e outros muito pouco. Alguns ordenam e comandam, apropriam-se dos frutos do trabalho alheio e outros obedecem, executam ordens, “entregam” os frutos de seu próprio trabalho.

Esta função de organizador do Estado materializa-se em modalidades distintas, conforme as instâncias ou níveis: “função técnico-econômica, nível econômico; função propriamente política, nível da luta política de classes; função ideológica, nível ideológico” (POULANTZAS, 1977a, p. 48).

A função do Estado, em primeiro lugar, está relacionada ao nível econômico, em particular, à organização do processo de trabalho, à produtividade do trabalho. No nível político, da luta política de classes, diz respeito à manutenção da ordem política no conflito político de classes. E, por último, no nível ideológico, diz respeito ao seu papel na educação (POULANTZAS, 1977a).

Isto significa dizer que a totalidade dessas funções, ou o papel global do Estado como fator de coesão da unidade de uma formação social, varia de acordo com as suas funções específicas, exercendo papel central no conflito político de classes. Como a função política sobredetermina as funções técnico-econômica e ideológica do Estado, o papel global do Estado é político.

Esta sobredeterminação da função política materializa-se no capitalismo na medida em que:

[...] as funções econômica ou ideológica do Estado correspondem aos interesses políticos da classe dominante, constituem funções políticas, não simplesmente nos casos em que a relação entre organização do trabalho e o ensino, por um lado, e a dominação política de uma classe, por outro, é direta e evidente, mas pelo fato de que estas funções têm como objetivo a manutenção da unidade de uma formação, no interior da qual esta classe é a classe politicamente dominante. Melhor ainda: é na medida em que essas funções têm como objetivo primordial a manutenção desta unidade que elas correspondem aos interesses políticos da classe dominante (POULANTZAS, 1977a, p. 52).

Neste sentido, a função do Estado na sociedade capitalista é política. Visa garantir a unidade da formação social com dominância política de uma classe ou fração de classe<sup>9</sup>, utilizando a ideologia jurídico-política para escamotear os interesses econômicos da classe dominante e transformá-los em interesses gerais do povo ou da nação.

Marx, no 18 de Brumário de Luís Bonaparte, ressaltou que, apesar de a burguesia constituir-se classe hegemônica no capitalismo, ela não é homogênea. Existem frações no seu interior, que em alguns momentos defendem interesses contraditórios: os da fração da burguesia agrária, da burguesia comercial, da burguesia industrial e, por último, da burguesia financeira (MARX, 2011).

Assim, o Estado passa a atender os interesses políticos de um bloco no poder composto por diversas classes ou frações politicamente dominantes, dentre as quais uma é dominante e ocupa uma posição hegemônica. Tal bloco

[...] constitui uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica [...]. A relação entre o Estado capitalista e as classes ou frações dominantes, funciona no sentido da sua unidade política sob a égide de uma classe ou fração-hegemônica. A classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo

<sup>9</sup> São as que constituem o substrato de eventuais forças sociais (POULANTZAS, 1977a).

os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder; interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política” (POULANTZAS, 1977a, p. 233-234).

Essa classe ou fração constitui-se como classe hegemônica porque concentra, ao nível político, “a dupla função de representar o interesse geral do povo-nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes”, em sua relação com o Estado capitalista (POULANTZAS, 1977a, p. 137). Por exemplo, no estágio do capitalismo privado (concorrencial), quando o Estado era marcadamente liberal, a fração de classe hegemônica era a burguesia industrial; já no estágio do capitalismo monopolista, em que o Estado era intervencionista, prevaleceu a fração industrial e depois, a fração da burguesia financeira<sup>10</sup> no Estado neoliberal.

No entanto, para garantir a unidade e a dominância da classe burguesa ou de frações dela, o Estado capitalista, enquanto poder político, precisa regular o que Poulantzas (1977a) chama de equilíbrio instável de compromisso. O poder político estatal necessita fazer concessões econômicas à classe dominada contrária aos interesses da classe dominante no curto prazo, sem ameaçar a classe ou fração hegemônica, o que evidenciará um aparente equilíbrio entre as classes em disputa, em uma conjuntura política, geralmente instável, que delimita esse equilíbrio.

Dessa forma, a autonomia relativa do político ao econômico, no Estado capitalista, possibilita, de acordo com a luta de classes, uma oferta de políticas sociais, “sacrifícios” econômicos da classe dominante em favor de algumas classes dominadas; ao mesmo tempo, essa autonomia, que limita o poder econômico das classes dominantes, não permite que seu poder político seja ameaçado.

Esse foi o sentido das políticas sociais do *Welfare State*, que buscaram mascarar a hegemonia da burguesia industrial e redefinir os limites no equilíbrio de compromisso entre as classes naquele momento histórico. Portanto, as políticas sociais, nessa perspectiva, jamais transformarão as estruturas políticas do Estado capitalista.

<sup>10</sup> A crise dos anos 1970 fez com que a fração da burguesia financeira, ou seja, o capital industrial associado ao capital bancário dando origem ao capital financeiro, assumisse a hegemonia da classe dominante. Essa hegemonia expressa-se nas relações sociais de produção, em que a base econômica se desloca da produção para a especulação, bem como nas relações entre o Estado e o mercado, nas quais a desregulação, liberalização e flexibilização comercial, financeira e trabalhista fortaleceram, em demasia, o capital financeiro nos países capitalistas do centro e da periferia.

No entanto, para operacionalizar as funções do Estado é necessário constituir regimes políticos ou formas de governo que executarão políticas públicas para o ordenamento e regulação da formação social. Nesse sentido, é fundamental a distinção entre as formas de Estado e de regimes políticos.

As formas de Estado fixam os limites desse espaço particular que é a cena política, circunscrevendo o quadro geral do papel dos partidos em relação ao bloco no poder. A cena política diz respeito às modalidades concretas da representação política partidária relativamente à ação aberta ou declarada das forças sociais. A combinação das formas de Estado e da configuração da cena política nos apresenta os regimes políticos (POULANTZAS, 1977a, p. 314-315).

As várias formas de Estado podem apresentar-se sob diversos regimes políticos, como também os vários governos podem pertencer à mesma forma de Estado. Assim, o Estado liberal pode ser governado por uma monarquia constitucionalista ou por uma república parlamentar, ao passo que o Estado intervencionista pode estar assentado em um regime político presidencialista ou parlamentarista multipartidário, etc.

As configurações de Estado combinadas com as formas de regime político determinarão o grau de autonomia estatal em relação às classes e frações de classes dominantes, bem como delimitarão a natureza das relações mantidas pelo Estado e as instituições que lhe são próprias.

Obviamente, a tese que sustenta a separação entre os poderes e que garante a autonomia das instituições políticas no Estado capitalista fica comprometida quando os interesses em disputa impõem a supremacia de um poder em relação a outro. Nesse sentido, o “Estado capitalista funciona como uma unidade centralizada, organizada a partir da dominância de um desses poderes sobre os outros” (POULANTZAS, 1977a, p. 300). O que indica que a localização do poder institucionalizado e unitário do Estado está centrado no legislativo ou no executivo, dependendo da correlação de forças no interior do espaço estatal.

Portanto, se as instâncias do econômico, do político e do ideológico combinadas, de maneira particular, conformam o modo de produção e a formação social capitalista, sendo que a base determina a superestrutura, apesar de certa independência entre elas, como as relações sociais de produção, caracterizadas pela exploração, são reproduzidas numa dinâmica de acumulação e crise que

fundamenta o fundo público e o torna causa contrariante da queda tendencial da taxa de lucro?

## **1.2 Dinâmica da acumulação e crise capitalistas: fundamentos do fundo público**

Entender a dinâmica da acumulação capitalista e de suas crises é fator decisivo para compreender como a base econômica interfere na superestrutura política, conformando um tipo de Estado que exercerá funções políticas, econômicas e ideológicas alinhadas aos interesses dominantes, de uma classe ou fração de classe hegemônica.

Nesse sentido, analisar as condições históricas em que o capital é produzido e reproduzido em larga escala, permite entender, posteriormente, como a riqueza produzida e acumulada no MPC foi determinante para a constituição do Estado, isto é, do seu fundo público, especialmente, a partir dos anos 1930.

A riqueza produzida na formação social e no modo de produção capitalista constitui uma enorme acumulação de bens, sendo a mercadoria, em particular, a forma elementar da riqueza (MARX, 1989). A mercadoria entendida como “um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz as necessidades humanas” (MARX, 1989, p. 41), cujo valor é “determinado pela quantidade de trabalho gasto durante sua produção” (MARX, 1989, p. 45).

Esta, por sua vez, apresenta duas propriedades materiais: valor de uso<sup>11</sup> e valor de troca<sup>12</sup>. Como valores de uso, “as mercadorias são, antes de mais nada, de qualidade diferente; como valores de troca, só podem diferir na quantidade, não contendo, portanto, nenhum átomo de valor de uso” (MARX, 1989, p. 44).

O valor de uso e o trabalho concreto constituem a base material para a produção de valores de troca, os quais, por sua vez, evidenciam, na relação de permuta, o valor das mercadorias.

No entanto, a mercadoria, para ser trocada, tem que possuir uma mercadoria equivalente à sua e, ao mesmo tempo, a sua tem que ser equivalente geral para as

<sup>11</sup> O valor de uso só se realiza com a utilização ou o consumo (MARX, 1989).

<sup>12</sup> Relação quantitativa entre os valores de uso diferentes, na proporção em que se trocam (MARX, 1989).



demais. A forma corpórea dessa mercadoria torna-se a equivalente geral, aceita socialmente. Essa, por sua vez, expressa-se na mercadoria dinheiro<sup>13</sup>.

A mercadoria dinheiro, ou simplesmente dinheiro, tem como funções: ser medida dos valores – representar os valores das mercadorias como grandezas qualitativamente iguais e quantitativamente comparáveis –, meio de circulação – metamorfose da mercadoria (M-D-M)<sup>14</sup>, cujo objetivo é a troca de mercadoria por mercadoria, a circulação do trabalho social materializado – e dinheiro enquanto metal – com a função de entesouramento, meio de pagamento e dinheiro universal (MARX, 1989).

É necessário entender que a circulação de mercadorias é o ponto inicial do capital, sendo a produção de mercadorias e o comércio as condições históricas que o originam. O dinheiro é a primeira manifestação do capital, pois todo capital novo, para começar, “surge no mercado de mercadorias, de trabalho ou de dinheiro, sob a forma de dinheiro que, através de determinados processos, tem de transformar-se em capital” (MARX, 1989, p. 166).

Porém, o dinheiro diferencia-se do dinheiro como capital através da diferença na forma de circulação. A forma simples da circulação de mercadorias (M-D-M) representa a conversão de mercadorias em dinheiro e a reconversão de dinheiro em mercadoria – vender para comprar. Paralelamente, apresenta-se de maneira distinta a conversão de dinheiro em mercadoria e a reconversão de mercadoria em dinheiro (D-M-D) – comprar para vender (MARX, 1989).

Essa segunda forma de movimentação do dinheiro transforma-o em capital, pois essa operação visa ao acréscimo de dinheiro, ou seja, mais dinheiro retirado em relação ao que foi lançado no seu início. Dessa forma, o dinheiro é convertido em mercadorias e mercadorias reconvertidas em mais dinheiro (D-M-D'), sendo que  $D' = D + \Delta D$ , em que D é a soma de dinheiro originalmente adiantado e  $\Delta D$  é um acréscimo. Tal excedente ao valor original chama-se de mais-valia. Portanto, ao valor primitivo antecipado, que se mantém na circulação, é acrescido um mais valor, que altera a magnitude e valoriza-o, transformando-o em capital (MARX, 1989).

Na verdade o valor torna-se aqui o agente de um processo em que, através do contínuo revezamento da forma dinheiro e mercadoria, modifica sua

<sup>13</sup> Um cristal gerado pelo processo de troca e que serve para equiparar os diferentes produtos do trabalho, transformando-os em mercadorias (MARX, 1989).

<sup>14</sup> Esquema de troca entre distintas mercadorias, em que M representa mercadoria e D, o dinheiro.

própria magnitude, como valor excedente se afasta de si mesmo como valor primitivo, e se expande a si mesmo. O movimento pelo qual adquire o valor excedente é seu próprio movimento, sua expansão, logo sua expansão automática. Por ser valor, adquiriu a propriedade oculta de gerar valor (MARX, 1989, p. 173-174).

Comprar para vender mais caro (D-M-D') é uma forma específica de capital, de capital mercantil e de capital industrial, podendo estender-se para a forma capital portador de juros – capital que rende juros –, excluindo o estágio intermediário e o resumindo para D-D', a saber, dinheiro que gera mais dinheiro.

A forma capital portador de juros ou capital financeiro exerce a dominância em relação a outras frações do capital na fase da mundialização imperialista e impõe ao Estado uma dinâmica de redução dos investimentos produtivos e a ampliação dos não produtivos (financeiros), pela via do endividamento público, o que torna o fundo público um dos principais instrumentos para a acumulação capitalista.

Assim, quem possui o dinheiro como capital torna-se capitalista e é do seu bolso que sai e retorna mais dinheiro, sendo a expansão do valor o conteúdo objetivo de sua finalidade subjetiva (MARX, 1989).

Entretanto, não é na circulação ou na troca de mercadorias que se cria valor; apesar de ser na circulação e também fora dela que o dinheiro se transforma em capital, em que o possuidor de dinheiro se transforma em capitalista. O valor adicionado é criado no processo de transformação do capital-mercadoria (M-M')<sup>15</sup>, no consumo de uma mercadoria específica, cujo valor de uso possui a propriedade especial de ser fonte de valor, no consumo da força de trabalho ou da capacidade de trabalho<sup>16</sup>.

O valor da força de trabalho é determinado pelo tempo de trabalho necessário à sua produção e reprodução; para a produção, é necessário que o indivíduo tenha uma soma de meios de subsistência, enquanto para a reprodução é preciso garantir os “meios de subsistência dos substitutos dos trabalhadores, os seus filhos, de modo que se perpetue no mercado como essa raça peculiar de possuidores de mercadorias” (MARX, 1989, p. 192).

Isso implica dizer que o tempo necessário de trabalho para produção e reprodução da força de trabalho é o tempo de trabalho necessário à produção

<sup>15</sup> M representa os meios de produção e a força de trabalho adquiridos pelos capitalistas e M' as mercadorias produzidas a partir da combinação desses fatores de produção (MIGLIOLI, 1982).

<sup>16</sup> É o conjunto das faculdades físicas e mentais que existem no corpo e na personalidade de cada ser humano, as quais põe em ação toda vez que produz valores de uso para outrem (MARX, 1989).



desses meios de subsistência ou o “valor da força de trabalho é o valor dos meios de subsistência necessários à manutenção de seu possuidor” (MARX, 1989, p. 191).

Isso corrobora com a máxima de que “todo processo social de produção é, portanto, ao mesmo tempo, processo de reprodução” (MARX, 1988b, p. 145). Na produção capitalista, o processo de trabalho é um meio para o processo de valorização e a reprodução é um meio de reproduzir o valor adiantado como capital, valor que se valoriza (MARX, 1988b).

O acréscimo de valor ao capital original, ou seja, a mais-valia, quando é aplicado ou retransformado em capital e não consumido como renda<sup>17</sup>, configura um processo de reprodução ampliada, ou seja, de acumulação capitalista. “Aplicação de mais-valia como capital ou retransformação de mais-valia em capital chama-se acumulação de capital” (MARX, 1988b, p. 154); portanto, para acumular é necessário transformar mais-valia em capital.

Para ocorrer tal transformação faz-se necessário, para os capitalistas, um acréscimo de trabalho, um aumento no grau de exploração da força de trabalho; isso pode dar-se na forma de mais-valia absoluta (aumento da jornada de trabalho), de mais-valia relativa (intensificação e aumento da produtividade do trabalho) e de aviltamento dos salários abaixo do valor da força de trabalho.

No entanto, caso a exploração extensiva e intensiva dos trabalhadores ocupados não possa aumentar, é necessária a incorporação de forças de trabalho adicionais. Ao girar a espiral acumulativa, o processo de acumulação é reduzido à reprodução do capital em escala progressiva (MARX, 1988b).

Ora, já que o processo de acumulação se resume à reprodução do capital em escala progressiva, como o crescimento do capital afeta a classe trabalhadora? Atinge na medida em que o crescimento do capital social global – Capital global (C) = Capital constante (c) + Capital variável (v) – é acompanhado da multiplicação do proletariado (MARX, 1988b).

Como isso acontece? Se a composição orgânica do capital é crescente ( $c/v > 1$ ), quando houver decréscimo da parte variável do capital (salários) em relação à parcela constante, o aumento do capital global implicará uma progressiva demanda decrescente da força de trabalho e uma contínua ampliação dos meios de

<sup>17</sup> Para Marx (1988b), parte da mais-valia é consumida pelo capitalista como renda, principalmente no consumo de bens de luxo, e a outra parte é aplicada em capital ou acumulada.

produção; dessa forma, o capital, ao se reproduzir de forma ampliada, acumula riqueza.

Essa contínua redução da força de trabalho produz uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, que estando à margem do trabalho e na iminência de ser contratada por salários mais baixos, torna-se alavanca de sustentação da acumulação capitalista e condição para a existência do modo de produção capitalista. Já a ampliação dos meios de produção expressa na concentração<sup>18</sup> e na centralização<sup>19</sup> de capitais reforça e amplia os efeitos da acumulação.

Portanto, por um lado, a centralização reforça e acelera os efeitos da acumulação; por outro, ela amplia e agiliza as mudanças na composição orgânica do capital, aumentando a parte constante em relação à variável, o que provoca a redução relativa da demanda de trabalho e cria uma população excedente, ou um exército industrial de reserva.

O crescente aumento da composição orgânica do capital, com a mesma taxa de mais valia<sup>20</sup> ou com taxa de mais valia crescente, gera no longo prazo uma queda contínua da taxa geral de lucro<sup>21</sup>, uma vez que a “queda da taxa de lucro expressa, portanto, a proporção decrescente da própria mais-valia em face do capital global adiantado” (MARX, 1988a, p. 156).

A redução progressiva da taxa de lucro não surge de uma diminuição absoluta, mas relativa do componente variável do capital global em relação ao componente constante, como é relatado por MARX (1988a, p. 162):

[...] o mesmo desenvolvimento da força produtiva social do trabalho se expressa no progresso do modo de produção capitalista, por um lado, numa tendência de queda progressiva da taxa de lucro e, por outro, em crescimento constante da massa absoluta de mais-valia ou do lucro apropriado, de forma que, no todo ao decréscimo relativo do capital variável e do lucro corresponde um aumento absoluto de ambos. Esse efeito dúplice como foi mostrado só pode se apresentar num crescimento do capital global em progressão mais rápida do que aquela em que a taxa de lucro cai. Para empregar um capital variável acrescido em termos absolutos, com uma composição superior ou um aumento relativo mais intenso do capital constante, o capital global precisa crescer não só na proporção da

<sup>18</sup> Concentração de capitais no sentido do entrecruzamento de capitais novos com fragmentos de capitais antigos (MARX, 1988b).

<sup>19</sup> Centralização de capitais como sendo “a concentração de capitais já constituídos, supressão de sua autonomia individual, expropriação de capitalista por capitalista, transformação de muitos capitais menores em poucos capitais maiores” (MARX, 1988b, p. 187).

<sup>20</sup> A razão entre a mais-valia (m) e a parte variável do capital global (v).

<sup>21</sup> A razão entre a mais-valia (m) e o capital global (C).

composição superior, mais ainda de maneira mais rápida. Daí segue, quanto mais o modo de produção capitalista se desenvolve, uma quantidade cada vez maior de capital se torna necessária para empregar a mesma força de trabalho, e ainda maior para uma força de trabalho crescente. A força produtiva crescente de trabalho gera, portanto, na base capitalista, necessariamente uma superpopulação trabalhadora permanente e aparente.

A queda da taxa de lucro e a aceleração da acumulação são “faces da mesma moeda”, ou seja, expressões diferentes do mesmo processo, pois ambas denotam o desenvolvimento das forças produtivas. Enquanto a acumulação acelera a queda da taxa de lucro ao elevar a composição orgânica do capital, a redução da taxa de lucro acelera a concentração e centralização de capitais; isto significa dizer que a acumulação é acelerada em sua massa, porém, a taxa de lucro diminui (MARX, 1988a).

Assim, na medida em que a taxa de lucro é a finalidade da produção capitalista, sua queda retarda a constituição de novos capitais autônomos e ameaça o desenvolvimento do MPC, promovendo, de um lado, crises<sup>22</sup> e, de outro, população excedente.

A desvalorização periódica do capital existente, que é um meio imanente ao modo de produção capitalista para conter a queda da taxa de lucro e acelerar a acumulação de valor-capital pela formação de novo capital, perturba as condições dadas, em que se efetua o processo de circulação e de reprodução do capital, e, por isso, é acompanhada por paralisações súbitas e crises do processo de produção (MARX, 1988a, p. 179).

Como a finalidade da produção capitalista não é a satisfação das necessidades, mas o lucro, a produção em larga escala de mercadorias e de capitais, em conflito com a dimensão limitada do consumo, abrirá a perspectiva de crise de superprodução de mercadorias e de capitais.

Ora, se o desenvolvimento do modo de produção capitalista leva a uma necessidade cada vez maior de ampliação do capital com a mesma ou menor força de trabalho e se essa condição produz uma queda tendencial da taxa geral de lucros (lei geral) gerando forte contradição e crises no interior do sistema capitalista, por que a queda da taxa de lucro não é maior ou mais rápida, haja vista o enorme desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social?

<sup>22</sup> São soluções momentâneas violentas de contradições existentes, que restabelecem momentaneamente o equilíbrio perturbado (MARX, 1988a).

Essa tendência não é mais agressiva porque são produzidas “causas contrariantes” (MARX, 1988a, p. 168), na forma de elevação do grau de exploração do trabalho, na redução do salário abaixo de seu valor, no barateamento do capital constante, na superpopulação relativa, no comércio exterior e no aumento do capital por ações. As mesmas causas que levam à queda da taxa de lucro provocam efeitos retardatários a esse movimento. Somam-se ainda dois elementos que se associam a essa dinâmica: a resistência dos trabalhadores à exploração e a ação do Estado na regulação do processo de rotação do capital<sup>23</sup> (BEHRING, 2010).

O Estado capitalista tem a capacidade de arrecadar tributos das classes sociais e aplicá-los na infraestrutura econômica e/ou nos gastos financeiros, através do fundo público. Isso acontece porque o fundo público se constitui de uma

punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. O fundo público atua na reprodução do capital, retornando, portanto, para seus segmentos especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação das políticas sociais (BEHRING, 2010, p. 20).

O instrumento da punção compulsória é o sistema tributário que, por um lado, financia a política social implementada pelo Estado com a finalidade de garantir, minimamente, as condições de reprodução da força de trabalho e, por outro, assegura a continuidade do processo de acumulação capitalista.

O fundo público, além de ser parte do trabalho excedente apropriado pelo Estado para desempenhar suas funções, consiste também em trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam impostos diretos, sobre a renda e o patrimônio, e indiretos, sobre o consumo de mercadorias.

Além de ser fruto da exploração do trabalhador na produção é, também, resultado da exploração tributária crescente em tempos de crise, principalmente, naqueles países em que as lutas de classes não conseguiram instituir sistemas tributários progressivos. O fundo público participa diretamente do processo de reprodução capitalista como um todo e constitui causa contrariante à queda tendencial da taxa de lucro (BEHRING, 2010).

<sup>23</sup> Processo de reprodução do capital como um todo, envolvendo os processos de produção e circulação do capital.

Nesse sentido, o fundo público tem se constituído em um dos principais instrumentos políticos do Estado capitalista para retardar os efeitos da lei geral, e por consequência, das crises econômicas cíclicas e da crise estrutural no MPC.

Ele é funcional ao capitalismo e busca desempenhar duas funções básicas e contraditórias, acumulação e legitimação: “[...] o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação do capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia” (O’CONNOR, 1977, p. 19). As duas funções efetivam-se através dos gastos estatais e são elementos necessários à acumulação capitalista.

No entendimento de Offe (1979, p. 125) o fundo público está “funcionalmente relacionado e dependente do processo de acumulação capitalista” em qualquer fase do desenvolvimento capitalista.

Envolve “toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público” (SALVADOR, 2012, p. 126).

O fundo público tornou-se componente fundamental à acumulação capitalista, na medida em que passou a ser determinante para a formação da taxa de lucro, e para a reprodução da força de trabalho, através do aumento do gasto social público. Este, por sua vez, reduz os custos da reprodução do capital e contribui para expandir os salários para o consumo (TEIXEIRA, 2012).

O fundo público, segundo Oliveira (1998), ocupa lugar estrutural e insubstituível no processo de acumulação capitalista e passou a ser importantíssimo no financiamento da reprodução da força de trabalho através da ampliação dos gastos sociais pelo Estado. Ser um *ex-ante* da reprodução do capital e das condições de vida, em vez de ser um *ex-post*.

O fundo público exprime uma relação contraditória:

[...] 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 apresenta na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, [...], e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo de antivalor, que por não buscar valorizar-se *per se*, pois não é capital, sustenta o processo de valorização do valor (OLIVEIRA, 1998, p. 53).

Behring (2010; 2012) corrobora a ideia de Oliveira (1998) quanto ao lugar estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo, mas refuta a tese de antivalor. Se o fundo público participa diretamente do processo de rotação do capital, isto é, do processo de produção e reprodução do valor não pode se constituir em antivalor. Corroboro com essa tese que nega o fundo público como antivalor, pois, ao contrário, o fundo público no capitalismo contemporâneo assume papel central na reprodução do capital e da força de trabalho.

Portanto, a dinâmica da acumulação capitalista, da necessidade de reprodução ampliada incessante do capital incrementando sua composição orgânica, leva o sistema capitalista a crises de superprodução e à queda tendencial da taxa de lucro, obrigando o capital a reagir a essa tendência, produzindo causas contrariantes, na medida em que o fundo público é utilizado para socorrer o capital em tempos de crise.

Neste sentido, cabe compreender o lugar do fundo público e da política social nas formas de Estado do capitalismo contemporâneo.

### **1.3 Formas de Estado, fundo público e políticas sociais**

É importante ressaltar que numa formação social historicamente determinada coexistem vários modos de produção, em que um é dominante e engendra um tipo de Estado.

Os tipos de Estado, as relações entre as instâncias e as lutas econômicas e políticas de classe de uma formação social configuram diferentes formas de um mesmo exemplo de Estado. Tais formas de Estado são influenciadas por modificações nas instâncias de uma formação social, constituindo fases<sup>24</sup> e estágios do conjunto de uma formação.

As fases são caracterizadas, segundo Poulantzas (1977a, p. 145),

por uma articulação específica dos níveis da formação social e das suas contradições, e, portanto, por um certo tipo de desenvolvimento desigual dessas contradições. [...]. Esses deslocamentos de contradições conferem o ritmo aos diferentes estágios de uma determinada fase.

<sup>24</sup> São dois grandes momentos do desenvolvimento de uma formação social: o do seu início, a fase de transição e a fase da reprodução alargada da estrutura (POULANTZAS, 1977a).



Os estágios da fase da formação capitalista exprimem a combinação de formas variadas e específicas de MPC puro, que constituem realidades econômicas diversas. No entanto, ocorre uma dominância de uma forma sobre as outras, de tal modo que se pode referir à existência “de um estágio de capitalismo privado, de um estágio de capitalismo social, de um estágio de capitalismo monopolista, de um estágio de capitalismo monopolista de Estado” (POULANTZAS, 1977a, p. 146).

Nesse sentido, os tipos de Estado relativos aos diferentes estágios de uma formação capitalista, dominada por uma das formas de MPC, associam-se às formas do MPC. Isto significa dizer que, por exemplo, os estágios do capitalismo privado e do capitalismo monopolista correspondem, respectivamente, às formas de Estado não intervencionista ou liberal e de Estado intervencionista.

Em particular, no caso de uma formação social concreta dominada pelo MPC, o Estado capitalista real pode apresentar várias características relevantes dos tipos de Estado correspondentes aos outros modos de produção coexistindo nessa formação. Essas características não são meros “resíduos impuros” desse Estado, antes são parte integrante deste em uma determinada formação. Falar-se-á, não obstante, de Estado capitalista, e é inclusive esse o caso de uma formação capitalista sempre que o tipo capitalista se torna dominante nesse Estado (POULANTZAS, 1977a, p. 139-140).

Na fase de transição do feudalismo para o capitalismo, isto é, de uma formação social em processo de mudança, período marcado por “uma articulação específica das instâncias devido a uma coexistência complexa, [...], dos diversos modos de produção, e a um deslocamento contínuo, muitas vezes oculto, do índice de dominância de um modo de produção para o outro” (POULANTZAS, 1977a, p. 153), o Estado absolutista de transição introduziu caracteres do tipo capitalista de Estado, como prenúncio de ruptura com o Estado feudal, apesar de a burguesia ainda não ter se configurado enquanto classe politicamente dominante.

Ainda a título ilustrativo, a constituição da estrutura dos Estados absolutistas ocidentais foi determinada pelo reagrupamento feudal contra o campesinato após a dissolução da servidão, mas também sofreu influência da burguesia urbana em ascensão, que evoluía pelas inovações técnicas e comerciais em direção à produção de manufaturas em grande escala. “A ordem política permaneceu feudal,

ao passo que a sociedade tornava-se (sic!) cada vez mais burguesa” (ANDERSON, 2004, p. 23)<sup>25</sup>.

Na fase de reprodução alargada do capitalismo, em que a formação social é dominada pelo MPC, o que implica uma autonomia específica do político e do econômico nos limites fixados pelas instâncias, as relações entre o Estado e a prática política, bem como entre as relações sociais de produção e a hegemonia de classe e o bloco no poder constituirão diferentes formas deste tipo de Estado.

No estágio da formação capitalista social, da grande indústria<sup>26</sup>, em que “o meio de trabalho é metamorfoseado de ferramenta em máquina” (MARX, 1988b, p. 5), no qual os trabalhadores em cooperação, amontoados em locais estreitos e fechados, com pouca ventilação e em jornadas de trabalho prolongadas, desprovidos de condições sanitárias mínimas, do cuidado com a preservação das suas vidas, e em que a concentração dos meios de produção e a economia promoveram fonte de lucros crescentes para os capitalistas, por um lado, e perdas de saúde e de vidas para os trabalhadores, as relações entre as estruturas e as práticas políticas nesse período conformaram um tipo de Estado não intervencionista ou liberal.

A forma liberal de Estado era contrária aos privilégios e monopólios concedidos pelo Estado absolutista e avessa às barreiras impostas à expansão do comércio interno e externo. Era fundamentada no liberalismo econômico clássico e na percepção de que a riqueza das nações é constituída pelo fluxo de mercadorias em um dado período (SMITH, 1988).

Segundo a lei de Say, a oferta cria sua própria procura, isto é, toda produção encontra uma demanda: “toda renda (salários e lucros) é inteiramente gasta na compra de mercadorias e serviços, e, portanto, não pode haver um excesso de produção ou renda em relação à demanda ou às despesas efetivamente realizadas” (MIGLIOLI, 1982, p. 11).

<sup>25</sup> A transição do feudalismo para o capitalismo não é objeto deste trabalho, portanto, para maiores detalhes sobre o processo de transição, ver Poulantzas (1977a), Marx (1988a) e Anderson (2004).

<sup>26</sup> Esse estágio histórico da grande indústria conduz, pelo lado do trabalhador, à coletivização do processo de trabalho – o trabalhador enquanto órgão de um mecanismo coletivo de produção –, isto é, a socialização das forças produtivas; enquanto, pelo lado dos proprietários dos meios de produção, acarreta o processo de concentração do capital. Marca o início da reprodução alargada do MPC e a “nudez” dos agentes de produção (MARX, 1988b).



Portanto, para alavancar o desenvolvimento nacional seria necessário eliminar as restrições ao livre comércio e incentivar a ampliação dos mercados interno e externo.

Para liberar a economia das amarras mercantilistas, era imprescindível um Estado menor, com funções reduzidas à “defesa da sociedade, à administração da justiça e à manutenção de certas obras e instituições não lucrativas, mas necessárias à sociedade, das quais as principais são [...] o comércio da nação e fomentar a instrução do povo” (VIOTTI, 1986, p. 21). A doutrina liberal

representa uma mudança profunda na natureza do Estado até então constituído, se fundamenta em uma análise científica da sociedade – a economia política clássica – que a justifica fundamentalmente em dois níveis. O primeiro se refere à tentativa de comprovar a viabilidade do funcionamento da sociedade sem os estreitos controles do Estado mercantilista. Estes não só seriam desnecessários como também prejudiciais, já que a restrição de atuação do Estado teria o sentido de liberar ao máximo as forças naturais da sociedade (capitalista nascente) capazes de levá-la à mais perfeita ordem como que conduzida por uma providencial *mão invisível* (grifo do autor). O segundo nível, mais profundo, e que de certa forma é um dos principais fundamentos do primeiro, refere-se à análise que demonstra que o liberalismo representaria uma forma de redistribuição de renda em benefício da classe burguesa (e em especial de sua fração industrial), dado que seus interesses se confundiriam com os do progresso da nação (VIOTTI, 1986, p. 21).

Porém, os argumentos de Smith (1988) e Ricardo (1988), de que o aumento da produção anual total da terra e do trabalho, bem como os seus rendimentos (renda da terra, salários da mão-de-obra e lucros do capital) promoveriam o desenvolvimento da riqueza nacional e beneficiariam todos os agentes de produção não prosperaram.

Primeiramente, porque há uma disputa entre patrões e empregados pelo aumento ou redução da renda salarial: os primeiros buscam associar-se para rebaixar os salários do trabalho, enquanto os trabalhadores para elevá-los; porém, os patrões podem organizar-se com muito mais facilidade do que os trabalhadores, e assim, influenciar na diminuição dos salários pagos (SMITH, 1988), acumulando mais rendimentos que os trabalhadores e gerando desigualdades na distribuição.

Os patrões, por serem menos numerosos, podem associar-se com maior facilidade; além disso, a lei autoriza ou pelo menos não os proíbe, ao passo que os trabalhadores ela proíbe. Não há leis do Parlamento que proíbam os patrões a combinar uma redução dos salários; muitas são, porém, as leis do Parlamento que proíbam associações para aumentar os salários. Em todas essas disputas, o empresário tem capacidade para aguentar por muito mais

tempo. [...]. Ao contrário, muitos trabalhadores não conseguiriam subsistir uma semana, poucos conseguiriam subsistir um mês e dificilmente algum conseguiria subsistir um ano, sem emprego (SMITH, 1988, p. 63-64).

Em segundo lugar, porque Ricardo (1988) admitiu a possibilidade de um desemprego tecnológico, de tal forma que o aprimoramento e o desenvolvimento de novos equipamentos de produção, assim como a substituição do trabalho humano por máquinas são, com frequência, muito prejudiciais aos interesses da classe trabalhadora, apesar de acreditar que a acumulação capitalista continuaria a resultar em benefícios, ora decrescentes, para o trabalhador.

Meu erro consistia em supor que sempre que o rendimento líquido da sociedade aumentasse, seu rendimento bruto também aumentaria. Agora, no entanto, tenho razões suficientes para pensar que o fundo de onde os proprietários de terra e os capitalistas obtêm o seu rendimento pode aumentar enquanto o outro – aquele de que depende principalmente a classe trabalhadora – pode diminuir. Consequentemente, se estou certo, a mesma causa que pode aumentar o rendimento líquido do país, pode ao mesmo tempo tornar a população excedente e deteriorar as condições de vida dos trabalhadores (RICARDO, 1988, p. 211).

Portanto, a ideologia liberal clássica do Estado mínimo, do livre comércio e da “mão invisível” que levariam automaticamente ao equilíbrio econômico, associando o crescimento da riqueza nacional à melhoria das condições de vida da sociedade, não foi capaz de garantir o aumento do bem-estar da classe trabalhadora na Europa Ocidental; e a partir de então sofreu modificações nas suas ideias.

A descrença na ideologia liberal de que a acumulação de capitais produziria aumento de salários e maior participação no produto total da sociedade, promovendo um avanço das condições de vida de todos os trabalhadores e de que a apropriação de parte do produto pelas classes improdutivas não se dá pela expropriação do trabalho alheio, uma vez que o valor é gerado pelo trabalho produtivo, abriu caminho para contestações e denúncias sobre as injustiças produzidas em seu interior.

Os interesses das classes dominantes não correspondiam mais aos fundamentos do pensamento clássico; precisariam, nesse contexto, reinterpretar a sociedade capitalista, a fim de evitar as contradições que levaram à sua própria negação, tanto pelos defensores da sociedade capitalista como pelos críticos.

Essa nova interpretação da formação social capitalista propôs a manutenção dos interesses da classe dominante, a burguesia, e não mais a aristocracia rural

inglesa. Para assegurá-los, fazia-se necessário negar os fundamentos da ideologia liberal, admitindo algumas ideias desconectadas do corpo teórico básico dos clássicos. Assim, o inimigo classista alterou-se e a contradição básica entre interesses de classes sociais deu-se, a partir de então, entre a burguesia e os trabalhadores (VIOTTI, 1986).

A teoria clássica do valor-trabalho<sup>27</sup> foi substituída pela teoria neoclássica ou marginalista do valor utilidade, segundo a qual a produção se dá pela combinação dos fatores de produção (terra, trabalho e capital), os quais agregam valor ao produto e são remunerados nas formas de renda da terra, salários e lucros, de acordo com a oferta e demanda pelos serviços produtivos, determinadas pela concorrência.

A remuneração do capital seria justificada pelo “sacrifício [...] que o indivíduo faria ao aplicar rendimento prévio em empréstimos ou investimentos, ao invés de utilizá-lo imediatamente no consumo” (VIOTTI, 1986, p. 35). Dessa forma, a distribuição dos rendimentos do produto seria proporcional à produtividade dos fatores de produção distribuídos entre os seus proprietários.

Essa construção teórica neoclássica<sup>28</sup>, em que o fundamento do valor é a utilidade e não o trabalho, afrontou a base da explicação marxista da exploração pela mais-valia, uma vez que postulava que cada fator de produção seria remunerado de acordo com sua contribuição na produção nacional.

Para isso, baseava-se em dois princípios: de que o valor de uso é igual ao valor de troca e na noção de equilíbrio entre as forças da oferta e demanda de bens econômicos. Tais premissas serviram de sustentação para a construção de uma teoria do consumidor compatível com uma teoria da produção e de distribuição que se unem numa teoria do equilíbrio geral, em uma economia baseada na maximização da utilidade marginal e na concorrência perfeita para alcançar o bem-estar da sociedade capitalista (VIOTTI, 1986).

O liberalismo clássico distinguiu-se do neoclássico ou marginalista, na medida em que o primeiro advogava um rápido crescimento econômico a partir da

<sup>27</sup> O valor tem dois significados: expressa a utilidade de um objeto particular (valor de uso) e o poder de comprar outros bens (valor de troca), de tal forma que o primeiro é uma pré-condição do segundo. Por outro lado, o valor de troca é derivado da sua escassez e da quantidade de trabalho necessária para obtê-las (SMITH, 1988; RICARDO, 1988).

<sup>28</sup> O fato de os marginalistas preservarem a defesa do livre mercado, embora renegasse com vigor a base teórica que dá sustentação à escola clássica e que levou a economia da utilidade marginal a ser chamada de neoclássica (VIOTTI, 1986).

acumulação capitalista e do aumento de produtividade do trabalho proporcionados pela expansão dos mercados para, assim, garantir uma melhor distribuição de renda entre todos da nação. Por outro lado, para os neoclássicos, a questão do crescimento era pouco relevante; o que importava era a eficiência da economia dentro das condições estruturais capitalistas existentes, e não a preocupação clássica de transformar as condições estruturais da sociedade.

Na perspectiva neoclássica, a defesa da ideologia liberal adquiriu características de preservação do tipo de Estado capitalista na forma liberal burguesa, contra as pressões de mudanças estruturais no modo de produção e na formação social vigentes, incluindo as relacionadas à situação da classe trabalhadora no mercado de trabalho (VIOTTI, 1986).

Não obstante autores como Marshall (1988), Fisher (1986), Schumpeter (1982) e Friedman (2017) admitirem a intervenção estatal como forma de ampliar o bem-estar da sociedade, o Estado liberal neoclássico caracterizou-se pela restrição do seu espaço de atuação e pelo argumento de que o mercado é a única forma de preservar a liberdade individual.

Marshall (1988) relatou que grande parte dos fundadores da economia moderna eram indivíduos gentis e compreensivos; que pouco se importavam com a riqueza pessoal e que se preocupavam em como a riqueza seria difundida entre as massas do povo, desde que sua distribuição não constituísse limitação à ação privada.

O fato é que quase todos os fundadores da economia moderna foram homens de temperamento gentil e compreensivo, tocado de humanidade. Pouco se importavam com riquezas para si: a sua preocupação era difundilas entre as massas do povo. [...]. Eles eram, sem exceção, devotados à doutrina de que o bem-estar do povo em geral deve ser objetivo último de todos os esforços privados e de todos os programas políticos. Eram, entretanto, tão corajosos quanto precavidos. [...]. Aprenderam a confiar em que a vontade humana, guiada pela reflexão cuidadosa, pode modificar as circunstâncias a ponto de alterar o caráter e, assim, realizar novas condições de vida ainda mais favoráveis ao caráter e, por conseguinte, ao bem-estar tanto moral quanto econômico das massas populares. Agora, como sempre, é dever deles se oporem a todos os açodamentos em relação a esse grande objetivo, que enfraquecessem os impulsos da energia e da iniciativa. Os direitos de propriedade, como tal, não têm sido venerados por esses espíritos magistrais que construíram a ciência econômica, mas a autoridade da ciência tem sido erradamente invocada por alguns que levaram as exigências dos direitos adquiridos a usos extremos e anti-sociais (sic!). Cabe notar, por conseguinte, que a tendência do cuidadoso estudo econômico é basear os direitos da propriedade privada não em algum princípio abstrato, mas na observação de que no passado esses direitos têm sido inseparáveis do progresso; e que, portanto, toca aos

homens responsáveis agirem cautelosa e experimentalmente na revogação ou mesmo modificação dos direitos, que podem parecer inapropriados às condições ideais da vida social (MARSHALL, 1988, p. 49-50).

Para Fisher (1986), na obra *A Teoria do Juro*, é da capitalização da renda que se obtém o valor do capital<sup>29</sup>, sendo que a taxa de juros<sup>30</sup> do mercado é o mecanismo que estimula os ganhos de capital<sup>31</sup>, sendo determinada pela impaciência de gastar renda (ansiedade das pessoas em utilizar um rendimento presente para atingir um rendimento maior no futuro) e pela oportunidade de investi-la (habilidade em transformar um rendimento atual em um rendimento futuro — taxa de retorno sobre o custo).

A taxa de retorno sobre o custo, que expressa a oportunidade de investimento, funcionaria como uma taxa de desconto que busca equalizar o valor atual dos rendimentos entre as várias oportunidades possíveis, e que dependeria no seu retorno das taxas de juros utilizadas. Assim, o lucro passaria a depender do investimento; e então, a maneira de financiar o investimento consistiria em reduzir a disponibilidade de renda presente e aplicá-la em gastos de investimento que propiciariam renda adicional e, por consequência, lucro (FISHER, 1986).

Para Schumpeter (1982), o agente econômico central no fenômeno do desenvolvimento econômico seria o empresário inovador, o qual garantiria novos produtos para o mercado, por meio da combinação eficiente de meios de produção ou por meio de inovações tecnológicas. Seria o empresário, enquanto produtor e empreendedor, que, quase sempre, iniciaria a mudança econômica; e os consumidores, caso necessitassem, seriam por ele “educados”, aprendendo a desejar modernidades ou bens diferentes do consumo habitual. Para o processo de desenvolvimento ocorrer, fazia-se necessária a “destruição criativa”, ou seja, a substituição de antigos produtos e costumes por outros novos.

Atribuía ao crédito um papel fundamental no desenvolvimento econômico; porém, defendia a restrição de seu acesso aos empreendedores, àqueles que produzem, pois não faz parte da natureza humana de qualquer indivíduo contrair dívidas para o consumo. Portanto, o crédito seria destinado aos empresários como mais uma fonte de poder de compra capaz de financiar a inovação e o crescimento industrial (SCHUMPETER, 1982).

<sup>29</sup> O capital como capital-valor é a renda futura valorizada ou capitalizada (FISHER, 1986).

<sup>30</sup> A ligação entre renda e capital (FISHER, 1986).

<sup>31</sup> São capitalizações de rendas futuras (FISHER, 1986).



Para Friedman (2017, p. 35), “todo ato de intervenção governamental limita diretamente o escopo da atividade governamental e ameaça indiretamente a preservação da liberdade”.

Nesse sentido, o Estado teria a função de proteger a liberdade contra os inimigos externos, preservar a lei e a ordem, reforçar os contratos privados e promover os mercados competitivos. Admite ainda a presença governamental naquelas atividades que são muito dispendiosas para o mercado realizar. Outra característica importante é a dispersão do poder do Estado e a defesa da necessidade da descentralização governamental como forma de preservar a liberdade (FRIEDMAN, 2017).

Um governo que preservou a lei e a ordem, definiu direitos de propriedade, serviu como meio para modificar direitos de propriedade e outras regras do jogo econômico, arbitrou disputas sobre a interpretação das regras, garantiu a execução de contratos, promoveu a competição, forneceu um arcabouço monetário, envolveu-se em atividades para combater os monopólios técnicos e superar os efeitos de vizinhança, considerados, em geral, bastante importantes para justificar a intervenção governamental, e suplementou a filantropia privadas e a família privada ao proteger o irresponsável, seja louco, seja criança – tal governo decerto tem importantes funções a executar (FRIEDMAN, 2017, p. 37).

O Estado liberal neoclássico configurou-se mais restrito à intervenção na economia: nas atividades de regulação econômica, no controle de tarifas, nos programas sociais e na educação. Ademais, transferia ao mercado a responsabilidade única de preservar a liberdade individual, o que se diferenciou demasiadamente da concepção do Estado liberal clássico.

Estes novos “liberais” advogavam a liberdade econômica em um patamar quase irrestrito, submetendo as necessidades da grande maioria da sociedade aos interesses de uma minoria, que detinha o poder econômico. Consideravam que substituir o *laissez faire* e o livre jogo das forças de mercado a partir de um mecanismo de preços não controlados, por um planejamento de mercado, a partir da ampliação da intervenção do Estado, constituiria o “caminho da servidão” (HAYEK, 2010), ou seja, o caminho para retirada da liberdade individual tão amplamente defendida por eles.

Postulavam que a progressiva intervenção do Estado na economia levaria ao caos econômico e conseqüentemente à destruição do sistema capitalista; em contraposição, as evidências concretas e históricas mostraram que a crescente

intervenção do Estado faz-se imprescindível para o desenvolvimento do econômico, instância dominante no modo de produção capitalista.

A propagação da premissa de que a intervenção governamental constituiria o caminho para a destruição do sistema capitalista residiu, na verdade, no percurso para a preservação da teoria neoclássica, numa completa inversão dos fatos e em um falseamento da realidade, com o objetivo de lhe conferir opacidade; assim, não se configurou em uma teoria econômica, mas em uma ideologia na defesa dos interesses de uma classe ou fração de classe dominante no Estado liberal.

Entretanto, a crise econômica do capitalismo decorrente do fim de seu estágio concorrencial, ocorrida em 1929, colocou em xeque o papel ideológico da teoria clássica liberal, quando seus pressupostos teóricos se revelaram insuficientes para explicar a queda abrupta da renda e do emprego e a incompetência do mercado em reencontrar o equilíbrio perdido durante a crise.

Entre os anos 1929 e 1932, 85 mil empresas e 5 mil bancos faliram nos Estados Unidos, cerca de um quarto da força de trabalho daquele país (aproximadamente 12 milhões de homens) ficou desempregada e a renda nacional reduziu-se a menos da metade (VIOTTI, 1986, p. 59).

Nesse contexto, a incapacidade da teoria liberal em compreender, explicar e agir sobre a nova realidade conduziu à situação em que a classe dominante, ameaçada politicamente, necessitasse de uma outra teoria que decifrasse a conjuntura política, econômica e ideológica e respondesse através de ações concretas à nova dinâmica das relações entre as instâncias, preservando as bases de sustentação do modo de produção e formação capitalista.

Encontrou em John Maynard Keynes (1988), no livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, uma reinterpretação da dinâmica capitalista, das relações entre as instâncias, oferecendo novas bases teóricas para a produção e a acumulação de capital em tempos de crise; nesse cenário, não mais centradas na prevalência do livre mercado e da concorrência, do Estado mínimo e da ideologia liberal, mas na regulação do mercado monopolista, na ampliação das funções do Estado e nas respostas às fortes lutas de classe.

Instaurou-se na fase de reprodução alargada, no estágio do capitalismo monopolista, o tipo de Estado intervencionista, o qual, através dos gastos públicos,

passou a ser o principal motor da recuperação econômica, do crescimento e do pleno emprego.

Fundamentado na tese da existência de uma tendência ao desemprego crônico causada, em certos momentos, pela insuficiência do investimento para empregar toda a poupança da sociedade, isto é, pela limitação de demanda, Keynes (1988) propôs, como terapia à crise econômica, provocar deliberadamente o crescimento dos investimentos até o ponto em que a demanda absorvesse toda a oferta que provinha do pleno emprego das forças produtivas.

Assim, os bancos centrais teriam função primordial na execução dessa tarefa, devendo estimular os investimentos privados a partir de uma política contínua de redução das taxas de juros e de emissão de moeda. Caso tais medidas monetárias revelassem-se inócuas, o Estado deveria socializar os investimentos, intervir na economia com seus próprios investimentos, via gastos públicos, a fim de estimular a demanda efetiva e, por consequência, o emprego (PREBISCH, 1998). Abandonou-se, por completo, a busca do ótimo econômico dos economistas neoclássicos e retornou-se para o objetivo primordial de atingir o pleno emprego clássico.

A redução da taxa de juros seria necessária também para minimizar o impacto da tendência decrescente da Eficiência Marginal do Capital (EMgK) que, segundo Keynes (1988), provocaria as contrações cíclicas da atividade econômica.

Quando um indivíduo obtém um investimento ou um bem de capital, adquire o direito ao fluxo de rendas que espera obter da venda de seus produtos, enquanto durar esse capital, feita a dedução das despesas correntes necessárias à obtenção dos ditos produtos. Convém chamar essa série de anuidade [...], de renda esperada do investimento. Em contraste com a renda esperada do investimento, temos o preço de oferta do bem de capital, [...] não o preço de mercado [...], mas o preço que bastaria, exatamente, para induzir um fabricante a produzir uma nova unidade suplementar desse capital, isto é, aquilo a que, por vezes, se chama de custo de reposição. A relação entre a renda esperada de um bem de capital e seu preço de oferta ou custo de reposição, isto é, a relação entre a renda esperada de uma unidade adicional daquele tipo de capital e seu custo de produção, dá-nos a eficiência marginal do capital desse tipo (KEYNES, 1988, p. 101).

A EMgK<sup>32</sup> constitui a expectativa da renda e do preço de oferta corrente do bem de capital, e seria influenciada pela taxa de retorno que se esperaria obter do dinheiro investido num bem recentemente produzido. Quanto maior fosse o volume de investimento em certo período de tempo, menor seria a eficiência marginal desse

<sup>32</sup> Equivalente a taxa de retorno sobre o custo apresentada por Fisher (1986) em sua teoria do juro.



capital; conseqüentemente, esta se apresentaria inversamente proporcional ao aumento dos investimentos, em parte, porque os rendimentos futuros se reduziriam na medida da elevação da oferta desse capital e, em parte, porque a pressão sobre os produtores oportunizaria, invariavelmente, uma elevação de seu preço de oferta (KEYNES, 1988).

Entretanto, como compatibilizar, em tempos de crise, os investimentos públicos e os privados para que não haja redução dos investimentos e do emprego, acentuando a crise?

A solução encontrada por Keynes (1988) para preservar e estimular a acumulação privada de capital residiu na expansão da demanda, a partir da realização de investimentos improdutivos ou gastos improdutivos, isto é, de uma nova forma de gastos de consumo – consumo do governo – que seria o terceiro componente da demanda efetiva (Consumo + Investimento + Gasto do Governo).

Convém ressaltar que esse tipo de gasto não expandiria a capacidade de produção da economia e competiria diretamente com a produção do capital privado, o que poderia provocar uma redução maior da eficiência marginal do capital e, por consequência, no volume de emprego no setor privado.

No entanto, como financiar os investimentos públicos? Segundo Keynes (1988), a solução não passaria nem pelo aumento de impostos diretos e indiretos sobre a renda, e muito menos pela tomada de empréstimos pelo governo, os quais afetariam negativamente o emprego e os investimentos, e acentuariam a crise. A melhor alternativa para o financiamento dos gastos públicos residiria na emissão de papel-moeda pelo governo.

Muito embora o aumento da quantidade de moeda tenha a capacidade de elevar a demanda efetiva, o volume de emprego e a renda, isto exerceria uma pressão sobre os preços e salários. Nesse sentido, o remédio keynesiano para a crise expresso na expansão da oferta monetária via emissão de moeda pelo governo, ao mesmo tempo em que, por um lado, financiaria o dinamismo da economia e a acumulação capitalista, por outro, se conformaria em mecanismo inflacionário, elevando os preços e reduzindo os salários reais dos trabalhadores.

A inflação torna-se sutilmente uma fonte de repressão dos trabalhadores, na medida em que não seria necessário usar a força do Estado para fazer valer a alternativa de reduzir salários nominais para garantir o pleno emprego e a acumulação capitalista.

O pleno emprego keynesiano, o novo “ótimo” econômico, seria alcançado por meio do rebaixamento dos salários dos trabalhadores e do aumento de lucros dos capitalistas, isto é, “representa uma situação em que os salários reais estão num mínimo possível e os lucros são máximos” (VIOTTI, 1986, p. 85), evidenciando o caráter ideológico de classe contido na Teoria Geral que, aparentemente colocou o pleno emprego como objetivo ideal, mas na essência, escamoteou o aprofundamento da exploração dos trabalhadores.

O pleno emprego cumpriria sua função ideológica desejável, tanto pelos capitalistas, ao ter sua capacidade de produção plenamente utilizada, como pelos trabalhadores, que encontrariam ocupação; no entanto, concretamente representaria a ampliação da exploração dos trabalhadores, via salários reais mínimos e o crescimento da lucratividade dos capitalistas, por meio da realização de lucros reais máximos (VIOTTI, 1986).

Portanto, a ideologia keynesiana, do pleno emprego e do Estado interventor, com funções mais alargadas na acumulação capitalista e na sua legitimação enquanto mediador de conflitos interclasses, constituiu o cimento da formação social nesse estágio do capitalismo.

Na instância do econômico, a estratégia do capital anticrise de 1929, segundo Mandel (1985), foi marcada pela mudança no modelo de acumulação e regulação, que favoreceu a concentração e monopolização do capital, revertendo sua tendência de queda e minimizando os conflitos entre o capital e o trabalho, isto é, controlando a luta de classes. Para Harvey (2010), essas transformações fizeram surgir nos países centrais um regime de acumulação fordista e de regulação keynesiano.

Tal regime foi concretizado parcialmente pela implementação de um sistema de produção e organização do trabalho fordista/taylorista, que combinou o modelo fordista de produção em massa de mercadorias homogeneizadas e a estrutura taylorista de controle verticalizado da eficiência, para atender um consumo em massa. Esse sistema priorizou os grandes parques empresariais – monopólios e oligopólios industriais – e a produção em larga escala.

Esse modelo produtivo modificou a produção industrial capitalista central e permitiu a implantação de uma acumulação intensiva baseada na produção em larga escala, assentada na racionalização das operações realizadas pelos trabalhadores através da redução do desperdício e do tempo e na ampliação da produtividade,

concretizada pelo aumento do ritmo de trabalho, com a finalidade de intensificar as formas de exploração (ANTUNES, 2009).

Essa amplificação das formas de exploração, como resposta à queda tendencial da taxa de lucro (MARX, 1988a), apresentou-se não mais apenas na forma de extração da mais-valia, mediante o prolongamento da jornada de trabalho, mas também na apropriação da mais-valia relativa, por meio da intensificação do trabalho. Mais uma vez, o capital reagiu às suas crises introduzindo elementos minimizadores, como a elevação do grau de exploração do trabalho, para mitigar os efeitos da redução da taxa de lucro.

Na instância do político, a crise capitalista dos anos 1930 sepultou, por algumas décadas, o protagonismo das ideias liberais de redução do tamanho do Estado e promoveu a ascensão das ideias keynesianas, segundo as quais a participação do Estado, através da política fiscal expansiva, seria fundamental para incrementar a demanda efetiva e salvar o sistema da derrocada. Assim, o Estado, “de lá para cá, aumentou consideravelmente seu poder de extração de receitas da renda e da riqueza geradas nas economias em geral” (OLIVEIRA, 2009, p. 21).

Ainda para o autor,

O Estado não parou de avançar e de se consolidar como instrumento de organização da sociedade e de garantia da reprodução do sistema, criando as condições necessárias para tanto, mesmo quando retornaram revigoradas, nas últimas décadas do século XX, as vozes que se opõem à sua presença na economia (OLIVEIRA, 2009, p. 22).

Portanto, dos anos 1930 até o final dos anos 1960, a partir das reformas keynesianas nos países desenvolvidos, o gasto público estatal passou a ocupar papel preponderante na resolução dos conflitos econômicos e sociais produzidos pelo modo de produção capitalista.

Mesmo diante da crise capitalista dos anos 1970 e o soerguimento das ideias neoliberais de redução do tamanho do Estado, os gastos públicos em relação ao PIB e a carga tributária aumentaram nos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim, o gasto público médio nos países-membros era 36,7% do PIB (1978-1981) e passou para 41% (1992-1995), enquanto a carga tributária era 34% do PIB no primeiro período e passou para 37% no segundo (OLIVEIRA, 2009).

Os aumentos dos gastos públicos e das fontes de recursos tributárias nos países desenvolvidos e em desenvolvimento demonstraram a importância que o fundo público passou a ter na “distribuição dessa expressiva – e crescente – parte da riqueza que é apropriada pelo Estado, mediante tributação, entre as classes, frações de classes, regiões e setores da sociedade” (OLIVEIRA, 2009, p. 122).

O fundo público no capitalismo contemporâneo passou a assumir cada vez mais destaque e está presente na reprodução do capital e da força de trabalho. Conforme Salvador (2010b), isto ocorre: a) como fonte substantiva para a realização do investimento capitalista, via subsídios, desonerações tributárias e incentivos fiscais, e pela redução da base tributária da renda do capital; b) viabilizando a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição; c) assegurando recursos orçamentários para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos em investigação e pesquisa; e, d) transferindo recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para a classe dos rentistas.

A importância do fundo público cresceu a partir da nova relação entre o Estado e a luta política de classes, marcada por uma nova forma de regulação estatal – o *Welfare State* (WS) ou Estado de Bem-Estar Social – e de resolução de conflitos de classes – acordo entre capital e trabalho – cujo objetivo consistiu em garantir, simultaneamente, a acumulação e a legitimação do sistema capitalista frente ao avanço do sistema de produção socialista, principalmente no período pós-revolução soviética.

Nos Estados Unidos, em especial, esta relação foi marcada pela implementação do *New Deal* (1933-1937), por meio de um conjunto de leis e de ações governamentais que ampliaram a participação do Estado na economia, através de políticas e programas públicos que visavam regular o sistema bancário, gerar maior oferta de serviços públicos de infraestrutura e de seguridade social e proteger minimamente os trabalhadores com a garantia de alguns direitos, com o intuito de conter os efeitos políticos e ideológicos da Revolução Russa e da “Guerra Fria”, além do desemprego provocado pela Grande Depressão de 1929 (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Na Europa ocidental, a relação foi marcada, nos anos 1940-1960, por um forte crescimento da economia e da provisão de serviços sociais, que fez emergir e desenvolver o Estado de Bem-Estar Social nos países capitalistas centrais.

A emergência e o desenvolvimento do WS tiveram explicações de natureza econômica, vinculadas ao “fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou do advento do modo de produção capitalista”; de cunho político, com “fatores relacionados à luta de classes e a distintas estruturas de poder político”; e de ordem institucional, pelos aspectos ligados às “distintas estruturas estatais e institucionais”. O WS é um fenômeno do século XX (ARRETCHE, 1995, p. 5).

No campo econômico, da acumulação e da legitimação, foram 30 anos de crescimento, sustentados pelo regime de acumulação keynesiano-fordista, que produziram a expansão da demanda efetiva, elevadas taxas de lucro, melhoria do padrão de vida dos trabalhadores de renda mais baixa e alto grau de internacionalização do capital, sob a dominância econômica dos Estados Unidos (KEYNES, 1988; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Os gastos do Estado, no período de vigência do WS, buscaram responder às necessidades da acumulação e legitimação do sistema capitalista; por isso, segundo O'Connor (1977), desempenharam dupla função: o Estado executava gastos em capital social, isto é, investia no aumento da produtividade dos trabalhadores e elevava as despesas com consumo pessoal, no sentido de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho; e paralelamente realizava gastos em áreas sociais, atacando os efeitos perversos do processo de acumulação, para garantir a harmonia e a paz social.

Para Offe (1984), o WS foi essencialmente um fenômeno das sociedades capitalistas e sua emergência não representou sua mudança estrutural. Ao contrário, constituiu apenas uma resposta funcional ao seu desenvolvimento; os programas sociais seriam fundamentalmente uma forma de corrigir disfuncionalidades, expressas no plano social, da operação do sistema capitalista.

Portanto, o surgimento dos programas sociais seria uma resposta funcional à necessidade de constituição da classe operária, e seu desenvolvimento dizia respeito ao processo interno à esfera estatal de tentativa de compatibilização de duas exigências antagônicas: as da classe trabalhadora e as da necessidade de acumulação de capital.

No entanto, qual é a função da política social no capitalismo? Na abordagem da teoria da cidadania, as políticas sociais estão relacionadas à cidadania, a qual, segundo Marshall (1967) está vinculada a um conjunto de direitos assegurados pelo



Estado à população dos países centrais na forma de direitos civis<sup>33</sup> (no século XVIII), políticos<sup>34</sup> (no século XIX) e sociais<sup>35</sup> (no século XX). Porém, para se constituírem cidadãos não basta ter acesso aos direitos, mas é necessário que todos recebam o mínimo que a sociedade, em seu estágio de desenvolvimento específico, aceita como tolerável.

Na concepção marxista, as políticas sociais apresentam-se de forma diversa. Karl Marx não desenvolveu uma teoria a seu respeito e pouco discutiu questões relativas às medidas de bem-estar social; muito provavelmente porque sua compreensão acerca do funcionamento da sociedade capitalista se contrapunha à ideia de bem-estar. Entretanto, não negava a possibilidade de alguma melhora social e defendia que a política social não configurava um resultado natural da operação da sociedade capitalista, mas da luta de classes (MARX, 1988b).

Além das políticas sociais serem um resultado da luta de classes, elas teriam um escopo limitado; seriam incapazes de promover o bem-estar global dos trabalhadores e de suas famílias, além de revelarem-se pouco efetivas (COIMBRA, 1987).

Outros marxistas, principalmente os que produziram até os anos 1970, interpretaram o conceito de políticas sociais de Marx de forma distinta; em vez de considerarem-nas uma situação problema para a sociedade capitalista, em que pese a luta de classes, buscaram evidenciar que tais políticas são funcionais ao capitalismo, podendo conviver de forma harmoniosa com o sistema.

Ao ser assim reconceitualizada, a política social seria útil e funcional para o capitalismo, quer se considerasse o processo de acumulação, quer se pensasse no Estado capitalista em si mesmo. Para o processo de acumulação, a política social seria funcional de dois ângulos diferentes: do lado da produção, ao rebaixar custos de reprodução e elevar a produtividade do trabalho; do lado da circulação, por permitir que os níveis de demanda agregada se mantivessem elevados, mesmo em épocas de crise, tanto pelas transferências governamentais de renda a grupos como os desempregados e aposentados, quanto ao estímulo ao setor produtivo fornecido pelas compras do governo necessárias à operação dos programas sociais (COIMBRA, 1987, p. 90-91).

<sup>33</sup> Os direitos relacionados à liberdade individual: liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e de fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça (MARSHALL, 1967).

<sup>34</sup> O direito de participar do exercício do poder político, o que significa: o direito de votar e ser votado (MARSHALL, 1967).

<sup>35</sup> O direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança: o direito a educação e aos serviços sociais (MARSHALL, 1967).

No campo político das relações entre capital e trabalho e da luta de classes, a sustentação do crescimento duradouro, como elemento-base para a emergência e desenvolvimento do WS, foi forjada pelo amplo acordo entre estes fatores de produção. Segundo Ian Gough (1979), em uma conjuntura específica do pós-guerra, consolidou-se uma aliança entre capital e trabalho, na qual as políticas sociais ocuparam um lugar de destaque, uma vez que a capacidade de pressão dos movimentos sociais criou uma consciência de classe entre os capitalistas que permitiu a emergência de um Estado social.

Para o autor, esse configurou o contexto em que a classe trabalhadora, seus sindicatos e partidos políticos, incorporaram-se de forma progressiva ao capitalismo nos países desenvolvidos.

Para Esping-Andersen (1991), o Estado de Bem-Estar Social foi derivado da capacidade de mobilização da classe trabalhadora no interior de uma sociedade com diferentes matizes de poder. Assim, combinações de graus variados de capacidade de pressão da classe trabalhadora em distintas perspectivas de poder político podem levar a desiguais regimes de WS: socialdemocrata, conservador e liberal.

Enquanto Gough (1979) defendeu que o WS era fruto de um acordo entre o capital e o trabalho organizado dentro do capitalismo, Esping-Andersen (1991) postulou a existência de vários *Welfare States*, que eram resultados da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior das sociedades, com diferentes matizes de poder.

No campo institucional, o WS foi concebido a partir de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas. Para os teóricos neo-institucionalistas – Hugh Hecló, Theda Skocpol, Ann Shola Orloff e Margareth Weir – a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State* estavam associados à natureza, às capacidades e à estrutura das instituições do Estado (ARRETCHE, 1995).

Faleiros (2000) apontou que a análise da política social estava relacionada aos movimentos do capital e aos movimentos sociais concretos relacionados ao trabalho, à saúde e à reprodução da vida do trabalhador. Também dizia respeito à natureza da intervenção do Estado e às medidas de política social, enquanto implementadoras da assistência, da previdência social, da prestação de serviços, da proteção jurídica, da construção de equipamentos sociais e de subsídios.

Assistência implica uma transferência de dinheiro, bônus ou de bens de consumo, com base num pedido, e de acordo com os critérios de seleção, a um indivíduo que deve provar que se encontra em estado de privação e impossibilidade de prover imediatamente a sua subsistência. Em certos países, [...], a assistência pública é um direito consagrado em lei. [...]. A assistência privada, prestada por sociedades beneficentes, não raro confessionais e voluntárias, que recebem subsídios dos governos, distribuem os recursos (arbitrários e variáveis) e a cada ano os conseguem angariar com *lobbies* (grifo nosso), coletas públicas, doações e trabalhos voluntários. Já os seguros sociais, ou previdência social, consistem numa política geral de direitos sociais em função do pagamento de contribuições. O princípio dos seguros sociais é uma garantia adquirida pelo indivíduo em certos casos específicos (riscos) de perda do salário ou da capacidade de trabalho (doença, desemprego, velhice, acidente, invalidez). O direito advém do pagamento das contribuições (eu pago, logo tenho direito). A intervenção do Estado se manifesta claramente, nesse caso, pela regulamentação e pela obrigatoriedade dos seguros sociais. [...]. A prestação de serviços sociais compreende uma gama muito variada de intervenção estatal para informação, internamento, adoção, reabilitação, reinserção social, consulta médica ou psicossocial, vacinação, etc. [...]. Medidas jurídicas, muitas vezes, são tomadas como política social, como a proteção do consumidor, a regulamentação dos aluguéis, a normatividade de procedimentos educativos, etc. Além disso, o Estado interfere na produção de equipamentos físicos, como parques infantis, praças de cultura, teatros. Os subsídios são outra forma de intervenção do Estado na subvenção de produtos específicos de consumo popular ou de produtos que interferem, de maneira significativa, no custo de vida, como o petróleo (FALEIROS, 2000, p. 60-62).

A política social cumpre função ideológica de contratendência à queda da taxa de lucro, de valorização e validação da força de trabalho, de reprodução da dinâmica das desigualdades e de manutenção da ordem social no capitalismo.

Portanto, neste estágio do capitalismo monopolista e do Estado intervencionista (POULANTZAS, 1977b), o crescimento econômico foi assegurado, em maior parte, pelo fundo público via crescente extração de tributos e ampliação dos gastos públicos, por meio da instituição de serviços e políticas sociais pelo Estado, com a finalidade de criar demanda e ampliar o mercado de consumo.

Nesse contexto, o Estado passou a intervir e a conduzir a recuperação e o crescimento dos países desenvolvidos, por meio do estímulo à demanda efetiva através de políticas públicas econômicas (fiscal e monetária) e sociais expansivas, bem como da realização de investimentos ou inversões reais.

Entretanto, o forte crescimento da economia dos países centrais após a segunda guerra mundial contraiu a disseminação dos ideais liberais, os quais foram renovados desde 1944 com Friedrich Hayek e posteriormente com Milton Friedman, enquanto predecessores imediatos do neoliberalismo.



Os autores se manifestavam contra o intervencionismo estatal e o Estado do Bem-Estar, advogavam que o Estado deveria limitar-se à promoção dos mercados competitivos e à garantia da lei e da ordem e dos contratos privados. Não caberia ao Estado outro papel, senão a proteção da propriedade privada e do mercado (FRIEDMAN, 2017; HAYEK, 2010).

Entretanto, a crise do início dos anos 1970, deu margem a que as ideias neoliberais proliferassem. O quadro histórico revelou as limitações das políticas keynesianas diante da internacionalização do capital, com sinais de esgotamento do padrão de financiamento das políticas sociais e a reação do capital à queda das taxas de lucro, na sua sanha pela acumulação e, portanto, por superlucros.

A busca por superlucros, determinante do processo de reprodução ampliada do capital, surge

- 1) Quando a composição orgânica de um capital específico é menor do que a média social, mas simultaneamente fatores estruturais ou institucionais impedem a mais-valia superior à média, produzida nesses setores, de ingressar no processo de nivelamento da taxa de lucro. [...].
- 2) Quando a composição orgânica se encontra acima da média social, isto é, quando determinado capital pode explorar uma vantagem em produtividade num dado setor e, assim, apropriar-se de uma parcela da mais- valia produzida por outras firmas naquele setor. [...].
- 3) Quando é possível pressionar o preço pago pela força de trabalho até um nível abaixo de seu valor social, isto é, abaixo de seu preço social médio ou, [...], quando é possível comprar força de trabalho em países onde seu valor (preço médio) é menor do que seu valor (preço médio) no país em que as mercadorias são vendidas. [...].
- 4) Quando é possível pressionar o preço pago pelas várias partes componentes do capital constante a um nível abaixo da média social (o preço da produção). [...].
- 5) Quando é acelerada a reprodução do capital circulante (e conseqüentemente do capital variável), isto é, quando o tempo de rotação de um capital circulante específico é menor do que a média do capital circulante social, sem que haja uma generalização a médio prazo desse período mais reduzido (MANDEL, 1985, p. 52-53).

No entanto, a busca por superlucros não conduz diretamente a uma ampliação da taxa de lucro social médio; na maioria dos casos, eles são acompanhados por uma queda na taxa média de lucro. No caso do capitalismo monopolista, “em que um superlucro aparece em muitos setores sob a proteção do monopólio, mostram como os superlucros podem, se o seu valor for considerável, até mesmo intensificar abruptamente a queda do coeficiente médio de lucro” (MANDEL, 1985, p. 53).

Nesse sentido, os capitalistas armaram-se para revogar as conquistas sociais do pacto socialdemocrata, investindo contra os trabalhadores, em busca de restabelecer um padrão de acumulação como mecanismo de saída da crise.

Assim, a crise manifestou-se juntamente com a reação do capital contra o Estado do Bem-Estar Social, de tal modo que a onda de expansão do capitalismo expôs também a contradição do próprio sistema. O avanço tecnológico, com uso intensivo de capital, veio acompanhado de medidas redutoras da força de trabalho, solapando o pacto dos anos de crescimento via pleno emprego e o arranjo da socialdemocracia, em favor das políticas sociais.

A inflação verificada a partir dos anos 1970 consistiu em um desestímulo ao aquecimento da demanda global e caracterizou-se como incentivadora da especulação financeira. Paralelamente, a recessão desencadeada após 1974 pôs fim ao “sonho” de que a crise do capitalismo seria contornável por políticas de cunho keynesiano (MANDEL, 1990).

Instalou-se nesse período uma crise estrutural, em que as contratendências postas em movimento para reduzir a queda da taxa de lucro a partir dos anos 1930 entraram em colapso, comprometendo a acumulação do capital, isto é, a “reprodução das relações sociais capitalistas numa escala crescente mediante a conversão da mais-valia em novo capital constante e variável” (WRIGHT, 1981, p. 103).

Revelou-se também como crise política do Estado interventor, associada ao esgotamento da ideologia keynesiana materializada nos aparelhos estatais e gerando uma crise de legitimação do Estado de Bem-Estar Social.

No entanto, para a contenção da crise estrutural dos anos 1970, efeitos contrariantes foram acionados; no nível econômico, implantou-se um modo de acumulação financeirizado baseado na exportação de capitais, na flexibilização do trabalho, no rebaixamento dos salários, no aumento da exploração do trabalhador via elevação da produtividade, cujo funcionamento foi comandado pelas operações e escolhas do capital financeiro, muito mais concentrado e centralizado. Complementarmente, ampliaram-se os investimentos diretos do capital na produção industrial de bens de consumo de massa nos países periféricos.

No nível político, reduziu-se fortemente a regulação do Estado ao mercado, expandiram-se os gastos financeiros com juros e amortização das dívidas públicas

enquanto foram diminuídos os gastos sociais, ao passo que recrudescceu a luta de classe em defesa dos direitos ameaçados.

O fundo público sofreu mudanças no cumprimento de suas funções e passou a favorecer os lucros, principalmente da fração de classe da burguesia vinculada ao sistema financeiro. A partir de então, a disputa entre as classes pelos recursos do fundo público apresentou preponderância do capital sobre o trabalho, e o instrumento que concretizou a sua supremacia foi a expansão da dívida pública, como mecanismo de rentabilidade para as aplicações do capital.

No nível ideológico, emergiu a ideologia dominante neoliberal sob a hegemonia da fração de classe financeira, que tinha como pressupostos a desregulamentação, a flexibilização e a privatização do Estado como forma de alcançar a eficiência e o pleno emprego dos fatores de produção, isto é, o desenvolvimento capitalista.

Esse cenário de crise estrutural dos anos 1980 e 1990, a saber, crise econômica associada à crise político-ideológica, marcou profundamente a nova configuração da política social, ora com traço neoliberal.

O capitalismo iniciou uma nova fase de expansão imperialista, em que a mundialização da economia e do capital, apoiada na ordem social neoliberal, conformou um tipo de Estado mais direcionado à garantia da acumulação capitalista do que à sua legitimação, frente às demandas dos trabalhadores.

## CAPÍTULO 2 MUNDIALIZAÇÃO IMPERIALISTA, NEOLIBERALISMO E AJUSTE ESTRUTURAL DO ESTADO

Este capítulo tem como objetivo analisar a dinâmica da mundialização imperialista em resposta à crise estrutural do capital e seus efeitos no ajuste neoliberal do Estado, em especial, nas políticas sociais.

A passagem do século XX para o século XXI foi marcada por mudanças no tipo capitalista de Estado, tanto de caráter econômico, com a contrarreforma do Estado e o recrudescimento da luta de classes, como de caráter ideológico, com o protagonismo das ideias neoliberais.

Para os autores de tradição marxista, estas mudanças foram parte de uma reação burguesa à crise estrutural do capital, alimentada pela queda tendencial da taxa de lucro no longo prazo e causada pela superprodução (MÉSZÁROS, 2009; POULANTZAS, 1977a; CHESNAIS, 2005). Corroborando essa assertiva, Brenner (1999, p. 12-13) apontou que a crise estrutural encontrava

suas raízes profundas numa crise secular de produtividade que resultou do excesso constante de capacidade e de produção do setor manufatureiro internacional. Em primeiro lugar, o grande deslocamento do capital para as finanças foi a consequência da incapacidade real, especialmente das indústrias de transformação, de proporcionar uma taxa de lucro adequada. (...) As raízes da estagnação e da crise atual estão na compressão dos lucros do setor manufatureiro que se originou no excesso de capacidade e de produção fabril, que era em si a expressão acirrada da competição internacional.

Essa crise de lucratividade foi engendrada a partir do final dos “anos gloriosos<sup>36</sup>”, quando o crescimento econômico da maioria dos países avançados reduziu-se drasticamente e a demanda por bens e serviços públicos elevou-se, na forma de direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora e implementados pelos Estados.

Para combater a crise estrutural de superprodução e a queda da taxa de lucros, o capital reagiu, ampliando a exploração da força de trabalho, exportando capitais para os países demandantes de mercadorias e diminuindo os investimentos nas atividades produtivas para reinvestir em atividades financeiras.

<sup>36</sup> Foram anos de forte crescimento econômico e ampliação dos gastos sociais vivenciados pelos países desenvolvidos, no período de 1940 a 1970.

Os anos 1980 e 1990 evidenciaram a resposta do capital, principalmente, na forma de três movimentos em conjunto: reestruturação produtiva; mundialização do capital, com dominância financeira; e ajuste estrutural (neoliberal) do Estado, que reconfigurou o papel do Estado capitalista com forte impacto nas políticas sociais (CHESNAIS, 1996; ANTUNES, 2009; MARINI, 2000; FARIAS, 2000; SOTELO VALENCIA, 2009).

O primeiro movimento teve como base a revolução tecnológica e organizacional da produção. Esgotou-se o rígido sistema produtivo fordista/taylorista como base do regime de acumulação fordista-keynesiano que orientou o crescimento dos países desenvolvidos no pós-guerra, apoiado na produção interna, em série, homogeneizada, verticalizada, em linha de montagem mecanizada, racionalizadora de desperdícios, além do processo de “trabalho parcelar e fragmentado, na decomposição das tarefas”, “na perda da destreza do labor operário anterior”, no acréscimo da mais-valia absoluta e na intensificação da mais-valia relativa (ANTUNES, 2009, p. 39).

Ergueu-se o toyotismo, no final dos anos 1960, como um sistema produtivo flexível, ancorado na produção terceirizada, individualizada, diversificada, horizontalizada, automatizada, descentralizada, baseado em tecnologias intensivas em capital e flexibilizadoras de mão de obra, cujo processo de trabalho “fundamentase no trabalho operário em equipe, com multivariadas de funções, rompendo o caráter parcelar típico do fordismo” (ANTUNES, 2009, p. 56) e na apropriação pelo capital da capacidade intelectual e cognitiva do trabalhador, organizado em círculos de controle e qualidade nas “fábricas modernas”.

Tinha como objetivo principal intensificar as condições de exploração da força de trabalho, por meio de forte combinação da extração de mais-valia absoluta e relativa (ANTUNES, 2009).

O toyotismo, ou neofordismo, baseado na cadeia de produção automática; o neotaylorismo, que acrescentou tecnologia às práticas tayloristas para intensificar a exploração da força de trabalho; a reengenharia americana, que reestruturou as empresas por meio de uma política de demissão e o kalmaranismo sueco, “que substitui a linha de montagem fordista pelo trabalho artesanal em equipes” foram, em sua totalidade, enfoques teóricos caracterizados por matizes de conhecimentos distintos, com a finalidade de entender as mudanças realizadas pela reestruturação produtiva, no âmbito do processo de produção e organização do trabalho, que

impuseram novas formas de organização e de intensificação da exploração da força de trabalho pelo capital (SOTELO VALENCIA, 2009, p. 23).

No entanto, o toyotismo destacou-se, pois, ao combinar a racionalização do processo produtivo, forte disciplina da força de trabalho e a necessidade de implantar formas de capital e trabalho intensivas, estabeleceu uma forma de organização do trabalho em todas as grandes empresas japonesas, o que, no pós-1945, expandiu e consolidou rapidamente o capitalismo monopolista industrial nesse país.

Diante da vigência do neoliberalismo nos países desenvolvidos, tendo no processo de reestruturação produtiva o seu principal pilar, e dos resultados positivos obtidos pela indústria japonesa no pós-guerra, o toyotismo passou a ser adaptado nas fábricas do ocidente, no final dos anos 1970. Constituiu-se numa estratégia particular e bem-sucedida de reestruturação produtiva, que culminou em um modo específico de acumulação capitalista que retirou o Japão de uma situação econômica falimentar para uma de destaque, no mundo capitalista (ANTUNES, 2009).

Esse novo sistema de produção e organização do trabalho, que materializou a reestruturação produtiva, buscou recompor os patamares de expansão da produção e da acumulação registrados no pós-guerra; isto é, reorganizar o capital dos países centrais, ou seja, da tríade imperial (Estados Unidos, Japão e União Europeia), por meio do aumento da produtividade e da intensificação da extração da mais-valia relativa e absoluta dos trabalhadores, à custa da subordinação e dependência dos países periféricos (BORÓN, 2004).

A reestruturação produtiva abriu o caminho para a flexibilização da produção e do trabalho e para uma intensa acumulação flexível do capital, o que gerou uma concorrência intercapitalista sem precedentes e inaugurou, segundo Borón (2004), uma nova fase em meio à etapa imperialista do capitalismo, a globalização ou a mundialização.

Este novo estágio foi marcado por intensas inovações tecnológicas nos países da tríade e por expansões dos capitais financeiros imperialistas que desestruturaram aqueles capitais subordinados ou excluídos desse processo, ou aqueles que não conseguiram acompanhar o ritmo acelerado de inovações da tríade, o que provocou o aumento da exclusão dos países periféricos do movimento de reposição dos capitais produtivos e financeiros e do padrão tecnológico



necessário, impondo consequências penosas, como por exemplo, o desemprego e a precarização da força de trabalho no interior desses países (ANTUNES, 2009).

## 2.1 Uma breve discussão sobre o imperialismo

No início do século XX, na tentativa de explicar as transformações em curso, autores como Rudolf Hilferding, Rosa Luxemburg, Karl Kautsky, Nicolai Bukharin e Vladimir Ilitch Lênin, defenderam que, impulsionado pelo surgimento da sociedade anônima e do capital financeiro, o capitalismo entrara num segundo estágio de acumulação, o do capitalismo monopolista, denominado imperialismo e caracterizado, principalmente, pela substituição da livre concorrência pela formação de monopólios e pela proeminência relativa da exportação de capitais em oposição à exportação de mercadorias.

Nessa perspectiva, Rosa Luxemburg (1984, p. 65) afirmou que a fase imperialista da acumulação do capital ou da concorrência capitalista internacional

compreende a industrialização e a emancipação capitalista das antigas zonas interioranas do capital em que este processava a realização de sua mais-valia. Os métodos operacionais específicos dessa fase são representados pelos empréstimos estrangeiros, pela construção de ferrovias, por revoluções e guerras. A primeira década do século XX caracteriza de modo todo especial o movimento mundial imperialista do capital, particularmente na Ásia e nas regiões limítrofes desta com a Europa, Rússia, Turquia, Pérsia, Índia, Japão, China, bem como o norte da África. Da mesma forma [...], a emancipação capitalista das províncias econômicas e das colônias também se processa atualmente mediante revoluções e guerras” (LUXEMBURG, 1984, p. 65).

Apesar do consenso em torno da fase imperialista do capitalismo, havia divergências conceituais entre os marxistas clássicos. O dissenso central foi aberto pelo debate entre Lênin e Kautsky acerca das perspectivas para o capitalismo, no qual o primeiro tratou essa etapa como superior e derradeira do capitalismo rumo ao socialismo, enquanto o segundo afirmou ser possível uma fase posterior ao imperialismo, a do ultraimperialismo.

O imperialismo, segundo Lênin (1987, p. 88), englobava cinco características fundamentais:

1) concentração da produção e do capital atingindo um desenvolvimento tão elevado que origina os monopólios cujo papel é decisivo na vida econômica;

- 2) fusão do capital bancário e do capital industrial, e criação, com base nesse 'capital financeiro', de uma oligarquia financeira;
- 3) diferentemente da exportação de mercadorias, a exportação de capitais assume importância muito particular;
- 4) formação de uniões internacionais monopolistas de capitalistas que partilham o mundo entre si;
- 5) termo da partilha territorial do globo entre as maiores potências capitalistas.

Constituiu uma fase particular do capitalismo, a de dominação dos monopólios e do capital financeiro, sob a hegemonia de uma oligarquia financeira, em que a exportação de capitais<sup>37</sup> assumiu o protagonismo nas relações internacionais e na qual as maiores potências capitalistas e os trustes internacionais realizaram a partilha territorial do globo terrestre (LÊNIN, 1987).

Em contraposição, Kautsky (2017) afirmou que o imperialismo era um produto da exportação de capitais industriais para as zonas agrárias, isto é, resultado da tendência dos países capitalistas industriais em anexar ou submeter de forma crescente as regiões e países agrários. Do ponto de vista político, resumiu-se à expansão das anexações de regiões agrárias e, no aspecto econômico, caracterizou-se pela prevalência do capital industrial. Também postulou que essa fase seria sucedida pela do ultraimperialismo, ou uma cartelização da política externa e celebração de uma “santa aliança” dos imperialistas, na perspectiva de um período de paz mundial e não de luta entre as potências imperialistas.

Na contramão do conceito de imperialismo de Karl Kautsky, Lênin (1987) criticou o reducionismo político das anexações, e avançou ao formular que o imperialismo, politicamente, tenderia para a violência e reação. Economicamente, o que o caracterizava não era a predominância do capital industrial, mas do capital financeiro, o qual, em conjunto com os trustes internacionais reforçavam as disparidades entre o ritmo de desenvolvimento das economias capitalistas mundiais.

Na sua concepção, o imperialismo constituiu uma tendência de anexar não somente as regiões agrárias, mas também as regiões industriais, motivada tanto pela necessidade cada vez maior de partilhar mais territórios, como pela rivalidade entre as potências capitalistas pela hegemonia, pela conquista de territórios (LÊNIN, 1987).

<sup>37</sup> Para Lênin (1987), a exportação de capitais caracterizou o imperialismo como a etapa monopólica do capitalismo, na medida em que a competição entre as empresas concorrentes se transformou em conflitos interestatais pelo controle dos mercados e do território.



Conformou-se como a “época do capital financeiro e dos monopólios, os quais provocam por toda a parte o aparecimento de tendências não para a liberdade, mas para a dominação” (LÊNIN, 1987, p. 119-120). Dessa forma, ampliou demasiadamente as contradições/oposições entre as nações, tendo em vista que a opressão nacional e a violação da independência nacional foram particularmente agravadas.

Nos países periféricos, a importação do capital representa a intensificação dos antagonismos e, ao mesmo tempo, cria uma crescente resistência dos povos ao capital estrangeiro opressor, gerando medidas contrárias ao capital internacional e emancipatórias das populações dominadas.

Essas duas visões marxistas clássicas sobre o imperialismo influenciaram as análises contemporâneas sobre a temática, como a de Michael Hardt e Antonio Negri (2001) sobre o fim do imperialismo e a emergência do Império; de David Harvey (2003) acerca da abordagem do novo imperialismo; de Robert Went (2002), relativa à globalização e as transformações no imperialismo de Lênin; de Sakellaropoulos (2009) em torno da atualidade do imperialismo e a importância dos Estados nacionais e de Flávio Farias (2013a, 2013b) sobre o modo imperialista global.

Hardt e Negri (2001, p. 14), influenciados pela tese kautskiana do ultraimperialismo, afirmaram que a fase do imperialismo se encerrou e que a flexibilização das fronteiras e a descentralização das estruturas de poder levariam ao desaparecimento do Estado-nação, ao mesmo tempo em que uma nova lógica de poder emergiria, o Império.

A transição para o Império surge do crepúsculo da soberania moderna. Em contraste com o imperialismo, o Império não estabelece um centro territorial de poder, nem se baseia em fronteiras ou barreiras fixas. É um aparelho de descentralização e desterritorialização que incorpora gradualmente o mundo inteiro dentro de suas fronteiras abertas e em expansão. O Império administra entidades híbridas, hierarquias flexíveis e permutas plurais por meio de estruturas de comando reguladoras. As distintas cores nacionais do mapa imperialista do mundo se uniram e mesclaram, num arco-íris imperial global (HARDT; NEGRI, 2001, p. 12-13).

Assim, o Império estaria relacionado a um poder unitário, sem fronteiras, acima de qualquer potência capitalista. Trata-se de uma nova ordem global pós-colonialista e que começou a ser construída, a partir de 1968, com a organização de um novo mercado mundial, com fronteiras flexíveis e sem hierarquias

(principalmente nos países imperialistas europeus), com a prevalência do dólar sobre as forças armadas imperialistas e com a descentralização da produção via movimentação e operação das corporações transnacionais (HARDT; NEGRI, 2001).

Como não haveria fronteiras no Império, a guerra não existiria, mas apenas a ação policial; portanto, as guerras imperialistas, interimperialistas e anti-imperialistas acabariam e a paz estaria no alicerce do desenvolvimento e da expansão do Império (HARDT; NEGRI, 2001). Entretanto, os autores afirmaram que, ao suprimir o imperialismo, não findaram as relações de exploração; ao contrário, as redes de exploração capitalistas ampliaram-se:

[...] hoje quase toda a humanidade é, em certa medida, absorvida pelas redes da exploração capitalista e a elas subordinada. [...] As linhas geográficas e raciais de opressão e exploração [...] aumentaram exponencialmente" (HARDT; NEGRI, 2001, p. 62).

Diferentemente de Hardt e Negri (2001), Harvey (2003) ressaltou que o imperialismo não se encerrou, mas se travestiu de um novo imperialismo, ou seja, o velho imperialismo em um tempo e lugar distintos, e que sua principal característica residia na acumulação por espoliação, a forma contemporânea da acumulação primitiva.

Essa forma de acumulação emergiu nas crises financeiras oriundas dos ataques especulativos realizados pelos fundos derivativos e outras instituições do capital financeiro, a partir dos anos 1990, bem como na desvalorização de ativos pela inflação, fraudes corporativas, desvios de fundos, valorizações fraudulentas, doações, conversão da natureza, da cultura e da criatividade intelectual em mercadoria e na privatização dos bens e serviços públicos. Apresentou-se em larga escala e de várias formas (HARVEY, 2003).

Portanto, a acumulação por espoliação exigiu mudanças na forma do Estado, de cunho neoliberal, que garantissem a continuidade da acumulação capitalista por meio de práticas imperialistas que estimulassem o processo de acumulação por espoliação. Isto poderia gerar um conflito geopolítico entre dois polos de poder: um, liderado pelos Estados Unidos (EUA), e o outro, por uma coalizão entre China, Rússia, Alemanha e França.

Para Went (2002), o imperialismo configurava uma realidade, mas o conceito clássico de Lênin necessitava ser atualizado, apesar de vários elementos deste

ainda serem válidos. Para o autor, três componentes careciam de revisão. O primeiro referia-se à maior importância das exportações/importações de capitais entre os países imperialistas em relação aos países não imperialistas. Isso significa que a maioria das transações internacionais de capitais localizava-se no seio da tríade (EUA, Europa e Japão) e não entre esta e os países da sua periferia, o que configurava uma maior rivalidade comercial entre as potências capitalistas imperialistas.

O segundo componente relacionava-se ao papel e à estrutura do capital financeiro da época. Observado por Hilferding (1985) e Lênin (1987), o sistema financeiro, sob o domínio dos grandes bancos nacionais, modificou-se e integrou-se, com normas de lucratividade fixadas globalmente. Reduziu-se a dependência do capital industrial ao crédito bancário, uma vez que as empresas poderiam acessar mais recursos financeiros via emissão de títulos em Bolsa: ações, debêntures e outros (WENT, 2002).

O terceiro componente apresentava cunho político e dizia respeito à mudança do caráter da dominação em relação aos países periféricos, que não se daria mais pela força militar, mas pela conjugação de democracia e protagonismo da economia de mercado, disfarçadas de reestruturação neoliberal. Porém, a finalidade permanece a mesma: a defesa dos privilégios das frações de classe superiores do centro e dos seus aliados na periferia do capital (WENT, 2002).

Sakellariopoulos (2009) reafirmou a ideia do imperialismo de Lênin e refutou a noção de globalização/ultraimperialismo no sentido kautskiano. Para ele, a cadeia imperialista global interrelacionou de forma desigual as formações sociais nacionais, os Estados nacionais, como *locus* de reprodução do modo de produção capitalista e reafirmou as contradições e as rivalidades interimperialistas.

Em vez de favorecer a unidade de poder mundial por meio da criação de uma burguesia transnacional e um proletariado global, a globalização ampliou a hegemonia dos países capitalistas centrais e de suas burguesias nacionais, lideradas pela burguesia estadunidense. Mesmo a paz, observada desde 1945, como uma das características para invalidar a tese do imperialismo, e reafirmar a da globalização, poderia ser quebrada a qualquer momento, já que o que move a cadeia imperialista é o antagonismo entre as formações sociais e o potencial para a guerra, perceptível no cenário mundial. Assim, para o autor, não existiria classe capitalista transnacional e nem o fim do imperialismo.

Como Lênin (1987), Sakellariopoulos (2009) caracterizou o imperialismo a partir da centralização dos capitais, da fusão dos capitais bancário e industrial para a formação do capital financeiro, do crescimento da exportação de capitais, da criação de multinacionais e da divisão do mundo entre as potências capitalistas. Esses fatores, somados às pressões econômicas, geopolíticas e militares de uns Estados sobre outros, resultaria na posição de cada um na cadeia imperialista global.

Admitiu o imperialismo como segundo e derradeiro estágio do capitalismo e o dividiu em duas fases: a primeira, do final do século XIX até a crise dos anos 1970, e a segunda, a partir da crise de sobreacumulação, que se originou em 1973 e perdura até os nossos dias.

O que configurou essa fase moderna do imperialismo foi a busca de soluções para a crise de sobreacumulação, a partir da introdução de um mecanismo de contratendência à queda tendencial da taxa de lucro, que se iniciou com a crescente internacionalização das economias via exportação de capital, de mercadorias e de capital financeiro.

Como nos países centrais havia poucas possibilidades de realização e de maximização dos lucros auferidos pelo capital, seria necessário buscar outras localidades que proporcionassem maiores lucros ao capital investido. Assim, a exportação de capitais e de mercadorias para outros países, tanto no centro como na periferia do capital, constituiu elemento fundamental para interromper ou minimizar a queda tendencial da taxa de lucro.

Outra contratendência foi a exportação de capital financeiro. Na tentativa de reduzir a queda da taxa de lucro, frações do capital industrial dirigiram-se à esfera financeira para reter maiores lucros e compensar as perdas da esfera produtiva. Esse movimento de saída de capital impôs uma pressão gigantesca na cadeia imperialista<sup>38</sup>, presente nas potências capitalistas com maior massa de capital na circulação financeira (SAKELLAROPOULOS, 2009).

A ampliação da exportação de capital, de mercadorias e de capitais financeiros entre os países imperialistas e entre estes e os não imperialistas imprimiu uma tendência à integração mundial e uma maior presença internacional do Estado; não na perspectiva de uma unidade estatal mundial, mas ao contrário, no sentido que cada Estado almeje conquistar vantagens na dinâmica da acumulação,

<sup>38</sup> Principalmente para os países importadores de capitais, que serão submetidos aos interesses do capital financeiro exportador imperialista.

a partir de um suporte político-institucional para que o capital transponha as fronteiras nacionais na busca por lucros maiores e com isso reduza a tendência da queda da taxa de lucro (SAKELLAROPOULOS, 2009).

Portanto, entre os autores contemporâneos citados, existiu consenso sobre a concepção de o capitalismo ter entrado numa nova fase (imperialista ou ultraimperialista), a partir dos anos 1970, cuja característica central seria a dominância do capital financeiro. Contudo, à exceção de Hardt e Negri (2001), discordaram da tese do enfraquecimento ou fim do Estado nacional; ao contrário, admitiram sua permanência com algumas modificações e sua importância para a produção e reprodução do sistema capitalista mundial.

Não obstante as atualizações do conceito de imperialismo, faz-se necessário reafirmar que, apesar de aparentes mudanças, a essência do imperialismo, como descrito por Lênin, mantém-se: 1) os monopólios/oligopólios continuam sendo as estruturas de mercado preponderantes; 2) o capital financeiro ainda prevalece, porém com perda de importância do capital bancário, e ora associado ao industrial; 3) a exportação de capitais perdura e amplia-se entre os países capitalistas centrais e não mais entre esses e a periferia, por meio da emissão e venda de títulos da dívida pública; 4) a formação de multinacionais ou sua associação em trustes internacionais para monopolizarem mercados persiste e nos segmentos tecnológicos com mais intensidade; 5) a partilha territorial do globo pelas potências capitalistas ocorre mediante a ocupação militar dos territórios que detêm, os quais podem ofertar matéria-prima muito escassa e estratégica para a produção e acumulação capitalista mundial (LEITE, 2014).

Para ampliar as discussões contemporâneas sobre o imperialismo, Farias (2013a) resgatou do marxismo clássico a prerrogativa do imperialismo ser uma totalidade que envolve a base e a superestrutura. Nesse sentido, o novo imperialismo global vigente conforma duas existências que se desenvolvem de forma combinada e desigual, com o objetivo de atacar os direitos e a subsistência imediata dos proletários. De um lado, o modo de produção capitalista global e, de outro, o modo estatal capitalista global<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> A configuração estatal coletiva ideal planetária é uma totalidade concreta e contraditória, em que a unidade das determinações complexas se estabelece sob a hegemonia dos Estados Unidos, por causa de sua potência superior às demais em termos tecnológicos, econômicos, militares e institucionais internacionais (FARIAS, 2013b).

Para o autor, o MPC encontra-se atualmente em intensa concorrência intercapitalista em escala mundial, o que obriga o modo estatal capitalista global a atuar, “em sua vertente universal, como capitalista coletivo ideal para garantir tanto as condições prévias da reprodução ampliada quanto a mediação das contradições intercapitalistas planetárias” (FARIAS, 2013b, p. 23). Para Farias, o novo

imperialismo global é determinado por dois modos de existência combinados e desiguais, em que o primeiro tem primazia ontológica sobre o segundo, a saber: o modo de produção cujos elementos são o capital em geral e os capitais numerosos em escala mundial; o modo estatal capitalista global cujos elementos são as formas estatais em níveis nacional, regional e planetário. O imperialismo global totaliza concretamente, na unidade e na luta, as lógicas e as trajetórias dos silogismos do capital e do Estado (FARIAS, 2013b, p. 79).

O modo imperialista global constitui um grande silogismo dividido em três aspectos que apresentam homogeneidade, diferenciação e hierarquização, a saber: 1) imperialismo coletivo universal em nível planetário, de uma hiperpotência planetária, representado pela tríade sob a hegemonia dos EUA; 2) imperialismo hegemônico central norte-americano (América do Norte excluindo o México, sob a hegemonia dos EUA, o subimperialismo central europeu (Unidade Europeia, sob a hegemonia da Alemanha, França e Inglaterra) e o subimperialismo<sup>40</sup> periférico sul-americano, representado pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) sob a hegemonia do Brasil em nível regional, de superpotências regionais; e 3) o imperialismo estadunidense, o subimperialismo francês e o subimperialismo brasileiro, em nível nacional, de potências nacionais (FARIAS, 2013b).

Assim, na contemporaneidade, o capitalismo configura uma organização econômica planetária e, como tal, precisa atuar extensivamente – ampliando-se para os mais longínquos territórios – e intensivamente – aumentando sua dominação e recriando formas de subordinação sobre os territórios já dominados. Entretanto, necessita cada vez mais conformar atuação estatal coletiva planetária garantidora da reprodução e mediadora das crises intercapitalistas.

<sup>40</sup> Segundo Marini (2014), corresponde tanto ao aparecimento de pontos intermediários na composição orgânica do capital em escala mundial (alcançado pelo aumento da integração dos sistemas de produção), como pela chegada de uma economia dependente à fase do monopólio e do capital financeiro.



## 2.2 Mundialização imperialista e hegemonia da finança

A mundialização e o imperialismo são categorias distintas que estão vinculadas “a processos estreitamente relacionados. Primeiro, por estarem situadas no mesmo nível de análise: o sistema mundial capitalista. Segundo, porque se potencializam e se condicionam mutuamente” (OSÓRIO, 2014, p. 163-164).

O sistema mundial capitalista, isto é, o moderno sistema mundial, segundo Wallerstein (1979), constituiu uma superestrutura política para o desenvolvimento do capitalismo.

A criação e ampliação de uma economia-mundo<sup>41</sup>, a partir do século XV, com a incorporação das Américas; o surgimento de uma divisão internacional do trabalho; o controle do trabalho no centro<sup>42</sup>, na semiperiferia<sup>43</sup> e na periferia<sup>44</sup> e o esgotamento político e financeiro dos impérios francês e espanhol entre o final do século XVI e meados do século XVII, com a assinatura do Tratado de Westfália, puseram fim à era dos impérios-mundo na Europa e deram lugar às monarquias absolutistas. Desde então, o moderno sistema mundial desenvolveu-se em ciclos<sup>45</sup> que integraram, em dada fase, o planeta como um todo (WALLERSTEIN, 1979; MARTINS, 2011).

A existência de uma economia mundial com o predomínio do capital monopolista, e em particular, do capital financeiro, no processo de produção e reprodução do capital, somado à exportação de capitais e à partilha do mundo constituíram os elementos centrais que fizeram emergir o imperialismo.

<sup>41</sup> Ver mais detalhes em Martins (2011).

<sup>42</sup> Caracteriza-se por basear sua inserção na economia mundial através da organização de uma base de valores de uso de alta qualidade. São mais competitivos, pois conseguem conciliar inovação intensiva, estabilidade política e segurança tornando-se núcleos de articulação das cadeias mundiais de mercadorias e capitais, isto é, centros financeiros internacionais (WALLERSTEIN, 1979).

<sup>43</sup> Está numa posição intermediária, entre o centro e a periferia, na qual lhe permite atrair capitais através da qualidade dos seus ativos ou por seu reduzido custo (WALLERSTEIN, 1979).

<sup>44</sup> Sua inserção na economia-mundo está relacionada à sua capacidade de ofertar serviços a baixo custo; portanto, a sua capacidade competitiva não se dá pela qualidade de seus valores de uso, mas pelo seu baixo custo, de modo que o preço da força de trabalho é o componente principal para baratear os serviços oferecidos (WALLERSTEIN, 1979).

<sup>45</sup> O capitalismo desenvolve-se em ciclos: os ciclos sistêmicos ligados à ascensão e queda de um Estado hegemônico no moderno sistema mundial. Eles se dividem em etapas: fase A, da expansão hegemônica; a fase B, da crise hegemônica e a última fase, do caos (ARRIGHI; SILVER, 2001); os ciclos de Kondratiev, ciclos longos de aproximadamente 48 a 60 anos, divididos em estágios de crescimento econômico (A) e de recessão (B). São oscilações em torno de tendências seculares do capitalismo marcadas por acumulações ilimitadas. A fase expansionista é marcada por inovações tecnológicas em torno de um paradigma tecnológico e a fase recessiva por diversas crises de acumulação, desproporção, realização e tendência decrescente da taxa de lucros (MARTINS, 2011).



Entretanto, a mundialização não é resultado da constituição de um sistema mundial como é o imperialismo, ela é parte constitutiva. É fruto da “necessidade do capital se apropriar extensiva e intensivamente do espaço nas diferentes fases do ciclo do capital” (OSÓRIO, 2014, p. 165).

E quais são as bases de constituição da mundialização? Segundo Osório (2014), quatro elementos a compõem: o primeiro, o fim do ciclo expansivo capitalista (fase A), que teve início no final da Segunda Guerra Mundial, abrindo o caminho para uma onda longa<sup>46</sup> de queda da taxa de lucro (fase B), a partir do final dos anos 1960 até os dias atuais.

Para Martins (2011, p. 93-94), a fase de

ascensão da onda longa é determinada por inovações radicais que desvalorizam substancialmente o capital fixo e o capital circulante (matérias-primas e insumos produtivos de baixo valor agregado); aumentam a taxa de mais-valia e, conseqüentemente, a massa de mais-valia, ao reorganizarem o processo de trabalho; intensificam a rotação do capital; e derrubam as taxas de juros ao centralizarem capital e disponibilizarem crédito abundante. Entretanto, a partir de meados do desenvolvimento da fase expansiva da onda longa, a taxa de lucro entra em trajetória declinante. Isso decorre em razão da elevação da composição orgânica do capital, do emprego e da demanda por matérias-primas. A pressão sobre os custos aumenta a demanda por créditos e impulsiona as taxas de juros e a inflação. O resultado é uma intensificação das lutas de classes e da competição intercapitalista que, em aproximadamente dez anos, derruba a taxa de lucro para níveis de recessão. A fase recessiva da onda longa se caracteriza por uma primeira parte onde as taxas de juros permanecem elevadas e as lutas de classes intensificadas. Isso se deve à demanda de crédito para pagamento de dívidas e às resistências dos trabalhadores à racionalização e reorganização do processo de trabalho sob o comando do capital. Na segunda fase da recessão, o capital centraliza as finanças, derruba as taxas de juros e vence as resistências dos trabalhadores para introduzir inovações tecnológicas e racionalizar o processo de trabalho com inovações organizacionais. A fase recessiva geraria um subinvestimento crônico que, somado a centralização de capitais, à disponibilidade de novas tecnologias, às inovações organizacionais e à elevação da taxa de mais-valia, permite disponibilizar os recursos necessários para desenvolver outra onda longa expansiva.

Essa onda longa de queda da taxa de lucro evidenciou a crise da economia mundial e a busca pela retomada dos lucros e retorno ao crescimento econômico. Para tanto, o capitalismo, no final do século XX, lançou mão de uma estratégia planetária que acelerou sua tendência para contrarrestar a queda da taxa de lucro e

<sup>46</sup> A teoria das ondas longas retomou o debate dos ciclos longos de Kondratiev e acrescentou a taxa de lucro como indicador central para sua análise, pois o lucro extraordinário obtido pela inovação, como condição primordial, até então, para a apropriação da riqueza por meio da competição intercapitalista, só daria lugar a uma onda expansiva se estivesse associado ao aumento da taxa média de lucro (MANDEL, 1985).

superar a fase depressiva, a partir do aumento da exploração dos trabalhadores, da redução do salário abaixo do valor da força de trabalho, do barateamento do capital constante, do aumento da superpopulação relativa, da elevação do comércio exterior, da promoção de revoluções tecnológicas, da expansão do mercado mundial e das guerras (MARTINS, 2011).

Essas tendências foram postas em prática nos processos de segmentação produtiva e realocação territorial das plantas industriais em várias partes do mundo; na flexibilização trabalhista para a expansão da jornada e intensificação do trabalho; na redução do salário real dos trabalhadores; na ampliação da precariedade do emprego, subemprego e desemprego; no controle das matérias-primas e alimentos dos países dependentes pelos capitais imperialistas; na partilha dos novos e velhos territórios; no fortalecimento do capital financeiro e elevação de suas operações; no aumento da monopolização através de fusões de conglomerados industriais, agroindustriais, comerciais, financeiros e de serviços; na robotização e aplicação de avanços tecnológicos; e na incorporação de novas áreas ao campo de operações de capital (OSÓRIO, 2014).

O segundo elemento constitutivo da mundialização foi a revolução tecnológica nas comunicações e nos transportes que permitiram aumentar e acelerar as movimentações financeiras, de capital e de mercadorias.

O terceiro, a imposição de uma derrota contundente ao trabalho pelo capital, a partir dos anos 1970, alterou a correlação de forças em favor desse e afetando, nacional e internacionalmente, a resistência dos trabalhadores no campo das suas organizações sindicais e políticas, como também, as suas condições de vida e de trabalho.

E por último, o desmoronamento do campo socialista e a incorporação de suas economias ao capitalismo, bem como a abertura da China ao capital, que favoreceram a expansão extensiva e intensiva do capitalismo numa dimensão territorial planetária. Portanto, esses elementos criaram as condições para que o sistema mundial entrasse no estágio de mundialização.

E como se caracteriza a mundialização? Tem como características a segmentação e a realocação das fases do ciclo do capital pelo planeta, nas formas de capital-dinheiro, capital produtivo ou capital-mercadoria. Essa fragmentação territorial do ciclo do capital não acarretou a desterritorialização do processo de acumulação do capital e o enfraquecimento do Estado-nação, como prediziam os

defensores da globalização; ao contrário, fortaleceu a cadeia imperialista, consolidando a relação de dependência existente entre as economias dos países imperialistas e dos países periféricos (OSÓRIO, 2014).

O reforço das relações de dependência deu-se pela radicalização do processo de acumulação capitalista através da lei de valor mundializada, que acentuou o grau de polarização social interna e entre nações e regiões do sistema capitalista.

Além disso, o caráter mundializado do capitalismo transformou as crises do capital, independentemente de onde ocorrem – centro ou periferia – em crise mundial. Na maioria das vezes, são crises decorrentes da gigantesca mobilidade do capital financeiro, em que o capital financeiro norte-americano é o protagonista atual (OSÓRIO, 2014).

Portanto, a mundialização segmentou o ciclo do capital para fortalecer as relações imperialistas, ampliou a polarização no sistema mundial entre o centro e a periferia, tornou globais as crises econômicas nacionais, e favoreceu a volatilidade do capital financeiro, predominantemente, o norte-americano.

Por isso, a mundialização é um processo que potencializou a vocação imperialista do capitalismo e exacerbou a luta de classes, as disputas interimperialistas e as relações desiguais entre economias centrais e periféricas.

Em outra perspectiva, a mundialização, isto é, a globalização<sup>47</sup>, pode ser entendida como um “processo revolucionário que confronta o modo de produção capitalista e sua superestrutura jurídico-política e ideológica com uma nova estrutura de forças produtivas que ele não pode absorver integralmente” (MARTINS, 2011, p. 113).

Desenvolveu-se a partir da mundialização da revolução científico-técnica, entre os anos 1940 e 1960 nos países centrais, e nos anos 1970 e 1980 no resto do mundo, que se desenrolou quando a ciência passou a ser extremamente importante para o crescimento econômico (RICHTA, 1971; SANTOS, 1983).

Tal crescimento não dependeria mais, exclusivamente, do aumento absoluto e relativo do trabalho físico utilizado na indústria e nem da mecânica produtiva; mas

<sup>47</sup> O termo é de origem anglo-saxônica e refere-se, inicialmente, à capacidade de grandes grupos capitalistas atuarem de forma coordenada em várias partes do mundo (de forma global). No entanto, François Chesnais preferiu utilizar o termo francês mundialização em vez de globalização, pois o considerava mais apropriado e com mais força para introduzir a ideia da economia mundializada e da necessidade de constituição de instituições políticas mundiais para sua regulação.

predominantemente, da ciência através de inovações e automação produtiva que, ao mesmo tempo, expandiriam o excedente econômico, a competição monopólica e a concorrência mundial, e reduziriam, de forma absoluta e relativa, a quantidade de trabalhadores empregados.

Esta contradição faz com que o capital, ao absorver cada vez mais tecnologia e ciência à produção, diminuindo o capital variável em relação ao capital constante, aumentando a composição orgânica do capital e reduzindo a taxa de lucro, necessite cada vez mais incrementar a concorrência, tendo em vista a queda da produção da mais-valia e sua conseqüente dificuldade de realização e apropriação.

A globalização, nessa perspectiva, produz transformações na economia capitalista, e

eleva as escalas de produção e cria uma divisão do trabalho tecnicamente integrada, que passa a operar no mercado internacional da economia-mundo. [...]. Os custos de produção se elevam e a otimização dos investimentos passa a requerer das empresas o controle de fatias significativas do mercado mundial. A capacidade de processar e receber informações em tempo imediato confere grande flexibilidade ao sistema produtivo. Ela é impulsionada pela construção de novos regimes de regulação da força de trabalho, que confere maior autonomia decisória e iniciativa aos trabalhadores, apropriando suas capacidades intelectuais (MARTINS, 2011, p. 118).

Os países centrais especializaram-se na produção de componentes tecnológicos e em pesquisa e desenvolvimento que produzem as inovações e orientam a produção de outras mercadorias para a periferia. Os países periféricos, cuja produção é baseada na superexploração do trabalho (MARINI, 2000), concentraram-se na produção de *commodities* e passaram a direcionar sua produção ao mercado externo.

A combinação entre o trabalho superexplorado e os níveis elevados de tecnologia das empresas multinacionais acentuou a redução das taxas de lucro da burguesia nacional, elevou o desemprego mundial e expandiu a superexploração dos países periféricos. Portanto, a globalização ampliou as contradições do sistema capitalista, acelerando os processos econômicos que permeiam a crise estrutural.

Chesnais (1999) tratou a mundialização da economia, ou mundialização do capital, como uma etapa do processo de internacionalização do capital, na qual o cenário político e institucional que se constituiu é resultado das políticas de

liberalização e desregulamentação das trocas, do trabalho e das finanças, ocorridas a partir da década de 1980.

Ao associar o termo mundialização à categoria capital, impõe-se

reconhecer vários aspectos-chave do movimento de valorização dos capitais com objetivo de lucro; reconhecer que a fração (que aumenta a cada ano) dos capitais mundiais que mantém a forma dinheiro para se valorizar beneficiou-se de medidas de liberalização e de desregulamentação que, com o auxílio da informática e das telecomunicações, lhe permitiram movimentar-se quase instantaneamente, sem restrições, de uma praça financeira a outra e de uma forma a outra de investimento (de tal divisa, de tal ação, de tal título da dívida pública a outro); reconhecer que o espaço no qual o capital industrial concentrado se movimenta (quadro que as multinacionais escolhem para desenvolver suas estratégias) é aquele delimitado, por um lado, pelas relações constitutivas do oligopólio mundial e, por outro, pelas oportunidades de deslocalização (transferência das unidades de produção para países com salários mais baixos), que se torna possível pela liberalização quase completa das trocas (CHESNAIS, 1999, p. 83).

Entretanto, a mundialização do capital não implica necessariamente que todos os países do mundo serão áreas de interesse do capital e que estarão integrados de maneira privilegiada pela mundialização; ao contrário, várias regiões, inclusive a América Latina, foram contraditoriamente alcançadas de forma marginal.

O agravamento das taxas de superexploração capitalista realizado pela reestruturação produtiva não ocupou a centralidade nas relações econômicas e sociais nos novos tempos do capital; esta foi preenchida atualmente pelo capital portador de juros ou finança (CHESNAIS, 2005).

Mas, o que significa capital portador de juros? Para Marx, era um capital que se valorizava fora do processo produtivo. Na sua forma ordinária,

O possuidor de dinheiro que quer valorizar seu dinheiro como capital portador de juros aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, torna-o mercadoria como capital; não só como capital para si mesmo, mas também para outros; não é meramente capital para aquele que o aliena, mas é entregue a terceiro de antemão como capital, como valor que possui o valor de uso de criar mais-valia, lucro (MARX, 1988a, p. 244-245).

No mundo contemporâneo, o capital portador de juros manteve suas raízes e ampliou as formas de captação de valores. É o “capital que busca ‘fazer dinheiro’ sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida” (CHESNAIS, 2005, p. 35). No entanto, é



reconhecido, também, como finança, “fração superior das classes capitalistas e as instituições onde se concentra sua capacidade de ação” (DUMÉNIL; LÉVY, 2005, p. 87).

A finança se reconstituiu a partir da acumulação financeira de organizações capitalistas já consolidadas, como as indústrias transnacionais/sociedades transnacionais, instituições financeiras bancárias e, principalmente, as não-bancárias. Estas buscam valorizar seu capital na esfera financeira, tendo como campo de atuação os mercados financeiros liberalizados e interconectados local e mundialmente. Suas operações interbancárias estão vinculadas ao mercado de créditos e de títulos da dívida pública (CHESNAIS, 2005).

Instituições especializadas tornaram-se proprietárias dos grupos empresariais (proprietários-acionistas cuja particularidade é maximizar o ‘valor acionário’). Os proprietários-acionistas ou ‘investidores institucionais’ (fundo de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram as sociedades de investimento) fizeram da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas não consumidas das famílias, especialmente os planos de previdência privados e poupança salarial, trampolim de uma acumulação financeira de grande dimensão (CHESNAIS, 2005, p. 36).

A crescente acumulação financeira está conectada à liberação dos movimentos de capitais e à interconexão dos mercados de obrigações públicas e privadas, ações e produtos derivados.

No entanto, a importância do capital portador de juros no mundo capitalista emergiu novamente nos anos 1980 e 1990, juntamente com instituições especializadas em maximizar o valor acionário, os investidores institucionais. Sem protagonismo no período do predomínio do arranjo keynesiano-fordista<sup>48</sup>, a finança passou a engendrar nos países capitalistas avançados um regime de acumulação com dominância financeira, que se caracteriza pela

centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que tem por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços (CHESNAIS, 2005, p. 37).

<sup>48</sup> Período do sistema capitalista que se caracterizou por forte intervenção e regulação do Estado na economia dos países desenvolvidos, combinadas com um sistema produtivo baseado na produção homogênea, verticalizada, em larga escala e geradora de pleno emprego.

É um processo de acumulação exterior à produção de bens e serviços e interior à esfera financeira, em que o capital portador de juros foi alçado ao centro das relações econômicas e sociais pela política de liberalização monetária e desregulamentação financeira, realizada pelos governos dos países desenvolvidos, principalmente, EUA e Inglaterra, no período de 1979-1981.

Essas medidas buscavam retirar qualquer controle sobre o movimento de capitais e destravar os sistemas financeiros nacionais para investimentos estrangeiros. Acrescentam-se a estas, dois outros instrumentos: a descompartimentalização<sup>49</sup> dos mercados financeiros nacionais e a desintermediação<sup>50</sup>, que contribuíram para o “nascimento do sistema de finança mundializada tal como o conhecemos” (CHESNAIS, 2005, p. 44).

As medidas de flexibilização financeiras foram tão agressivas que, nos EUA, as instituições bancárias deixaram de controlar a maior parte dos ativos financeiros, os quais, na sua maioria, passaram a ser dirigidos por diversas categorias de instituições:

[...] comparadas em relação ao PIB americano, as instituições são classificadas em quatro componentes: 1) Bancos comerciais (bancos de investimento e de depósitos) e seguradoras, além de instituições de empréstimos e uniões de crédito; 2) Fundos de pensão, fundos mútuos e *closed-end* (grifo nosso); 3) EPGs (principalmente *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, originalmente agências federais e *Ginnie Mae*, agência associada à crise) e pools de hipotecas federalmente relacionadas; 4) setores emissores de *private-label* (grifo nosso) de títulos lastreados em ativos (TLAs) e corretores e operadores (companhias financiadoras, corporações financiadoras, companhias de investimentos *open-ended* (grifo nosso) e trustes de investimentos imobiliários) (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 112).

A expansão financeira dessas instituições deveu-se ao crescente endividamento estadunidense, observado nas famílias e, principalmente, no setor financeiro.

Estava apoiada em vários instrumentos de financeirização: a) na emissão de títulos de securitização pelos setores emissores de EPGs e de *private-label* de TLAs, para financiar empréstimos para as famílias e para o governo; b) nos *Conduits* de

<sup>49</sup> A descompartimentalização pode ser interna e externa; a primeira tem a função de conectar e integrar os mercados monetários e financeiros nacionais aos mercados mundiais, enquanto a segunda visa liberar o câmbio e abrir o mercado de títulos públicos para operadores estrangeiros e a Bolsa de Valores para as empresas estrangeiras.

<sup>50</sup> Permitir que as instituições financeiras não bancárias realizem operações de empréstimos, função anteriormente exclusiva das instituições financeiras bancárias.



*Commercial Papers*<sup>51</sup> e nos Veículos de Investimento Estruturados (VIEs)<sup>52</sup>, entidades fora do balanço das empresas, cujo objetivo comum é o financiamento de ativos de longo prazo por títulos de curto prazo; c) nas Aquisições Alavancadas (AAs), quando uma empresa é comprada, reorganizada, muitas vezes dividida em vários segmentos e vendida pela patrocinadora, *private equity*, com altas taxas de retorno ou de perda. São atividades potencialmente lucrativas, de alta alavancagem<sup>53</sup> e risco (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

Os autores apontam que a

securitização foi criada para se referir à transformação de empréstimos (nos ativos das corporações financeiras) em títulos; um procedimento que tornava possível a venda dos empréstimos a investidores pelos originadores dos empréstimos. As *securities* assim emitidas são conhecidas como títulos lastreados em ativos (TLAs). Muitos empréstimos são reunidos numa entidade especial, um 'veículo' (uma nova entidade, em geral, uma nova corporação), e títulos de securitização (*bonds*) são emitidos e vendidos a investidores. Os empréstimos são a 'caução' dos títulos e o dinheiro resultante da venda dos títulos vai para os credores originais dos empréstimos. Uma vez fundada a entidade, a amortização e o pagamento de juros são transferidos a crédito dos possuidores dos títulos emitidos (o que se chama de passagem direta). A responsabilidade pelos serviços dos novos títulos não é do originador e nem do veículo que os emitiu. Os possuidores de TLAs são considerados os 'donos dos empréstimos'. No caso de prejuízo, devido à inadimplência, ele é suportado pelos donos dos novos títulos, não pelos originadores, nem pelos emissores de *securities*, que agiram como intermediários efêmeros. Esse mecanismo tem duas facetas: financiamento e transferência de risco. A securitização é um mecanismo poderoso de refinanciamento de instituições como os bancos. A estrutura do balanço do originador é transformada, com melhoria das razões financeiras básicas. De outro, esse procedimento é uma poderosa alavanca para transferir os riscos associados à posse de certa categoria de ativos" (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 116-117).

Outro instrumento da expansão são os derivativos, "contratos financeiros em que um pagamento deverá ser feito em benefício de um contratante em alguma data futura dependendo de um evento pré-determinado" (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 120), que podem servir como seguro, isto é, proteção a acontecimentos inesperados e desfavoráveis. São instrumentos especulativos, altamente alavancados, incertos e arriscadíssimos. A maioria das transações é de balcão, não regulada, isto é, realizada entre dois participantes sem intermediário. O mercado de derivativos é

<sup>51</sup> Grandes veículos (empresas), cujo objetivo principal é a emissão de notas promissórias que fornecem 100% do financiamento de que necessitam (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

<sup>52</sup> São veículos cujo financiamento vem de notas promissórias de médio prazo, complementadas por *commercial papers* (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

<sup>53</sup> Alavancagem é um multiplicador de lucratividade que atingiu níveis elevados no setor financeiro ou nas operações financeiras do setor não financeiro (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

uma fonte potente de lucros, mas também um dos campos mais arriscados no setor financeiro.

Os valores de face globais dos derivativos de balcão atingiram valores assustadores depois de 2005. O total mundial saiu de cerca de US\$ 72 trilhões em junho de 1998 para US\$ 684 trilhões em junho de 2008. [...]. Também aumentaram os valores de face dos derivativos negociados em bolsas organizadas. Saíram de cerca de US\$ 2 trilhões em 1990 e passaram para US\$ 14 trilhões em 2000 e culminaram com quase US\$ 100 trilhões em 2007 (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 122).

O movimento de liberalização e descompartmentalização foi marcado pela diversidade de produtos financeiros, por uma nova dinâmica da propriedade, ora patrimonial, que cria direitos a rendas sob as mais variadas formas. Sua finalidade não é o consumo, e muito menos a produção de riquezas que aumenta a capacidade produtiva, mas o rendimento.

Está sob o domínio do proprietário-acionista, isto é, do acionista detentor de títulos da empresa, que tem a capacidade de influir na repartição da renda. Este, pela posição que ocupa de possuidor de ações e de numerosos títulos da dívida pública, é considerado proprietário exterior à produção (CHESNAIS, 2005).

O novo ambiente financeiro foi propício para acumulação patrimonial das famílias mais ricas. Conforme Aglietta (2004), a desregulamentação das finanças possibilitou um redirecionamento do capital financeiro canalizado pelos investidores institucionais (fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimento), que foram forçados pela concorrência a realizar administrações mais dinâmicas das carteiras que lhes eram confiadas, isto é, com maior grau de especulação financeira. A liberalização financeira pavimentou o caminho para acumulação da riqueza privada de forma mais rápida que em outras épocas do capitalismo.

Essa conduta aguça o caráter insaciável da finança, pois a exterioridade à produção força o capital portador de juros a demandar da economia real mais do que ela pode oferecer; daí impõe-se a necessidade de desregulamentar o trabalho e privatizar serviços públicos, para que o capital possa se reproduzir e melhor remunerar seus proprietários.

Para o capital portador de juros em busca de fluxos estáveis de rendimentos, não há melhor investimento que as indústrias de serviços públicos (empresas de serviço público e sistemas de previdência e saúde)

privatizadas. Os domicílios que estão habituados ao gás, eletricidade e ao telefone são 'consumidores cativos' e 'vacas de leite', fontes de ganhos regulares e absolutamente seguros. As antigas empresas públicas são ativos tantos mais atrativos quanto mais o Estado tenha nelas realizado, com impostos da coletividade, elevados investimentos que assegurarão rendimentos sem a necessidade de renovação durante longos anos. A outra exigência é o desmantelamento dos sistemas de previdência por repartição, de forma que as elevadas somas que escapam dos mercados financeiros deixem de assim fazê-los. É necessário, então, criar os fundos de pensão e, onde há resistência, é preciso começar pela introdução ou extensão dos sistemas de poupança salarial para as camadas mais estáveis dos assalariados (CHESNAIS, 2005, p. 62).

Essa insaciabilidade manifesta-se de inúmeras formas: está presente na transformação dos fundos de pensões<sup>54</sup> públicos em privados, com o intuito de centralizar nas instituições financeiras a poupança dos trabalhadores e redirecioná-la para as aplicações financeiras de alto risco; mas também se revela nos constantes escândalos financeiros ocorridos nos países centrais e protagonizados pelos acionistas, administradores e pelas sociedades especializadas da indústria financeira, na busca por crescentes lucros.

Enfim, para os países que não conseguiram compensar a queda da taxa de lucro interna pela importação de capital estrangeiro, como os EUA, as privatizações dos serviços públicos e dos sistemas previdenciários representaram os principais mecanismos de sustentação e de alimentação dos mercados financeiros (CHESNAIS, 2005).

Portanto, para combater as ameaças de outros polos tecnológicos mundiais, os estadunidenses recorreram à força da sua moeda e das suas armas para reativar a liquidez na economia mundial e financiar o seu desenvolvimento através da criação de um regime de acumulação mundial financeirizado. Para isso, impuseram o neoliberalismo como forma de flexibilizar a conta capital e sua movimentação nos mercados nacionais, reafirmando a sua posição hegemônica e quase imperial no sistema mundial (MARTINS, 2011).

### **2.3 Neoliberalismo e ajuste estrutural do Estado**

Na fase da mundialização imperialista, em que a fração do capital financeiro é dominante, faz-se necessário conformar um tipo de Estado capitalista que garanta a

<sup>54</sup> Fontes acumulativas de contribuições salariais, cujo objetivo é garantir aos assalariados, depois de aposentados, uma pensão regular e estável (CHESNAIS, 2005).

realização do processo de acumulação financeirizado, não mais orientado à expansão dos gastos públicos para mediar os conflitos de classe a favor dos trabalhadores (Estado keynesiano), mas ocupado em ampliar o fundo público para priorizar as demandas de acumulação da fração de classe hegemônica, a burguesia financeira, sob a forma de pagamento da dívida pública, em meio a uma crise de sobreacumulação.

A forma de garantir os interesses acumulativos da burguesia financeira em meio à redução da taxa de lucros passa pela reforma do Estado e pela mudança no perfil do gasto público; portanto, na formação e execução do fundo público, com impacto direto no perfil das políticas sociais, e isso foi alcançado com o protagonismo das ideias neoliberais.

O neoliberalismo emergiu depois da segunda guerra mundial, na Europa e na América do Norte. Foi uma reação “teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar. [...] Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10).

Trata-se de um modo de regulação da economia-mundo que priorizou a economia internacional em detrimento da economia nacional, e foi extremamente importante para a acumulação capitalista em uma fase de dificuldade crescente de produção, realização e apropriação de mais-valia (MARTINS, 2011).

Ideologicamente, intentou promover a globalização da concorrência através da diminuição da intervenção do Estado na economia. Para isso, abandonou as políticas econômicas expansivas e deficitárias necessárias à garantia do pleno emprego e do crescimento econômico e estabeleceu políticas fiscais e monetárias restritivas na busca da estabilidade econômica; flexibilizou as políticas comercial e cambial, reduzindo barreiras tarifárias e adotando o câmbio flexível; e limitou a ação dos sindicatos, uma vez que estes eram compreendidos como promotores do desemprego, ao não aceitarem a diminuição dos salários dos trabalhadores (MARTINS, 2011).

Por outro lado, o neoliberalismo desviou-se dos fundamentos ideológicos promotores da competição e na prática, caracterizou-se pelo aumento: a) da intervenção do Estado na economia, por meio da crescente dívida pública e do aumento da taxa de juros; b) da articulação estatal em perspectiva fascista, com a expansão imperial e as reduções da soberania popular e da ordem democrática; c)

da desigualdade concorrencial, expressa na abertura comercial e na flexibilização cambial, o que favoreceu os países do centro, em especial, os EUA; d) dos constantes desequilíbrios comerciais e financeiros provocados pelo câmbio flexível; e e) do ataque ao WS e às conquistas históricas dos trabalhadores, no campo da reprodução da sua força de trabalho, mediante flexibilização da legislação trabalhista, abertura dos mercados internos à livre circulação de mercadorias e capitais, e da obstrução a expansão da cidadania e da ordem democrática para espaços supranacionais (MARTINS, 2011).

Segundo Hayek (2010), para conter a crise dos anos 1970, a qual estava localizada no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário que corroeram as bases da acumulação capitalista na reivindicação por maiores salários, fazia-se necessária a presença de um Estado forte, capaz de romper com os sindicatos e de deter o controle do dinheiro.

Para os neoliberais, a estabilidade monetária e a disciplina orçamentária deveria ser a meta de qualquer governo.

A estabilidade monetária deveria ser a meta de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa 'natural' de desemprego, ou seja, a criação de um exército industrial de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as vendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge [...]. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (ANDERSON, 1995, p. 11).

No final dos anos 1980, o neoliberalismo enquanto ideologia era hegemônico em quase toda a Europa, exceto na Suécia e na Áustria; e fora do continente europeu, apenas o Japão resistia às suas ofensivas. No início, apenas os governos de direita radical aplicavam o programa neoliberal; porém, posteriormente, mesmo aqueles que se proclamavam de esquerda o adotaram, inclusive a socialdemocracia (ANDERSON, 1995).

Na América Latina, apesar de em seu conjunto, o neoliberalismo surgir após o seu triunfo na Europa (inclusive no leste europeu), a primeira experiência sistemática ocorreu no Chile, na década de 1970, durante a ditadura de Pinochet. Combinou a abolição da democracia e a instalação de uma das mais insanas ditaduras militares



do pós-guerra, com um programa de governo que promovia a desregulação, o desemprego massivo, a repressão sindical, a redistribuição de renda em favor dos ricos e a privatização de bens públicos.

A virada continental na América Latina em direção ao neoliberalismo aconteceu no final dos anos 1980, com a chegada de Salinas à presidência do México (1988), Menem (1989) na Argentina, Perez (1989) na Venezuela, Fujimori (1990) no Peru (ANDERSON, 1995), Collor (1990) e FHC (1995) no Brasil.

“O neoliberalismo é um novo estágio do capitalismo que surgiu na esteira da crise estrutural dos anos 1970” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 11). Emergiu de uma luta de classes de grande vulto em que a finança, reprimida depois da grande depressão de 1929 e da segunda guerra mundial, reafirmou progressivamente sua preponderância e voltou a ser dominante na passagem dos anos 1970 para 1980.

Seu marco introdutório foi o “golpe de 1979”, quando o FED (Banco Central dos EUA) apoiado pelo Banco Central da Inglaterra, quadruplicou as taxas de juros internacionais, em nome do combate à inflação interna e, por consequência, aumentou unilateralmente o endividamento público e a dependência econômico-financeira dos países periféricos em relação ao centro. Ao neoliberalismo associou-se à hegemonia dos EUA, principalmente em relação às instituições e mecanismos financeiros (DUMÉNIL; LÉVY, 2005).

Nessa perspectiva, o neoliberalismo é apresentado como uma nova ordem social em que as classes capitalistas e gerenciais<sup>55</sup> e as camadas superiores, principalmente do setor financeiro, aliam-se contra as classes populares em torno de um compromisso para reforçar sua hegemonia e expandi-la globalmente, acarretando a redução drástica do tamanho do Estado (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

Sua dinâmica nacional e internacional está voltada a objetivos de classes que beneficiam as camadas superiores de renda – os proprietários capitalistas e as frações superiores da administração no interior dos países – como também para a manutenção de hierarquias imperiais, quando parcelas volumosas das rendas nacionais dos países periféricos são transferidas aos países centrais, principalmente para os EUA.

<sup>55</sup> Classe intermediária e não homogênea de uma configuração tripolar de classe (classe dos capitalistas – classe gerencial – classe popular) formada pelo pessoal gerencial e pelo pessoal administrativo, divididos, respectivamente, entre categorias de comando e de subordinação (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

Essas novas relações entre as camadas superiores das classes capitalistas, em que as grandes corporações – sua propriedade, na forma de títulos, encontra-se na posse dos banqueiros –, dependem das instituições financeiras, introduzem novas relações de poder, em que a dominação das frações de classes capitalistas assume um caráter demasiadamente financeiro.

Esse caráter financeiro da dominação de classe evidencia-se no poder das finanças, ora entendida a partir de uma combinação de elementos de classe e institucionais.

Finanças, [...], não são uma indústria à parte. Ao contrário, combinam aspectos de classe e institucionais.

Essa noção do termo só existe no capitalismo moderno. Antes das três revoluções, houve obviamente capitalistas monetários além dos ‘capitalistas ativos’ (empreendedores), bem como o setor financeiro na economia. Porém no início do século XX construiu-se uma nova configuração institucional, em que grandes famílias capitalistas controlavam grandes lotes de ações e apólices, potencialmente diversificadas em muitas indústrias e na qual o setor financeiro desempenhava papel importante no financiamento da acumulação e no exercício das prerrogativas ligadas à propriedade. [...]. Mas o poder das classes capitalistas e das instituições financeiras nessa ordem social não pode ser separado do progresso da administração financeira [...]. Assim, o início do século XX marcou a culminância de tendências sociais já em desenvolvimento durante o século XIX, cujas figuras emblemáticas foram o burguês rentista – uma classe ‘ociosa’, [...] e as novas classes gerenciais (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 23).

A finança, compreendida como capital financeiro<sup>56</sup> ou capital portador de juros, está localizada no centro das relações sociais e econômicas capitalistas contemporâneas. Chegou a essa posição não por um movimento próprio, mas, sobretudo, pelos países centrais, ao decidirem liberar a movimentação de capitais, desregular e desbloquear seus sistemas financeiros. Isso ocorreu devido à implementação de políticas que facilitassem a centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias (CHESNAIS, 2005).

Sua hegemonia foi reforçada, em 1989, com o Consenso de Washington<sup>57</sup>, quando os países periféricos, principalmente os da América Latina, para receberem recursos internacionais na forma de empréstimos ou investimentos produtivos do

<sup>56</sup> O capital na forma capital produtor de juros, cujo resultado aparece diretamente sem a intervenção dos processos de produção e de circulação. O capital aparece como a fonte misteriosa, autogeradora do juro, aumentando a si mesmo (MARX, 2008).

<sup>57</sup> Reunião convocada pelo Instituto Internacional de Economia patrocinado pelo governo americano, Banco Mundial, FMI, grandes empresas transnacionais e os maiores bancos estadunidenses, no segundo semestre de 1989, em Washington. Tinha como objetivo propor alternativas para o mundo capitalista e produziu um documento com 10 pontos que se tornou a “bíblia” neoliberal para o restabelecimento do crescimento.



capital financeiro ou das multinacionais, tiveram de submeter-se a ajustes estruturais no Estado, por meio de um plano de estabilização e reforma econômica aprovado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BIRD). As diretrizes centrais da reforma neoliberal foram: a abertura econômica, a desestatização, a desregulamentação e a flexibilização das relações de trabalho.

Os ajustes neoliberais seriam o passaporte para a inserção dos países periféricos, principalmente os da América Latina, no capitalismo contemporâneo. Portanto, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela difusão de uma ideologia neoliberal, que atrelava a recuperação do atraso e o crescimento econômico dos Países em Desenvolvimento (PED) a uma maior integração destes na economia mundial, por meio de um ingresso importante de capitais privados externos. Configurou-se assim, uma “relação positiva entre a participação crescente de um país (ou de uma região) no processo de globalização financeira e a aceleração de seu desenvolvimento econômico” (CAMARA; SALAMA, 2005, p. 200).

Um país estaria mais integrado financeiramente no mercado mundial ou mais conectado aos mercados financeiros internacionais na medida em que não houvesse entraves à movimentação de capitais e, portanto, os recursos da poupança de um país não fossem atrelados a investimentos internos, podendo ser direcionados às aplicações mais vantajosas em qualquer região do planeta.

Entretanto, o ajuste neoliberal não se dá apenas no campo econômico, mas é parte de uma reconfiguração global político-institucional e das relações sociais (SOARES, 2000).

Emergiu outro projeto de conformação social com elementos diferentes daqueles que entraram em crise a partir do final dos anos 1970; assim, Estado de Bem-Estar Social em crise deu lugar ao Estado gerencial (ABRUCIO, 1997).

Este por sua vez, diante da crise econômica mundial dos anos 1980, detendo menos recursos, menos poder e sob a pressão de uma ideologia privatizante, efetivou mudanças no aparato governamental visando gerar mais agilidade e flexibilidade na resolução dos problemas. Tais transformações tinham como objetivo introduzir no setor público um modelo de gestão, importado do setor privado, enxuto, ágil, flexível e eficiente, distinto da herança clientelista e corporativa do WS que enrijecia as ações do Estado.

O modelo gerencial de administração pública, que se constituiu nos governos conservadores de Margareth Thatcher (Inglaterra) em 1979 e Ronald Reagan (EUA)

em 1980, evoluiu para modificar o padrão burocrático vigente, trazendo novos elementos para o Estado:

- a) Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);
- b) Ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- c) Maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;
- d) Descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de *accountability*. [...];
- e) Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar, também, as políticas de médio e longo prazo;
- f) Flexibilização das regras que regem a burocracia pública, principalmente o Direito Administrativo, [...]. A negociação coletiva, a introdução de ganhos de produtividade e novos critérios de promoção têm flexibilizado a administração de pessoal no setor público. [...];
- g) Mesmo com a flexibilização da política de pessoal, a profissionalização do servidor público continua sendo prioridade, [...];
- h) Desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em particular os de nível médio e os do alto escalão burocrático. Neste sentido, os funcionários precisam possuir uma grande versatilidade, atuando em várias funções (ABRUCIO, 1997, p. 37-39).

As parcerias público-privadas, a avaliação de desempenho, as agências reguladoras, a descentralização, o planejamento estratégico, a flexibilização da legislação trabalhista, a profissionalização e a exigência de multifuncionalidade dos funcionários públicos constituíram elementos fundantes para a reforma do Estado e para a configuração do Estado gerencial, em contraposição ao Estado de Bem-Estar Social.

Tal modelo aplicado na administração pública dos países capitalistas centrais e replicado forçadamente nos países dependentes foi determinante para mudar o papel do Estado na periferia do capital, pois sua imposição via organismos internacionais como o FMI e o BIRD – em contrapartida a empréstimos concedidos para o desenvolvimento dos mesmos – reduziu drasticamente a ação do Estado e ampliou a atuação do mercado.

No Brasil, o Estado gerencial passou a se conformar no governo de FHC, sob a alcunha de uma reforma de Estado gestada por Bresser Pereira (ministro da Administração e Reforma do Estado), com a finalidade de estabelecer um Estado social-liberal, que combinasse liberdade política e coordenação da economia pelo

mercado, democracia com garantia de direitos sociais, e cuja administração pública fosse mais eficiente, em meio à crise no modelo social-democrático do Estado e à globalização (PEREIRA, 2009).

O “novo Estado” deveria garantir de forma eficiente e com alta qualidade a ordem pública ou os serviços de segurança, os serviços públicos, sociais e científicos. Porém, apenas as atividades de segurança seriam ofertadas diretamente pelo Estado; as demais seriam privatizadas ou repassadas por meio de contratos de gestão para organizações públicas não-estatais<sup>58</sup> prestadoras de serviços. Assim, o Estado passou a terceirizar os serviços sociais (PEREIRA, 2009).

Essa mudança na ação estatal repercutiu diretamente no caráter das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado gerencial. A ideia de direitos sociais ou sujeitos coletivos, constitutiva da cidadania, nas décadas de 1980 e 1990, foi suplantada por uma sociedade individualizada, na qual os serviços sociais públicos prestados a partir das políticas públicas deliberadas pelo Estado e as políticas sociais, que buscavam a universalização do atendimento, passaram a apresentar uma lógica liberal, complementar e residual, focalizadas na assistência “para aqueles com ‘menor capacidade de pressão’ ou os mais ‘humildes’ ou, ainda, os mais ‘pobres’” (SOARES, 2000, p. 73), numa nítida restrição à cidadania, ainda inconclusa, na periferia do capital.

Assim, o Estado neoliberal justifica suas políticas sociais baseado na igualdade de oportunidades, no livre acesso dos indivíduos aos bens disponíveis, no pleno desenvolvimento de suas capacidades e de suas responsabilidades no mercado. Cada vez mais se desobriga da garantia do bem-estar social e investe na repressão social para combater a violência gerada pela expansão do desemprego e destituição dos direitos relativos à cidadania, na perspectiva de Marshall (1967).

Ao substituir o Estado de Bem-Estar Social pelo de contenção social, em que prevalecem a vigilância física e eletrônica, a edificação de prisões e a expansão dos aparatos de punição, a solidariedade social foi confiscada e a competitividade foi valorizada nas políticas de responsabilização individual, acentuando as desigualdades e a polarização entre ricos e pobres.

<sup>58</sup> Aqui incluídas as ONGs (históricas, empresariais, progressistas e reformistas), consideradas, em conjunto com as empresas multinacionais, uma importante força internacional, cuja proliferação ocorreu no momento em que o Brasil encaminhava as reformas neoliberais (COUTINHO, 2011).

As medidas de políticas sociais universais financiadas pelos fundos públicos no WS, baseadas em critérios de contribuição e de necessidades e na perspectiva da cidadania, as quais promoviam a desmercadorização ou desmercantilização da força de trabalho, isto é, o acesso a direitos universais pela via do financiamento estatal e não do mercado, nos anos 1980 e 1990, nos países centrais, foram substituídas, na luta de classes, por medidas de remercantilização, que transformaram os fundos públicos em fundos privados, em que o critério para acessá-los baseia-se no poder de compra do cidadão.

A saúde, educação, previdência social e assistência social, enquanto direitos do cidadão, tornaram-se mercadorias reguladas pelo mercado; portanto, deixaram de ser ofertadas pelo Estado (esfera pública). Isso ocorreu com mais perversidade na periferia do capital, principalmente nos Estados latino-americanos.

Nestes, a concepção neoliberal de Estado promoveu a constituição de um “Estado de Mal-Estar Social”<sup>59</sup>, com feições assistencialistas – muitas vezes repressivas – para se legitimar e mercadológicas para acumular. Desmontou, na maioria dos países dependentes, o sistema de proteção social estabelecido ou em processo de implantação, contribuindo não só para o agravamento das condições sociais, mas também da desigualdade e da pobreza.

Nesse sentido, merece destaque que a renda dos 10% mais ricos era superior em 10 vezes a dos 40% mais pobres, no início de 1990; que a extrema pobreza<sup>60</sup> expandiu-se principalmente nos países de economia pujante e com populações maiores (Brasil, México, Argentina e Venezuela); que se elevaram o desemprego e o subemprego<sup>61</sup>; e que ocorreu crescimento da população jovem que não estuda e nem trabalha (SOARES, 2000).

Esse desmonte das políticas sociais de corte keynesiano para a constituição da política social neoliberal na América Latina apresentou traços comuns: “o comportamento pró-cíclico e regressivo tanto do gasto como do financiamento do setor social”; “a descentralização de serviços sociais como fator de (des)estruturação dos serviços sociais públicos”; “a privatização total ou parcial de serviços”; “a

<sup>59</sup> Termo cunhado por Francisco de Oliveira, ao comparar o Estado do Bem-Estar Social constituído na Europa Ocidental e que produziu níveis menores de desigualdade com o configurado na periferia latino-americana, que assemelhou ao Estado do Mal-Estar Social.

<sup>60</sup> Aquele cuja renda familiar não consegue comprar uma cesta básica de alimentos.

<sup>61</sup> Na década de 1990, estimava-se que na “América Latina entre 20% e 40% da população empregada recebia uma renda inferior ao mínimo necessário para adquirir uma cesta básica, ou seja, segundo critérios da CEPAL, situava-se abaixo da linha de indigência” (SOARES, 2000, p. 56).

estratégia de focalização das políticas sociais”; e o “apoio aos mecanismos de auto-ajuda sociais” (SOARES, 2000, p. 75-80).

Entretanto, o Estado de Mal-Estar Social não se apresentou, no que tange às políticas sociais, de maneira uniforme. Nos países onde já havia um

Estado de Bem-Estar Social estruturado, profissionalizado e com recursos abundantes de financiamento, as políticas de ajuste estrutural sofreram resistências concretas, tanto por parte da burocracia de Estado quanto por parte das populações-alvo. [...]. Para os países onde não existia um Estado de Bem-Estar Social constituído, as políticas de ajuste vieram mais pelo lado econômico – abertura comercial, deslocalização de indústrias e atividades e desemprego – do que pelo lado de distribuição de aparelhos de política social. [...]. Nos casos em que já existem políticas sociais universais (Previdência Social, Saúde, Educação Básica), o desmonte dessas políticas agravou consideravelmente as condições sociais, já de *per se* precárias, em particular no caso dos países da periferia capitalista (SOARES, 2000, p. 20-21).

Portanto, o desmonte das políticas sociais ocorreu de forma diversa entre os países; contudo, muito mais intensamente nos países periféricos, os quais ainda não haviam instituído completamente o Estado de Bem-Estar Social, mas dispunham de políticas sociais universais; e menos nos países centrais, onde há bastante tempo já estava consolidado o *Welfare State*.

Para Sposati (2002, p. 2), nos países periféricos, os “direitos sociais foram legalmente reconhecidos no último quartel do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados”, pois mesmo que tenham direitos formalizados, estes não foram institucionalizados e nem inclusos nos orçamentos públicos.

Por outro lado, a autora defende que o ajuste neoliberal nos países dependentes, principalmente os latino-americanos de regulação social tardia, não produziu uma ausência ou desmonte de políticas sociais, mas uma forma de regulação que distanciou a relação tênue entre política social e direito social.

Ao contrário de um ‘desmanche social’, nestes países marcados pela violação de direitos humanos e sociais até os anos setenta, vai ocorrer sim, a construção de um novo modelo de regulação social que vincula democracia e cidadania e é descentrado da noção de pleno emprego ou de garantia de trabalho formal a todos. Este modelo de regulação social se afasta da universalização dos direitos trabalhistas e se aproxima da conquista de direitos humanos ainda que de modo incipiente (SPOSATI, 2002, p. 1).



Nos países de regulação social tardia, os direitos e as políticas sociais constituem parte da luta pela democracia. No entanto, esses direitos foram conquistados na periferia em meio ao protagonismo das ideias neoliberais e crise do WS, reconfigurando o caráter da cidadania nesses países.

Essa dissonância de orientações, no tempo e no espaço, entre os países de enorme desigualdade social e econômica, acarretou mudanças no escopo das políticas sociais, tornando-as de alcance mais reduzido e focalizadas na pobreza.

É a condição de consumidor e não mais de cidadão, que tem direito a ter direitos, que prevalece na implementação da política social pelos Estados-nação dependentes. Portanto, sob a hegemonia do neoliberalismo, o modelo de regulação social pública garantidor da proteção e do desenvolvimento da vida humana foi substituído pela proteção ao mercado e aos negócios (SPOSATI, 2002).

No Brasil, as reformas estruturais no Estado, anunciadas na Constituição de 1988, apresentavam dois caminhos: uma via socialdemocrática, com a ampliação dos direitos sociais contidas no capítulo da Ordem Social, e outra de contrarreforma do Estado; ao longo do tempo, a segunda preponderou sobre a primeira.

Foi implantada uma contrarreforma conservadora e regressiva<sup>62</sup> na visão de Behring (2008); mas, para Bresser Pereira – mentor intelectual da reforma do Estado no governo FHC –, necessária para superar a crise fiscal, considerada elemento central para o enfrentamento da crise do Estado.

Para o governo, esta crise fiscal estava enraizada no déficit público, nos baixos índices de poupança pública, nas dívidas interna e externa galopantes, no descrédito do Estado pelos credores e investidores internacionais e na baixa credibilidade do governo brasileiro; e para resolvê-la, tornava-se necessário utilizar a estratégia social-liberal que preconizava um Estado menor e forte que pudesse garantir a propriedade e os contratos, assegurasse os direitos sociais, promovendo o bem-estar e realizasse uma política industrial e de promoção das exportações (PEREIRA, 2009).

No entanto, a “reforma” do Estado produzida no Brasil não passou de uma inserção passiva (e a qualquer custo) na dinâmica internacional e representou uma opção político-econômica, em vez de um caminho natural. Uma escolha ao estilo

<sup>62</sup> Uma contrarreforma que se configurou em mudanças estruturais que pioraram a vida dos trabalhadores e da maioria da população brasileira, como também foram antinacionais e antidemocráticas (BEHRING, 2008).

das elites brasileiras ao longo da história, dos processos de modernização conservadora (BEHRING, 2008).

O fortalecimento do Estado, na perspectiva social liberal, a partir do enfrentamento da crise fiscal, alterou a linha de desenvolvimento da economia brasileira e as relações intergovernamentais nos anos 1990. Era o momento dos planos de estabilização assentados no Consenso de Washington, em que a abertura econômica e a integração com a economia mundial exigiam a adoção de políticas macroeconômicas neoliberais de controle das contas públicas e o redirecionamento das suas despesas para o pagamento dos serviços da dívida pública, isto é, o redirecionamento para os gastos financeiros.

O sucesso dos governos, isto é, capacidade de angariar recursos nas agências financeiras para efetivar seus gastos em tempos de crise passou a depender, em grande medida, da aceitação da estratégia de desenvolvimento e do cumprimento das metas do programa de estabilização pelos governos subnacionais.

Questões como déficit e dívida pública, programas de privatizações de empresas e bancos estaduais e a distribuição de encargos e receitas tributárias tornaram-se decisivas para os objetivos da política macroeconômica e do ajuste estrutural do Estado em curso no país. Nesse sentido, a liberdade que os governadores historicamente tiveram para potencializar os gastos públicos, gerando conflitos e comprometendo o ajuste fiscal, era vista pelas autoridades federais como entrave às metas oficiais (LOPREATO, 2002).

Tais conflitos remontam à crise da dívida nos anos 1980, quando o modelo de financiamento dos governos estaduais instituído no governo militar entrou em falência. Tal padrão foi constituído na reforma tributária de 1964 e redefiniu as condições de financiamento do setor público, em um contexto político que favoreceu a centralização da receita tributária e o aumento do poder decisório em matéria fiscal e financeira da União em relação aos outros entes federados.

O governo federal, por um lado, expandiu o controle sobre os recursos financeiros, através da criação de poupanças compulsórias, do comando sobre a dívida pública e a facilidade de acesso a recursos externos e, por outro, centralizou a receita na esfera federal e reduziu as atribuições dos governos estaduais e municipais da participação nas áreas tributárias e fiscal.

O aumento da participação da União na distribuição dos recursos foi tanta que o governo federal teve que criar o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o



Fundo de Participação dos Municípios (FPM), beneficiando as unidades de menor poder econômico, como forma de compensar a profunda desigualdade de poder fiscal entre elas (LOPREATO, 2002).

A preponderância da União na distribuição dos recursos reduziu o poder fiscal e tributário dos Estados que, com poucos recursos próprios para atender a demanda por gastos, tiveram que recorrer a outras formas de financiamento. O acesso ao financiamento foi a saída encontrada pelos Estados e Municípios para suplantar o limite fiscal imposto pelo arranjo tributário das reformas de 1964 e potencializar seu poder de gasto.

No entanto, a dependência dos empréstimos, principalmente dos externos, e do acesso aos recursos internos modificaram a estrutura de financiamento do fundo público estadual. Os gastos públicos passaram a depender não somente da capacidade de arrecadação fiscal, mas também de alavancar recursos financeiros junto à União e também no interior dos próprios Estados. As “articulações financeiras dos Estados com a União e com as empresas e bancos estaduais tornaram-se fator relevante no entendimento do arranjo federalista brasileiro” (LOPREATO, 2002, p. 195).

Nos Estados, o menor poder fiscal do Tesouro conduziu à expansão dos gastos pela via das empresas estatais e órgãos da administração descentralizada; intensificaram-se as relações entre o Tesouro estadual, as empresas e os bancos estaduais. As instituições financeiras estaduais passaram a ter papel fundamental na alavancagem de recursos financeiros para a ampliação dos gastos, permitindo aos Estados a fuga da restrição imposta pela reforma tributária.

Porém, as alterações no cenário político e econômico brasileiro nos anos 1990, com a ascensão da socialdemocracia neoliberal, da estabilização econômica por meio da introdução do Plano Real e da inserção da economia brasileira na ordem econômica mundial, além do agravamento da crise financeira nos Estados<sup>63</sup>, enfraqueceram o poder de resistência dos governadores e constituíram condições para a adoção de medidas de reestruturação das finanças dos Estados.

<sup>63</sup> O agravamento da crise financeira dos Estados está relacionado, por um lado, à implantação do Plano Real, na medida em que ao reduzir a inflação os governos estaduais não conseguiram mais utilizar o atraso de pagamentos e nem os ajustes dos seus gastos abaixo da inflação para fazer o ajuste fiscal necessário e garantir o cumprimento de suas obrigações, o que gerava déficits constantes; por outro lado, a expansão da guerra fiscal, a isenção do ICMS sobre produtos exportados (a Lei Kandir), a aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e as taxas de juros elevadas que aumentavam o componente financeiro do endividamento reduzem as receitas públicas e ainda as redirecionavam para as despesas financeiras (LOPREATO, 2002).

Os governadores, diante da delicada situação financeira, não tinham muita margem de manobra senão acatar as condições de renegociação dos débitos e garantir a governabilidade, diante dos problemas com os gastos correntes, o endividamento e os bancos estaduais. A crise financeira limitou o grau de autonomia política dos governadores e cresceu a força das autoridades federais [...]. As autoridades federais, diante da correlação de forças favorável, avançaram com o projeto político liberal e usaram os programas de apoio financeiro como instrumento para enquadrar os governos subnacionais nas determinações da política macroeconômica (LOPREATO, 2002, p. 206).

O ajuste fiscal nas finanças públicas estaduais, em parte, seguiu a tradição brasileira de viabilização política dos governos, através da lógica característica do pacto federativo de negociação de recursos, sem prejuízo do apoio financeiro aos Estados. Assim, segundo Lopreato (2002), a necessidade de evitar o caos financeiro e de preservar a governabilidade, com uma ampla base parlamentar que aprovasse a agenda de reformas, fez o governo federal renegociar as dívidas e costurar um pacto de poder com os governos estaduais, como praticado no passado.

A outra parte das medidas, de caráter inovador e contrariando a tradição de ajudar financeiramente os Estados sem nenhum tipo de contrapartida, veio acompanhada de programas que serviriam de instrumento para a reforma do aparelho do Estado e de imposição de metas coerentes com a estratégia macroeconômica neoliberal.

O governo federal passou a relacionar as renegociações das dívidas e o apoio financeiro à reforma patrimonial dos Estados, em que a privatização das empresas públicas e dos bancos estaduais tinham como objetivo reduzir o espaço de atuação do setor público e redefinir as regras políticas e financeiras das relações intra e intergovernamentais e sua convivência com o setor privado, oportunizando a ampliação dos investimentos e o controle do déficit público, como apregoava as diretrizes do social liberalismo no governo FHC.

Nesse sentido, o ajuste fiscal vinculou-se integralmente às receitas recebidas pelos governos estaduais provenientes do pagamento dos refinanciamentos das dívidas dos Estados para o abatimento de dívida pública; aos compromissos relativos às metas da dívida financeira em relação à receita líquida real, ao resultado primário, às despesas com o funcionalismo público, à arrecadação de receitas próprias; ao programa estadual de desestatização (privatização e reforma

administrativa e patrimonial); e à proibição de realização de operações de créditos (FATTORELLI, 2013b).

O ajuste fiscal foi parte da estratégia global do capitalismo para sair da crise e integrar as economias periféricas dependentes ao sistema financeiro através do equilíbrio das contas públicas, a partir de superávits primários que destinaram parcelas cada vez maiores dos recursos públicos dos países periféricos ao pagamento do serviço da dívida pública.

O redesenho do pacto federativo acirrou os conflitos entre os governos estaduais e entre estes e o governo federal, pois tal reconfiguração ampliou a deterioração das finanças estaduais.

Na relação verticalizada entre os Estados e a União, a perda de recursos do governo federal fez com que a União reduzisse gastos e ampliasse suas receitas na Constituição de 1988, o que aumentou os conflitos federativos.

A redução das despesas, via corte dos gastos diretos e das transferências voluntária aos Estados e Municípios, reforçou o processo de desestruturação dos mecanismos tradicionais das relações intergovernamentais e debilitou os serviços públicos que contavam com recursos de origem federal. Além disso, a União deu ênfase à arrecadação das contribuições sociais e dos impostos não partilhados com as outras esferas de governo, objetivando alterar o processo de redistribuição da receita tributária (LOPREATO, 2002, p. 251).

As contribuições sociais vinculadas ao financiamento da seguridade social constituíram uma das principais fontes de receitas do governo federal e ajudaram a desfigurar o sistema tributário brasileiro, ampliando o descompasso entre as receitas da União e a dos outros entes federados.

Outro ponto de conflito, segundo Lopreato (2002), consistiu no tratamento dado pela União à crise financeira dos Estados. A renegociação, além de buscar controlar o estoque da dívida e a relação entre o fluxo de encargos financeiros e sua capacidade de pagamento, avançou no sentido de realizar uma reforma patrimonial no Estado e de exigir o comprometimento de elevado percentual da receita para o pagamento dos acordos da dívida pública.

A implementação do programa de privatização, bem como o montante da receita comprometida com os encargos financeiros provocou constantes tensões e pressão política dos governadores sobre as autoridades federais.

A terceira fonte de conflitos foi relativa ao processo de descentralização fiscal, que gerou uma série de transferências de encargos do governo federal aos governos subnacionais, sem a respectiva correspondência de recursos financeiros, a partir da Constituição de 1988. São os casos, por exemplo, do Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que passaram a ser de responsabilidade tripartite, tendo os Estados e os Municípios ampliado suas responsabilidades na execução das políticas, embora os recursos financeiros descentralizados pela União através dos respectivos fundos sociais não tenham sido suficientes para financiá-las.

Na relação horizontalizada, entre os Estados, a inserção do país na economia globalizada permitiu a realização de investimentos; e para atraí-los, os Estados passaram a travar batalhas fiscais, em que as renúncias tributárias, principalmente, às relativas ao ICMS, eram a moeda de troca para a instalação de novas empresas.

Portanto, o ajuste estrutural trouxe uma mudança na formação e na destinação dos recursos do fundo público, que gerou um maior acirramento na distribuição das receitas entre os governos federal e estadual, e um agravamento da situação financeira dos Estados brasileiros, nos anos 1990.

Neste contexto de mundialização imperialista e de ajuste estrutural do Estado, como o fundo público vem sendo conformado nos países capitalistas dependentes?

## **CAPÍTULO 3 CRISE GLOBAL E FUNDO PÚBLICO NO CAPITALISMO DEPENDENTE**

Este capítulo tem como objetivo analisar como a crise do capitalismo global afetou o Estado capitalista dependente, ajustando as funções do fundo público à sua dinâmica de financiamento das políticas sociais na América Latina.

Para realizar essa tarefa, recorreremos às concepções de crise em Poulantzas (1977b) sobre crise estrutural, às dos teóricos do sistema-mundo sobre as crises de produção, realização e apropriação de mais-valia, de Harvey (2011) sobre as crises do capitalismo e Farias (2015) sobre a crise global. Esses autores se contrapõem à tese de Duménil e Lévy (2014), os quais sustentam que a crise é oriunda do neoliberalismo.

Em seguida, analisaremos como a saída encontrada pelos países capitalistas do centro, na forma da mundialização imperialista com dominância das finanças e apoiada na ideologia neoliberal, afetou a produção e circulação do capital e as funções do Estado, do fundo público e das políticas sociais nas economias dependentes.

### **3.1 Crise do capitalismo global**

O termo crise apresentado refere-se a “uma situação particular de condensação das contradições”, de forma que as contradições e as lutas de classes estão presentes (POULANTZAS, 1977b, p. 6); o qual diverge do empregado pela concepção clássica burguesa, que a coloca como um momento disfuncional que ocorre de forma abrupta e interrompe o funcionamento harmonioso do sistema até o restabelecimento do equilíbrio, ocultando as contradições e as lutas de classes.

Essa condensação de contradições, quando assume um caráter de crise econômica<sup>64</sup> associada a uma crise política – crise político-ideológica –, configura-se uma crise estrutural ou crise de hegemonia.

[...], só se designa precisamente por crise estrutural uma crise profunda que afeta o conjunto das relações sociais (crise econômica e crise política) e

<sup>64</sup> Crise econômica pode ou não traduzir-se em uma crise política.

que se manifesta numa conjuntura, no sentido de uma situação de desvendamento e condensação das contradições inerentes à estrutura social. Isto significa que é preciso, neste sentido, relativizar a noção mesma de crise estrutural: se a crise econômica atual se distingue claramente das simples crises econômicas cíclicas do capitalismo, ela só constitui uma crise estrutural ou uma crise de hegemonia para certos países capitalistas onde ela se traduz em crise político-ideológica no sentido próprio do termo (POULANTZAS, 1977b, p. 10).

A crise econômica como sendo o resultado do funcionamento histórico da lei geral da queda tendencial da taxa de lucro, é, portanto, orgânica ao sistema capitalista, e necessária para a produção e reprodução do capital; enquanto a crise política se expressa em uma crise político-ideológica, na condensação das contradições no domínio político, que afeta tanto as relações de classe em sua luta política, como os aparelhos do Estado (POULANTZAS, 1977b).

A crise política tem na crise do Estado um dos seus elementos próprios, mas não se encerra nela; essa, por sua vez, busca modificar as relações de força da luta de classes e articula-se sempre a uma crise ideológica.

[...] toda crise política, tanto na modificação das relações de força da luta de classes e nas rupturas internas que ela provoca no seio dos aparelhos do Estado, se articula necessariamente a uma crise ideológica que, no que concerne ao Estado, se traduz em uma crise de legitimação. A crise política se articula notadamente a uma crise da ideologia dominante, tal como ela se materializa não apenas nos aparelhos ideológicos (Igreja, meios de informação de massa, aparelho cultural, aparelho escolar, etc.), mas igualmente no aparelho de intervenção econômica do Estado e nos seus aparelhos por excelência repressivos (exército, polícia, justiça) (POULANTZAS, 1977b, p. 14).

A crise ideológica é entendida como crise da ideologia dominante que se reflete nos aparelhos ideológicos e nos aparelhos repressivos de Estado, ao passo que a articulação entre a crise política e a crise ideológica origina uma crise de legitimação do Estado.

A crise estrutural, portanto, é uma situação de condensação de contradições econômicas e políticas em uma conjuntura, isto é, uma combinação de crise de acumulação associada à crise política (Estado) e ideológica.

No entanto, para os teóricos do moderno sistema mundial, a globalização, fruto da mundialização da revolução científico-técnica, conduziu a um acirramento da competição monopólica mundial, criando uma situação de crise estrutural. Contudo, trata-se de uma crise estrutural da economia política capitalista, cujas



dimensões, interdependentes, são a crise de produção, de apropriação e de realização de mais-valia (MARTINS, 2011).

A crise de produção de mais-valia baseia-se na redução do trabalho produtivo, do número de trabalhadores absorvidos pela produção em relação ao aumento de emprego destinado à produção de bens necessários à reprodução da força de trabalho, o que se traduz em altas taxas de desemprego e subemprego em contraposição à pequena elevação dos empregos e na expansão da taxa de mais-valia, que apresenta incrementos cada vez menores em relação às quantidades decrescentes da porção do trabalho pago na jornada de trabalho (MARTINS, 2011).

A combinação da redução do trabalho produtivo com a desaceleração da taxa de mais-valia levaria a uma queda tendencial da taxa de lucro e para contê-la, o capital restringiria a demanda de força de trabalho e ampliaria a superexploração do trabalho no âmbito da economia mundial.

A crise de realização da mais-valia é o resultado da tendência à superprodução determinada pela expansão planetária dos monopólios. Para a mais-valia

produzida transformar-se em acumulação de capital, é necessário o consumo das mercadorias que a incorporam. [...] o capital busca em seu movimento a mais-valia extraordinária e o superlucro. A mais-valia extraordinária não representa, entretanto, um aumento de massa de mais-valia produzida, mas a alteração de sua repartição em favor dos monopólios a partir da introdução de uma inovação tecnológica que desvaloriza individualmente a mercadoria e mantém o seu valor social. Para transformar-se em superlucro, e ser efetivamente acumulada, a mais-valia extraordinária necessita realizar-se (MARTINS, 2011, p. 130).

A demanda para a realização da mais-valia advém da economia relativa da força de trabalho garantida pela inovação tecnológica, que se converte em lucros ou rendas e vão financiar o consumo suntuário dos indivíduos de mais alta renda (MARINI, 2014).

No entanto, a redução cada vez maior do valor da força de trabalho na jornada de trabalho não incrementa a massa global de mais-valia produzida e ameaça as possibilidades de geração de superlucros, o que evidencia uma crise de transformação da mais-valia extraordinária em superlucros, motivada pela insuficiência de demanda (MARTINS, 2011).

Para contê-la, são necessários dois mecanismos: a intervenção do Estado para a formação de capital fictício que lhe assegure superlucros e a expansão da

circulação planetária de mercadorias e capitais em busca de novas fontes de demanda e realização.

A crise de apropriação de mais-valia é resultado do protagonismo da difusão tecnológica em relação à apropriação privada dos resultados econômicos da inovação. “Uma economia fundada na difusão significa um ambiente econômico em que o inovador sofre uma queda radical de sua taxa de lucro em proveito da concorrência e dos consumidores” (MARTINS, 2011, p. 133).

Essa dificuldade de apropriação da mais-valia decorrente da difusão pode ser compensada pela intensificação da expansão monopólica via alianças estratégicas entre multinacionais, reduzindo a concorrência entre elas e aumentando as barreiras à entrada de novos competidores, bem como pela expansão dos gastos estatais no financiamento de pesquisa e desenvolvimento.

Em tempos de mundialização imperialista neoliberal, a saída econômica encontrada pelo capitalismo para superar a crise de acumulação foi, por um lado, a intensificação da expansão monopólica de mercadorias e capitais e a superexploração do trabalho em escala planetária; e por outro lado, a ampliação dos gastos estatais para o capital.

A alternativa político-ideológica foi transformar o Estado interventor em neoliberal, mediando os conflitos entre classes em favor do capital financeiro e da sua forma dominante de acumulação financeira, a partir de uma política econômica que visava privilegiar a liberdade dos mercados, na forma de desregulamentação e liberalização do comércio e das finanças internacionais, flexibilizar o trabalho, na forma de precarização e superexploração do trabalho, e reduzir o tamanho do Estado para o trabalho, na forma de concessões e/ou privatizações dos serviços públicos e de pagamento da dívida pública.

Essa estratégia econômica e político-ideológica do capital aumentou a riqueza do bloco no poder e reduziu as condições de vida das classes populares; porém, não conseguiu retomar os patamares de crescimento da economia mundial, muito menos as taxas de lucratividade anteriores à crise dos anos 1970.

Pelo contrário, acirrou as contradições internas do sistema, provocando erupções de crises econômicas cíclicas nos anos 1990 e no início de 2000, inclusive nos EUA, que tiveram repercussão nas Bolsas de Valores e na economia real de vários países capitalistas. Segundo Therborn (1995, p. 47), “no atual período o capitalismo não enfrenta uma contradição econômica estrutural, uma crise

econômica estrutural”, mas sim crises cíclicas naturais deste “sistema social e histórico”.

Tais crises seriam o prenúncio de uma crise estrutural econômica no sistema capitalista mundial, que teria o epicentro no setor financeiro norte-americano em 2007 e, rapidamente, como uma bomba de nêutron, irradiaria seu poder de destruição para as finanças e para o setor produtivo da economia dos países do centro, para depois, de forma retardatária, atingir a economia dos países da periferia.

Para Duménil e Lévy (2014), seria a crise do neoliberalismo, enquanto para Harvey (2011) e Farias (2015) configuraria mais uma crise do sistema capitalista, que se manifesta pela desaceleração do processo de reprodução do capital.

O neoliberalismo consolidou-se na esteira da crise estrutural dos anos 1970 e expressa a estratégia da classe dominante de aumentar sua hegemonia e expandi-la planetariamente. Isto acirrou drasticamente as contradições na produção e acumulação capitalistas, colocando em risco os fundamentos da economia e a capacidade dos países imperialistas, principalmente dos EUA, e da classe dominante de “crescer, manter a liderança das suas instituições financeiras em todo o mundo e assegurar a posição dominante de sua moeda –, uma estratégia imperial e de classe”, que resultou na crise gerencial do capitalismo na sua forma neoliberal em 2008 (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 11-12).

Para os autores, a crise do neoliberalismo foi determinada por dois fenômenos distintos e interrelacionados: a dinâmica histórica do capitalismo e os mecanismos macroeconômicos e financeiros.

A dinâmica do capitalismo sob a hegemonia neoliberal foi determinada por objetivos de classe (relações de classe), que favoreceram as frações de classe superiores, as de mais alta renda, e por relações imperiais; no caso norte-americano, grande parte da renda nacional provinha do exterior, num claro exemplo da hierarquia imperial. Desse modo, o neoliberalismo reconfigurou a distribuição de renda em favor das classes de renda mais alta nos países centrais, a partir de uma série de tendências convergentes.

Forte pressão foi aplicada sobre a massa de trabalhadores assalariados, o que ajudou a reerguer as taxas de lucro dos baixos níveis atingidos nos anos 1970 – ou, no mínimo, a interromper a tendência de queda. A abertura das fronteiras do comércio e do capital inaugurou o caminho para grandes investimentos nas regiões do globo onde as condições sociais prevalentes

permitted high returns generating capital flows in the direction of the high classes of the United States [...]. The free trade increased the pressure on workers, effect of the competition of countries where the costs of labor are lower; the increasing indebtedness of families and the government also generated large flows of capital; extreme degrees of sophistication and expansion of financing mechanisms emerged after 2000, enabling enormous sources of income for the sector and for the richer families. [...] a significant part of the income flows was based on dubious profits, due to a growing overvaluation of securitization assets (*securities*) (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 18).

Em relação aos mecanismos macroeconômicos e financeiros, dois conjuntos de tendências contribuíram para a crise do neoliberalismo: a macroestratégia insustentável dos EUA, baseada em taxas de acumulação lenta, déficit comercial e endividamento, aumento da demanda das famílias, queda dos investimentos e a busca por altas rendas (lucros, ganhos de capital e altas remunerações das faixas superiores de renda), a partir de mecanismos de financeirização e globalização.

A busca prolongada por altos níveis de renda, conduzida pelos capitalistas e pelos administradores e gerentes financeiros através dos mecanismos de financeirização e globalização neoliberal sob a hegemonia dos EUA, por um lado, alterou profundamente a estrutura e o funcionamento do setor financeiro, a partir dos anos 2000 e, por outro lado, levou as corporações financeiras, as não financeiras e as empresas de *private equity* a produzir ganhos fictícios, como forma de esterilizar passivos financeiros existentes e apresentar resultados extremamente lucrativos e irreais aos seus patrocinadores.

Os ganhos fictícios eram falseados contabilmente de duas formas: a primeira, pela externalização de perdas ou ganhos das instituições financeiras com investimentos de alto risco, colocados fora do balanço das empresas, em paraísos fiscais, falsificando as contas e apresentando resultados lucrativos fictícios; e a segunda, pela contabilidade a preços de mercado<sup>65</sup>, apresentada nos balanços das corporações, que sobrevalorizava os preços das ações e alimentava os lucros das companhias financeiras e os índices de mercado. Os lucros superestimados elevavam o valor líquido das instituições financeiras e geravam uma onda de aquisições com grande potencial de desvalorização.

A produção de ganhos fictícios alimentou fluxos de renda pagos pelas empresas na forma de remuneração aos altos executivos ou na distribuição de

<sup>65</sup> Os títulos eram lançados pelo valor de mercado, simulando assim a ideia de que estavam vendidos, enquanto na contabilidade tradicional os títulos de securitização teriam que ser estimados pelo valor de compra, com uma provisão para desvalorização, quando necessário (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

dividendos, de tal forma que, quanto maior o resultado lucrativo forjado pelas empresas, maiores seriam as remunerações pagas aos capitalistas acionistas e aos administradores de alto escalão.

Esses pagamentos induziram os altos administradores a sobrevalorizarem os lucros e camuflarem os prejuízos. Essa conduta estabeleceu no sistema financeiro mundial, além da fraude uma “cegueira coletiva que resultou em enorme superestimativa de lucros e ganhos que levou ao pagamento de fluxos enormes de altos níveis de renda” uma verdadeira drenagem dos recursos próprios das corporações (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 143).

Paralelamente à expansão da financeirização e da globalização, seguiu-se um movimento de desregulação da movimentação de capitais, que foi decisivo para a desestabilização das economias periféricas e constituiu o estopim de crises na Ásia e na América Latina, nas décadas de 1990 e 2000.

Portanto, a busca por altas rendas imprimidas pelas classes capitalistas através da financeirização e da globalização, aliada a mecanismos de geração de ganhos fictícios a partir de fraudes contábeis, de pagamentos de rendas reais altíssimas por resultados falseados e de desregulação, criaram uma estrutura financeira frágil e inadequada capaz de reduzir o potencial estabilizador das macropolíticas dos Estados.

Essas tendências, ao se combinarem, foram determinantes para deflagrar a crise financeira em agosto de 2007, nos EUA, mas a faísca necessária para a explosão fora a expansão extraordinária do mercado hipotecário norte-americano e em seguida seu colapso, que levaram o mercado imobiliário a entrar em crise e as instituições financeiras relacionadas a quebrarem, contaminando a frágil estrutura financeira global.

A crise do neoliberalismo, na perspectiva de Duménil e Lévy (2014) foi contestada por Harvey (2011, p. 16), que questiona se a “confusão atual” significaria o fim do neoliberalismo. Para o autor, depende do que se entende pelo termo neoliberalismo.

Minha opinião é que se refere a um projeto de classe que surgiu na crise dos anos 1970. Mascarado por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder de classe capitalista.

Nesse sentido, Harvey corrobora a ideia desenvolvida por Duménil e Lévy (2014) de que o neoliberalismo consiste em um projeto da classe capitalista, porém discorda que este esteja em crise. Para ele, é um projeto, até agora, bem sucedido, pois há forte concentração da riqueza e de poder nas “mãos” da classe capitalista, em todos os países que adotaram o projeto neoliberal. Assim sendo, não há nenhuma evidência de seu definhamento ou morte.

Pelo contrário, em momentos de crise financeira, o projeto neoliberal prega que o poder do Estado proteja as instituições financeiras a todo custo, de modo a salvar os bancos e imputar sacrifícios às pessoas, ou seja, privatizando os lucros e socializando os riscos. São políticas que propõem sair da crise fortalecendo o poder da classe capitalista (HARVEY, 2011), tais quais as políticas neoliberais implementadas pelos países centrais para debelar a crise financeira de 2007.

Essa prática de salvaguardar as instituições financeiras foi mais uma vez reafirmada na crise dos empréstimos *subprime*. Estes, por sua vez, são a:

[...] categoria mais baixa numa hierarquia de empréstimos problemáticos, como Jumbo, Alt-A e *subprime*. Jumbo, refere-se a grandes empréstimos, geralmente associados a residências luxuosas, um mercado de maior risco; Alt-A, uma abreviação de Título A — alternativo, carrega um risco maior que um título-A (outro nome de título *prime*), mas com risco menor que o *subprime*. Muitos desses empréstimos eram hipotecas com cláusula de reajuste da taxa de juros, com risco iminente no caso do aumento das taxas de juro (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 193).

A crise dos empréstimos *subprime* forçou os bancos a desvalorizar os títulos lastreados em hipotecas de maior risco, afetando várias instituições financeiras diretamente ligadas ao mercado de hipotecas e provocando em agosto de 2007 a crise financeira. Esta foi, supostamente, uma crise de liquidez no setor interbancário norte-americano, onde a queda do mercado imobiliário e a desvalorização contumaz dos títulos lastreados em hipotecas tornaram os ativos de securitização duvidosos quanto a seu resgate.

Para conter a crise de liquidez, o FED interveio e lançou mão de operações de mercado aberto, compra de títulos a taxas de juros mais baixas, com resultado inexpressivo até o final do ano; foi além e passou a aceitar como contrapartida de empréstimos, títulos com garantias duvidosas.

A estratégia do FED não melhorou a liquidez do sistema financeiro; ao contrário, vários instrumentos financeiros criados entraram em colapso, gerando



prejuízos elevados para as instituições financeiras e uma onda de falências nos bancos, no início de 2008. As falências bancárias espalharam-se pelo mundo a partir do segundo semestre<sup>66</sup>, conferindo ares de uma crise global. A crise bancária reduziu drasticamente a oferta e o crédito para as famílias e para as corporações financeiras, afetando demasiadamente o consumo e a produção norte-americana e mundial.

[...], o quarto trimestre de 2008 marcou um rompimento importante, com um novo e grave aprofundamento da crise, causando uma atmosfera de pânico. Faliram o *Lehman Brothers*, o *Washington Mutual Bank* e outros gigantes financeiros. [...] A política monetária não era eficaz. O arrocho de crédito assumiu proporções ainda maiores. A contração da produção se espalhou por todo o mundo. Observou-se a instabilidade dos mercados de câmbio e as ações despencaram violentamente. Nesse contexto o *Federal Reserve* e o Tesouro intensificaram suas atividades, trabalhando em substituição às instituições financeiras privadas. Iniciou-se uma intervenção ativa a fim de estimular novos empréstimos para financiar a compra de bens e serviços. O financiamento de capital (compra de ações de corporações em dificuldades) suplementou o financiamento de crédito (empréstimos). O *Federal Reserve* e o Tesouro garantiram, como seguradores, ativos duvidosos. *Swap* de moedas estrangeiras foram organizados para ajudar bancos centrais de outros países sem reservas – logo o *Federal Reserve* passou a agir como um Banco Central da economia global (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 48).

Foi a fase do pânico, uma crise global associada à contração da produção mundial. A crise financeira tomou proporções globais, afetando a moeda e a economia de vários países do centro e da periferia do capital, no final de 2008 e o início de 2009.

As perdas financeiras somadas, dos EUA, da Zona do Euro e do Reino Unido, chegaram a US\$ 2,77 bilhões em outubro de 2008. Assim, o caos financeiro instalou-se e foi globalizado.

A extensão global da crise se manifesta na queda simultânea das cotações de ações (27 de agosto a 27 de outubro queda em todos os países – *Nikkei* (Japão), Bolsa de NY, Euronext, Bovespa, Kospi (Coreia do Sul) – de 32% a 47% do valor das ações) e na queda repentina das taxas de câmbio (uma queda dramática das moedas em relação ao Yen entre setembro de 2008 e fevereiro de 2009 [...], quando se atingiu o mínimo, as várias moedas perderam: o real 49%, a libra 44%, o Euro 33% e o dólar 21%. Por consequência a taxa de câmbio entre os países foi dramaticamente afetada (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 270).

<sup>66</sup> As falências e resgate de instituições financeiras foram três durante o ano de 2007, quatro no primeiro semestre de 2008, 26 no segundo semestre de 2008, 53 no primeiro semestre de 2009 e 95 no segundo semestre de 2009 (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

As taxas de crescimento do PIB dos países do centro caíram drasticamente, os déficits aumentaram, as dívidas explodiram e o Banco Central norte-americano reagiu aumentando a oferta de créditos, saindo de US\$ 1 trilhão, no início de 2008 para US\$ 2,4 trilhões, no final do mesmo ano. Deu-se o início da grande contração, segundo Duménil e Lévy (2014, p. 48-49):

Entre julho de 2007 e junho de 2009, a taxa de utilização da capacidade na indústria norte-americana caiu de 79,4% para 65,1%. Essa queda foi maior em outros países. Nos EUA a produção de aço se reduziu em 56% entre agosto de 2008 e maio de 2009. Tal queda na produção causou grande impacto sobre as situações respectivas do setor financeiro, de empresas não financeiras e de famílias. [...] A dívida de governos e países em todo o mundo explodiu.

A economia mundial foi abalada no final de 2008 com a contração da produção norte-americana e seus efeitos negativos sobre a produção de vários países do centro e alguns da periferia; conseqüentemente, houve um colapso das taxas de crescimento e do comércio internacional desses países.

A produção global total de aço no mundo aumentou até maio de 2008 e então caiu cerca de 30% até final de 2008. O colapso ocorreu simultaneamente com intensidades diferentes: EUA caiu 54%, China 15% e 37% no resto do mundo. [...]. A contração do comércio internacional começou no primeiro semestre de 2008. [...] A queda nas exportações nas cinco zonas (EUA, Japão, Coreia do Sul, Zona do Euro e China) do máximo ao mínimo foi de 32% a quase 42% (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 272-273).

Qual a saída encontrada pelo Estado neoliberal à crise financeira global e à grande contração? A solução, mais uma vez, foi socorrer as instituições financeiras, isto é, garantir a manutenção do poder e do fluxo de renda das classes mais altas. Sem reservas, estatizou a dívida privada e trouxe para o interior do Estado a crise financeira, a fim de assegurar, a todo custo, a reprodução do capital.

O Estado mínimo neoliberal transformou-se em Estado máximo para o capital, e novamente fortaleceu a classe capitalista, colocando nos “ombros” dos trabalhadores os custos da crise, o que não evidenciou uma crise do neoliberalismo, mas sua capacidade de adaptação às fraturas impostas pelas contradições do capitalismo. “Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se ‘desmancham no ar’, chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos” (SALVADOR, 2010a, p. 50-51).

Sob a ameaça de enormes perdas e de interrupção de ganhos de capital, o capital financeiro pressionou o Estado para resolver os problemas de falta de liquidez e falência bancária decorrentes da crise. Em resposta, o governo dos EUA (George Bush) reagiu, comprando dívidas podres das instituições financeiras, ofertando novos empréstimos com garantia do FED ou agências federais e financiando ou estatizando capitais privados, através de aquisição pelo Tesouro de ações recém-emitidas pelas instituições financeiras.

A estratégia de ampliar o crédito no final de 2008 não funcionou e o governo norte-americano passou a atacar a crise pelo lado da demanda, aumentando os gastos governamentais, o que provocou um crescimento no déficit orçamentário de 3% do PIB em 2007 para quase 12% em 2009. O incremento do déficit impactou o volume da dívida pública federal: a dívida bruta do Tesouro em poder do público se expandiu em mais de US\$ 2 trilhões entre o final de 2008 e o início de 2009, já no governo Obama (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

Portanto, a crise financeira que iniciou no setor privado dos bancos norte-americanos e contaminou o sistema financeiro internacional foi internalizada pelo Estado, através do socorro do fundo público ao capital financeiro através de um conjunto de medidas para socializar os prejuízos das instituições financeiras, utilizando o dinheiro público, sem a garantia da proteção às famílias endividadadas.

Na mesma linha da crítica de Harvey (2011), Farias (2015), concordou que a crise financeira de 2007 não consistiu em uma crise do neoliberalismo, mas uma crise do processo de reprodução do capital.

A crise é uma “mediação para as contradições inerentes à pluralidade dos capitais industriais. Como mediação complexa, especificamente capitalista, a crise decorre de causa imediata, causa fundamental [...] e causa última” (FARIAS, 2015, p. 73).

A razão imediata da crise está na superprodução de capitais (superprodução de meios de produção) e na superpopulação relativa mais ou menos ampla e decorrente da ineficácia das causas contrariantes da lei geral, o que provoca uma queda da taxa de lucro, retardando a formação de capitais autônomos e ameaçando o processo de produção capitalista (FARIAS, 2015).

Já a causa fundamental da crise reside na

concorrência entre – os capitais numerosos, cujas formas movimentam internamente valores (presentes e futuros, reais e fictícios) de modo autônomo e irregular (com leis e normas distintas) – combinada, simultaneamente, com a desproporção entre a reduzida demanda solvável das massas relativamente à capacidade produtiva global da sociedade” (FARIAS, 2015, p. 80).

A sua causa fundamental está, de um lado, na competição entre os capitais numerosos nas suas mais diversas formas, com leis e normas distintas; e, por outro lado, na desproporção entre a capacidade de consumo das massas e a capacidade de produção total da sociedade, o que conduz a uma desvalorização do capital e à formação de uma superpopulação relativa.

A causa última da crise é, sempre, a pobreza e a restrição ao consumo dos trabalhadores em relação à aceleração da produção capitalista em desenvolver forças produtivas, como se apenas a capacidade absoluta de consumo da sociedade fosse seu limite (FARIAS, 2015).

Portanto, a crise do capitalismo global (crise global), para Farias (2015), é o resultado da combinação da redução da taxa de lucro, que dificulta a formação de capitais autônomos e ameaça a produção capitalista; da competição entre os capitais numerosos e a desproporção entre a capacidade de consumo das massas e a capacidade de produção global da sociedade; e da pobreza e restrição ao consumo em relação ao crescimento acelerado da produção capitalista.

Nesse sentido, filio-me às teses de Harvey (2011) e Farias (2015), que não veem a crise de 2007 como a crise do neoliberalismo, muito menos que o neoliberalismo esteja enfraquecido, haja vista as saídas neoliberais ortodoxas implementadas pelos países do centro para minimizá-la, como os casos da Grécia e da Turquia que, ao transferir os prejuízos do capital financeiro para a dívida soberana desses países, salvaguardaram a riqueza da burguesia financeira nacional e internacional e afundaram os países em uma dívida impagável e numa crise econômica e política sem precedentes nas suas histórias recentes.

A solução neoliberal repetidamente preservou a riqueza e o poder da classe capitalista, do bloco no poder com a hegemonia da burguesia financeira, e transferiu todo o ônus do ajuste para os trabalhadores, dando continuidade à sanha do capital por reprodução e acumulação incessantes.

Portanto, a crise de 2007 não se constituiu uma crise estrutural, na medida em que a crise econômica não se combinou com uma crise política e ideológica, mas sim uma crise conjuntural do capitalismo global.

Assim, como a conjuntura de crise do capitalismo global afetou o capitalismo dependente latino-americano e conformou um tipo capitalista de Estado na periferia do capital, em um contexto de mundialização imperialista neoliberal?

### **3.2 Crise global e os reflexos nos Estados capitalistas latino-americanos**

Para compreender o impacto da crise global nos países capitalistas dependentes latino-americanos, a partir de 2007, é importante, inicialmente, entender o ciclo do capital na economia dependente, seu processo de integração econômica mundial e seu efeito na conformação do Estado capitalista dependente, isto é, no fundo público e nas suas políticas sociais.

O ciclo de reprodução e circulação do capital, isto é, o ciclo do capital na economia dependente se constitui em três partes: a) primeira, a fase de circulação, na qual o capital na forma dinheiro comparece na circulação para comprar meios de produção e força de trabalho; b) segunda, a etapa da acumulação e produção, na qual o capital, por meio da superexploração, valoriza-se, ao produzir a mais-valia; c) terceira, a segunda fase da circulação, na qual o capital busca sua transformação em mais dinheiro através da venda (MARINI, 2012).

Nas economias dependentes, o ciclo do capital caracteriza-se por algumas particularidades; entre elas, a importância do capital estrangeiro em forma de mercadoria ou dinheiro, durante a primeira fase de circulação do capital. O fato de a produção transferir mais-valia, criar mais-valia extraordinária e se desenvolver sobre a base da superexploração do trabalho, leva à concentração e monopolização rápida de setores da economia, em contraposição à necessidade de consumo das massas.

Isso gera um desequilíbrio na distribuição de renda no interior dessas economias, fazendo com que, na segunda fase da circulação, o capital, para se valorizar, procure nos ramos de produção de bens de consumo suntuário<sup>67</sup> sua base para a acumulação.

A necessidade de ampliação da produção e da demanda por estes bens amplia a distorção da renda interna; portanto, os limites postos em torno da remessa de mais-valia ao exterior e da deformação da estrutura da renda na segunda fase da circulação impõem à economia dependente uma saída externa para realizar parte da

<sup>67</sup> Bens de luxo, como os da indústria automotiva (MARINI, 2012).

produção de mercadorias que não conseguiu internamente. Assim, aqui “se fecha o ciclo da dependência do ciclo do capital em relação ao exterior” (MARINI, 2012, p. 35).

Nesse sentido, o processo de reprodução e circulação do capital nos países periféricos é condicionado pela dependência do ciclo do capital em relação ao exterior, em que grupos de países têm suas economias orientadas por outra economia, face ao desenvolvimento e expansão, à qual se encontra atrelada, e por consequência, conforma uma estrutura interna que se redefine de acordo com as possibilidades estruturais da economia de cada país (SANTOS, 1970).

A reafirmação do caráter de dependência dos países latino-americanos ficou patente no processo de reorganização do capital via reestruturação produtiva, que segundo Antunes (2009, p. 34), aconteceu de forma subordinada e dependente, “nos marcos de uma condição subalterna”.

Isso aconteceu, na perspectiva de Bambirra (2015), porque o capitalismo latino-americano se desenvolveu em um cenário de expansão e evolução do capitalismo mundial, assumindo formas variadas e específicas, sem negar as leis gerais do movimento do sistema, que “[...] configuraram no continente tipos específicos de capitalismo dependente, cujo caráter e modo de funcionamento estão intrinsecamente conectados à dinâmica que assume historicamente o capitalismo nos países centrais” (BAMBIRRA, 2015, p. 33).

A situação de dependência caracterizou a inserção dos países latino-americanos na economia capitalista mundial e definiu o lugar secundário que ocupam na divisão internacional do trabalho. Primeiramente, como produtores de matérias-primas e consumidores de bens de consumo da produção leve europeia, nos três primeiros quartos do século XIX, o período de consolidação do capitalismo industrial europeu, sob a hegemonia inglesa, e de conformação da independência política e dos territórios nacionais.

Em seguida, como produtora de matérias-primas e manufaturas de baixo teor tecnológico e consumidora de bens de consumo suntuário e bens de capital, no período de emergência e protagonismo econômico mundial dos EUA e do desenvolvimento da indústria pesada e de grandes monopólios, a partir do último quartel do século XIX (MARINI, 2014).

Entretanto, essa integração do capitalismo dependente ao capitalismo industrial monopolista em nível mundial não se deu de modo uniforme na América



Latina; ao contrário, fatores histórico-estruturais foram determinantes para que um grupo de países iniciasse sua industrialização várias décadas antes de outros.

A integração monopólica estendeu-se na América Latina a partir de dois tipos de estruturas: diversificada, baseada no predomínio do setor primário-exportador e de um processo de industrialização em expansão; e primário-exportador, no qual o setor secundário foi formado apenas por indústrias artesanais.

Essas estruturas conformaram países do tipo A, que já tinham iniciado o processo de industrialização antes do pós-guerra (Argentina, México, Brasil, Chile, Uruguai e Colômbia); países do tipo B, que introduziram sua industrialização depois do pós-guerra, como fruto da integração monopólica (Peru, Venezuela, Equador, Costa Rica, Guatemala, Bolívia, El Salvador, Panamá, Nicarágua, Honduras, República Dominicana e Cuba); e países do tipo C, aqueles com estrutura agrário-exportadora, sem diversificação industrial (Paraguai, Haiti e talvez, o Panamá) (BAMBIRRA, 2015).

Os países do tipo A foram aqueles que responderam mais rapidamente às exigências da demanda internacional, pois possuíam certa infraestrutura econômica; uma vez que a integração inicial se deu, por um lado, pela exportação de matérias-primas para satisfazer as necessidades do mercado internacional e, por outro, pela importação de bens de consumo não duráveis, como também de bens necessários à construção do sistema de transporte ferroviário e para obras portuárias, demandando produtos da indústria pesada europeia. Portanto, nesse primeiro momento, o capital estrangeiro buscou integrar-se às economias dependentes, fornecendo crédito externo a partir de transações comerciais compensatórias.

Entretanto, a partir de 1875, a integração destes países ocorreu de maneira distinta. O surgimento e o protagonismo norte-americano em relação aos britânicos, o desenvolvimento da indústria pesada e a tecnologia inerente a ela, a orientação da economia à concentração das unidades produtivas e ao surgimento dos monopólios, bem como a necessidade do capital cada vez mais concentrado e centralizado em buscar novas áreas para a aplicação fora dos seus limites territoriais nacionais, por meio de empréstimos, financiamentos, aplicações em ações e em investimentos diretos, reorientaram a função do capital estrangeiro na América Latina.

Sua nova função passou a interferir diretamente na economia nacional, a “subtrair abertamente uma parte da mais-valia criada dentro de cada economia

nacional, o que aumentou a concentração do capital nas economias centrais e alimentou o processo de expansão imperialista” (MARINI, 2014, p. 49).

Essa nova forma de integração, via afluxo de capitais estrangeiros diretamente na economia dependente, somada ao avanço do processo de industrialização e urbanização dos países centrais, aumentando a demanda mundial de alimentos, fez prosperar a economia exportadora latino-americana sem precedentes. Contudo, este auge esteve vinculado ao aumento da sua dependência em relação aos países capitalistas centrais industrializados, tanto que “os novos países que se vinculam de maneira dinâmica ao mercado mundial desenvolvem uma modalidade particular de integração” (MARINI, 2014, p. 50).

Assim, com menor ou maior nível de dependência, a economia dos países latino-americanos, no século XIX até o século XX, caracterizou-se por ser uma economia exportadora de bens primários, e em alguns países de manufaturas e por transferir parte da mais-valia produzida aos países centrais através dos preços vigentes no mercado mundial, das práticas financeiras impostas por essas economias, ou da ação direta dos investidores estrangeiros no campo da produção.

Entretanto, para recompor as perdas das transferências de valores da periferia para o centro, as classes dominantes latino-americanas buscaram ressarcilas com o aumento absoluto da mais-valia produzida pelos trabalhadores, submetendo-os a uma superexploração.

[...] a superexploração da força de trabalho é a característica estrutural que demarca a condição dependente de um país. Sua ocorrência se dá em função da existência de mecanismos de transferência de valor entre as economias periférica e central, levando a que a mais-valia produzida na periferia seja apropriada e acumulada no centro. Isto configura uma espécie de ‘capitalismo incompleto’ na periferia, por conta da interrupção de sua acumulação interna de capital, que só pode ser completada com a geração de mais excedente no próprio plano da produção, justamente através da superexploração do trabalho (AMARAL; CARCANHOLO, 2009, p. 222).

A superexploração do trabalho dá-se por três mecanismos, que atuam isoladamente ou em conjunto: o da intensificação do trabalho; o do prolongamento da jornada de trabalho e o da expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho (redução do salário); e constitui, portanto, “o princípio fundamental da economia subdesenvolvida, com tudo que isso implica em matéria de baixos salários, falta de oportunidades de emprego, analfabetismo, subnutrição e repressão policial” (MARINI, 2014, p. 52).

Reforçando a tese da superexploração, Fernandes (1981, p. 45) reafirmou que a economia capitalista dependente está sujeita, como um todo, a uma “depleção de suas riquezas” retirando a possibilidade de “monopolização do excedente econômico de seus próprios agentes econômicos privilegiados”; o que significa dizer que a expropriação de riquezas acontece “à custa dos setores assalariados e destituídos da população, submetidos a mecanismos permanentes de sobre-apropriação e sobre-expropriação capitalistas (sic!)”.

Diante de tais particularidades da economia dependente, como os Estados latino-americanos se configuram na periferia do capital?

Além das fraturas de um Estado de classe, dois processos entrecortam o Estado no capitalismo dependente e definem sua particularidade: a condição de dependência na constituição de suas formações sociais e o caráter da exploração nesses países, ou a superexploração do trabalho, como conformadora das relações entre as classes e frações de classes (OSÓRIO, 2014).

Em relação ao primeiro processo, uma das características do Estado no capitalismo dependente é a restrição da sua soberania frente ao exercício mais pleno da soberania dos Estados imperialistas, o que caracteriza as relações de subsoberania.

[...], a dimensão subsoberana do Estado do capitalismo dependente implica a subordinação/associação do capital e das classes dominantes locais frente ao capital e às classes soberanas do mundo desenvolvido e imperialista, situação que não deve ser interpretada como um obstáculo, mas ao contrário, como uma condição de vida das classes dominantes locais, e que não exclui possíveis conflitos (OSÓRIO, 2014, p. 206).

As relações de subsoberania provocaram o esmaecimento ou ausência nas classes ou frações dominantes do capitalismo dependente de projetos nacionais autônomos de desenvolvimento; tais projetos são sempre subordinados ou associados aos capitais imperialistas em diferentes momentos históricos.

Para completar esse cenário, o processo de monopolização da economia em curso, sustentado pela associação subordinada ao capital estrangeiro ou por investimento estrangeiro direto, reduziu a expansão das classes e frações de classes dominantes e provocou o aumento das contradições no capitalismo dependente. As alternativas para reduzir as debilidades de estrutura e de dominação do Estado dependente foram reforçar as dimensões autoritárias do Estado e do

governo, e absorver as relações de poder de Estados e capitais centrais e imperialistas no seu interior (OSÓRIO, 2014).

Assim, tanto o problema da estrutura das classes dominantes e sua subordinação dependente, como o da debilidade produtiva no capitalismo dependente sempre exigiram forte intervenção estatal.

A matriz estadocêntrica sempre esteve presente na história político-econômica dos países ou regiões periféricas e dependentes, mesmo em épocas em que o discurso oficial e hegemônico vociferava uma redução na intervenção estatal.

Essa matriz esteve presente no Estado desenvolvimentista latino-americano, nas novas funções por este assumidas, com o objetivo de consolidar o modelo de industrialização na América Latina. Para isso, os investimentos estatais foram extremamente importantes; por um lado, porque garantiram a expansão de setores pouco rentáveis ao capital local ou estrangeiro e de atividades estratégicas para o Estado sob o domínio estatal; e, por outro, porque expandiram as funções e as instituições do Estado, aumentando o emprego estatal e a demanda interna, elementos essenciais para incentivar o emergente setor produtivo industrial.

No entanto, eles não foram suficientes para configurar uma burguesia industrial independente, que pudesse alterar o bloco no poder e não apenas reacomodar internamente o poder em seu favor, além de não constituir uma alternativa autônoma de desenvolvimento para a região, rompendo com a subordinação dependente aos países imperialistas. A fração da burguesia industrial necessitava de alianças com o setor primário-exportador (burguesia tradicional), para garantir as rendas provenientes desse setor e transformá-las em consumo de produtos industrializados.

A aliança entre as frações da burguesia industrial e da tradicional, para consolidar a industrialização latino-americana, enfraqueceu e foi rompida nos anos 1950 e 1960, quando o capital local se associou ao capital estrangeiro para “surfear na onda” das grandes transformações econômicas decorrentes da revolução científico-técnica que fez emergir novos setores produtivos – automotivo, petroquímico, eletrônico, etc. – sob o domínio do capital estrangeiro, a partir de uma infraestrutura existente na região e da importação de capitais industriais norte-americanos obsoletos. Esse configurou o período de esgotamento do Estado desenvolvimentista.

Essa associação subordinada e dependente ao capital estrangeiro decorrente das mudanças econômicas provocou divisões sociais e políticas dentro das classes dominantes, com o surgimento de uma fração do grande capital – industrial, comercial, agrícola e financeiro – e de uma burguesia dinâmica, questionadora do modelo de industrialização estendida e diversificada da primeira metade do século XX e defensora de uma industrialização seletiva e concentrada, baseada nos novos ramos industriais (MARINI, 2012).

O término do modelo de industrialização diversificada e a mudança para a seletiva, cada vez mais voltada para o mercado externo, interrompeu a possibilidade de uma aliança ampla entre o capital dinâmico latino-americano e as camadas de classe dominadas. O interesse passou a situar-se nos mercados externo e interno, sendo esse último representado pelo consumo de produtos suntuários. A grande massa assalariada foi negligenciada e iniciou-se, neste período, uma ruptura ampla entre o capital e os setores assalariados (OSÓRIO, 2014).

Essa ruptura entre capital e trabalho deu-se em um momento em que a população trabalhadora e a pequena burguesia assalariada estatal estão fortalecidas. O processo de industrialização diversificada expandiu o setor secundário e impôs a expansão das funções estatais, ampliando, assim, o número de trabalhadores assalariados e suas organizações políticas, na forma de sindicatos e de partidos políticos, entre os anos 1950 e 1960. Esse cenário também multiplicou o ativismo popular decorrente de movimentações de camadas pobres da população urbana, que passaram a reivindicar trabalho, moradia e melhores condições sociais.

A reorientação no padrão de reprodução do capital na região, de um modelo econômico baseado na industrialização diversificada e no mercado interno, para outro, de especialização produtiva e voltado para o mercado externo, ao qual se opunham os trabalhadores, acirrou a luta de classes na América Latina, levando ao estabelecimento de um Estado de contra-insurgência, na maioria dos países latino-americanos, baseado em uma doutrina militar, em tempos de Guerra Fria, em que

os Estados ocidentais e democráticos sofreriam ofensivas do comunismo tanto externas quanto internas, pela via da preparação de quadros comunistas e ativistas no exterior que retornariam para se inserir nas sociedades e a partir dela levar a cabo as tarefas insurgentes, recrutando para tanto diversos setores sociais, como estudantes, dirigentes sindicais, militantes partidários e mesmo a população em geral, gerando desestabilização e permitindo que o comunismo ganhasse posições. [...]. À luz dessa doutrina, a leitura sobre as mobilizações populares e sobre o



ativismo em geral era de que estaria em curso a marcha ascendente da insurgência interna fomentada pelo comunismo internacional (OSÓRIO, 2014, p. 216).

O Estado de contra-insurgência emerge na forma de ditaduras militares ou de governos civis autoritários. Na forma de ditadura, após os golpes militares produzidos pelas Forças Armadas, intensificando a violência sobre a população civil, em vários países da América Latina, principalmente, na parte sul do continente. “No Brasil, em 1964, deu-se início a esse processo, que se seguiu posteriormente na Bolívia (1971), no Chile (1973), no Uruguai (1973), no Peru (1975) e na Argentina (1976)” (OSÓRIO, 2014, p. 217). Em geral,

essas novas ditaduras militares tendem a fechar os parlamentos, anular os partidos políticos, submeter o poder judicial, estabelecer um férreo controle sobre os meios de comunicação e executar políticas de extermínio de dirigentes políticos, estudantes, sindicalistas e de todos aqueles catalogados como subversivos, fazendo uso de uma violência que busca não apenas conter, mas também submeter a população civil pelo medo e pelo pavor. Estes últimos aspectos levarão alguns autores a qualificar tais ditaduras como fascistas, enquanto outros optarão pela denominação de Estados de Quarto Poder, dando ênfase ao novo papel das Forças Armadas como poder no interior dos três poderes clássicos do Estado (OSÓRIO, 2014, p. 218).

Na forma de governos civis autoritários, em que as Forças Armadas não golpearam as instituições democráticas, estas passaram a ter novas funções no interior do Estado, tais como: “destruir as organizações políticas e sindicais, marcar suas lideranças e seus dirigentes, implementar políticas de terra arrasada sobre vastos contingentes da população civil, gerar terror, disciplinar a população” (OSÓRIO, 2014, p. 218-219).

Por trás dessa cortina do autoritarismo, da luta contra a insurgência comunista dentro de cada país, estava presente o uso da violência com um sentido político, de gerar uma paz social necessária para o estabelecimento de novas formas de reprodução do capital excludentes de trabalho e de condições sociais dignas para a ampla maioria da população.

Uma paz social que perduraria por décadas, enquanto os capitais locais criassem as condições de sua reconversão dentro de uma nova divisão internacional de trabalho, em que a região voltaria a ser grande abastecedora de matérias-primas e alimentos para o mercado mundial e produtora de partes e/ou montadora de produtos sob a forma de maquila. Em outras palavras, uma paz para a conformação de um novo padrão de reprodução – exportador – que reproduzisse a dinâmica das economias



dependentes em toda a sua ferocidade com uma estrutura produtiva orientada a ignorar as necessidades do grosso da população, a não integrá-la ou integrá-la apenas marginalmente ao mercado e a redobrar os mecanismos de superexploração (OSÓRIO, 2014, p. 219).

O Estado de contra-insurgência foi a forma política necessária para conter a crescente luta de classe intensificada com o rompimento do pacto de classe, entre o capital e o trabalho, e garantir a “paz social” suficiente para a implementação de novas formas de reprodução do capital na América Latina, baseadas na priorização do mercado através de políticas neoliberais.

Nesse sentido, como a introdução das políticas neoliberais vão reconfigurar o fundo público e as políticas sociais na América Latina?

A saída da crise dos anos 1970 e 1980 através da mundialização imperialista neoliberal buscou mudar o padrão de dependência na América Latina, acarretando uma série de consequências econômicas, políticas e sociais que intensificaram a polarização social nos países periféricos.

Ao nível econômico, alterou-se o padrão de reprodução do capital, passando de um modelo de industrialização diversificada para outro de especialização, no bojo de uma reestruturação produtiva e de uma intensificação da concorrência monopolista e imperialista.

O padrão de especialização produtiva caracterizou-se por estar voltado ao exterior e concentrado em produtos agrícolas, minerais, agroindustriais ou industriais produzidos por grandes empresas monopolistas. Os países periféricos voltariam a produzir e exportar somente os itens em que, natural e historicamente, se especializaram, podendo até absorver determinados setores produtivos descentralizados pelo centro; enquanto os países centrais e imperialistas continuariam a produzir e exportar bens e serviços tecnologicamente mais avançados, gerando contínuos saldos negativos no balanço de transações correntes e conseqüente dependência na periferia do capital, retomando a lógica das vantagens comparativas clássicas do início do século XX.

A constituição do novo padrão exportador de especialização produtiva implicou na destruição de grande parte da indústria ou no seu reposicionamento estratégico, o que caracterizou um processo de desindustrialização e marcou o fim do padrão industrial em grande parte da América Latina, no final dos anos 1970.

Esse novo padrão teve como objetivo reduzir ou acabar com qualquer projeto nacional de maior autonomia, mesmo que nas economias mais pujantes (Brasil e México) setores industriais mais complexos permanecessem ativos, porém estariam integrados ou subsumidos aos setores exportadores necessários à alimentação da cadeia global e dominados por grandes empresas transnacionais (OSÓRIO, 2012).

Assim, a estratégia seria voltar-se para o exterior, exportar bens e serviços com pouco ou quase nenhum conteúdo tecnológico no mercado mundial, o que pode ser comprovado pelos dados relativos ao valor das exportações e seu peso no PIB. Segundo Osório (2012), o valor total das exportações produzidas na região era, aproximadamente, de US\$ 76 bilhões em 1980 e passou para US\$ 985,4 bilhões em 2008 e sua participação no PIB regional passou de 10,3% em 1980 para 23% em 2007. Na comparação com outras regiões do mundo, a taxa de crescimento anual das exportações de bens e serviços no período 1994-2006 foi de 7,4% na América Latina, acima da média mundial de 7,1%, dos países desenvolvidos de 5,9% e abaixo da China com 18,2%.

Esses números demonstram a posição importante das exportações latino-americanas no contexto de expansão das economias para o mercado mundial, situando-se atrás apenas da China, no mesmo período.

Na contramão do crescimento das exportações na região, houve um retrocesso nos salários e nas condições de trabalho, precarizando a vida da maioria da sua população. O que realmente interessa para os capitais numerosos é o poder de compra dos trabalhadores de fora, ou seja, daquelas regiões onde as mercadorias por eles exportadas serão consumidas. Nesse sentido, a deterioração dos salários e das condições laborais é o centro da dinâmica de reprodução do novo padrão exportador, tendo na transformação do fundo de consumo dos trabalhadores em fundo de acumulação, o seu sustentáculo (OSÓRIO, 2012).

Nesse mesmo sentido, Petras (1995, p. 149-150) afirmou que entre 1980-1989 os “salários mínimos urbanos (recebidos por mais da metade da força de trabalho da região) tiveram uma queda de 74% no Peru, 58% no Equador, e de 50% no México”. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) “estimou que 44% da população dessa área (183 milhões de pessoas) vivia na pobreza. [...]. A estimativa de desemprego ou subemprego da força de trabalho girava em torno dos 44%” (PETRAS, 1995, p. 150).

Paralelamente à configuração do padrão de especialização produtiva na região, desabrochou outra tendência, a financeirização, que marcou também o novo padrão de dependência latino-americana, a partir dos anos 1980. O primeiro movimento em que se evidenciou a acumulação de capital financeiro na periferia, aconteceu durante a crise da dívida nos anos 1980.

Esta representaria a fase na qual, [...], ocorre a primeira alteração no eixo da acumulação na periferia [...], já que se rompe com um processo de acumulação produtiva e começa a tomar lugar um tipo de dinâmica calcado na ocorrência de uma espécie de círculo vicioso a partir da recorrência ao endividamento para dar conta de um endividamento anterior, o que gera nova dívida, nova necessidade de recursos e assim sucessivamente. Desse modo, o movimento de financeirização em nível mundial passa a se generalizar para os países periféricos (AMARAL, 2012, p. 68).

O avanço da financeirização da economia com o protagonismo da valorização fictícia do capital, permeada pelo aumento da vulnerabilidade externa da economia exportadora de especialização produtiva (principalmente *commodities*), em um momento de elevada fragilidade financeira decorrente da abertura financeira e da livre movimentação de capitais, permitiu a imposição da lógica especulativa à produtiva, do capital fictício ao capital produtivo, e a conformação de um novo padrão de dependência na América Latina.

Ao nível político, a influência da base econômica exportadora e financeirizada disciplinada pelo Consenso de Washington alterou a forma institucional de regulação dos Estados latino-americanos. O credo neoliberal impôs uma reforma do Estado que o afastou da atividade produtiva, por meio de privatizações de estatais e enxugamento da máquina administrativa, e o aproximou do mercado através da desregulamentação e da liberalização financeira, as quais permitiram a livre movimentação de capitais externos e, por consequência, facilitaram a entrada de divisas que financiariam o déficit gerado pelo aumento das transações correntes com o exterior e das suas dívidas.

Porém, a entrada de divisas nos países dependentes foi condicionada ao receituário ortodoxo neoliberal de equilíbrio orçamentário e estabilidade monetária. A política monetária responsável pelo manejo da taxa de juros passou a ser o principal instrumento de política econômica dos governos latino-americanos e o mecanismo estratégico para desestimular o capital produtivo e alavancar o capital portador de juros, assegurando no processo de acumulação financeira, ganhos cada vez maiores para os rentistas.

Tal receituário foi aplicado, também, com maestria na política fiscal da austeridade, do superávit primário<sup>68</sup>, acendendo, mais ainda a “caldeira” da financeirização na América Latina. Por um lado, a austeridade fiscal reduziu os déficits do governo e a necessidade de incrementar seus gastos, o que implicou redução no pagamento de juros aos rentistas. Por outro lado, a redução dos déficits orçamentários pressionou a inflação para baixo, possibilitando o aumento da taxa de juros real e o crescimento dos ganhos financeiros (AMARAL, 2012).

Além das políticas monetárias e fiscais restritivas adotadas a partir dos anos 1980, outros princípios básicos do dogma neoliberal foram implementados na região: privatização das empresas públicas, desnacionalização dos recursos nacionais e abertura irrestrita da economia ao investimento estrangeiro e à remessa de lucros, juros, *royalties* e rendimentos (PETRAS, 1995).

A aplicação das políticas neoliberais alterou o papel institucional do Estado latino-americano, sufocou os gastos públicos e reduziu a intervenção estatal, gerando perdas sociais e mudanças no perfil das políticas sociais.

As despesas sociais foram reduzidas drasticamente nos países caribenhos e latino-americanos e decresceram, em média por habitante, 21% entre 1980-1985. Ocorreram cortes severos na educação pública e na saúde, com aumento de epidemias de cólera e das infecções por HIV. Os gastos públicos com moradia e serviços de esgotos e limpeza em relação aos gastos gerais governamentais caíram na Argentina, na Bolívia, na Costa Rica, no México. Além disso, foram diminuídos os subsídios para as classes populares e os salários dos funcionários públicos (PETRAS, 1995).

Ao nível da luta política de classes, o novo padrão de exportação baseado na especialização produtiva trouxe um novo bloco no poder, hegemônico pela burguesia financeira.

Ao inserir as economias dependentes na nova divisão internacional do trabalho, por meio do consumo de produtos de alto padrão, e excluir do consumo, grande parcela dos trabalhadores assalariados, a classe ou fração dominante rompeu com o arremedo de Estado de Bem-Estar, com a tradição interventora do Estado desenvolvimentista e do Estado de contra-insurgência.

<sup>68</sup> É o resultado positivo da relação entre as receitas primárias menos os gastos primários. Não estão incluídas nas receitas e nos gastos primários os valores de juros e amortização da dívida.

Assim o fez porque necessitou recompor suas taxas de lucros em queda, em uma conjuntura de baixo crescimento econômico mundial, e nesse contexto, os recursos públicos são fontes preferenciais para garantir a acumulação capitalista, em risco. Nesse sentido, o Estado precisa ser eficiente, equilibrado e austero, e aplicar uma política monetária de juros elevados que garanta a manutenção dos interesses da classe dominante, por ganhos fictícios exorbitantes. Assim, um novo tipo de Estado emergiu nos países latino-americanos, o Estado neoliberal.

As frações dominantes, ao impor o novo padrão de reprodução do capital nos países periféricos, buscaram legitimá-lo, através da constituição de novas bases para a relação de mando-obediência, relacionadas à cidadania, ao voto, às eleições e à transição para a democracia (OSÓRIO, 2014).

A transição para a democracia não alterou o caráter subordinado e dependente do capital e da classe dominante local aos interesses imperialistas e tão pouco provocou mudanças no bloco do poder e de hegemonia da fração de classe dominante durante o período autoritário. Ao contrário,

poucos momentos da história latino-americana expressaram um grau tão forte de oligarquização do Estado e uma capacidade tão marcada de ingerência e decisão política de grupos econômicos restritos como o momento vivido pela região entre ditaduras militares e o período imediatamente posterior à queda de tais ditaduras (que abarcou um lapso de tempo maior ou menor, conforme a situação) ou entre o estabelecimento dos Estados civis de contrainsurgência e sua substituição por governo surgidos de consultas eleitorais [...]. De todo modo, as transições não pressupunham uma mudança substancial do bloco no poder e nem da hegemonia formada durante os governos autoritários, o que ocorreu apenas em casos particulares, já no início do século XXI, como na Venezuela e na Bolívia, em que a abertura eleitoral oferecida pelas transições permitiu que movimentos e forças populares se organizassem e ganhassem a direção do governo. No resto da região, em geral assistimos a uma neo-oligarquização do Estado (OSÓRIO, 2014, p. 229-230).

O mesmo padrão que buscou recompor as taxas de lucro por meio da superexploração do trabalho, combinado com uma abertura democrática para sua legitimação na periferia do capital, não só agudizou a questão social, em especial, a pobreza e a miséria, como intensificou os conflitos sociais e a luta política de classes no interior da América Latina.

Portanto, na periferia do capital consolidou-se, contraditoriamente, um projeto econômico e social excludente e um projeto político-democrático que,

ideologicamente, buscou promover a inclusão social, a partir dos anos 1990, sustentado por um Estado neoliberal.

No nível ideológico, o novo padrão de reprodução do capital, sustentado pela ideologia neoliberal através da política econômica – austeridade e equilíbrio fiscal, desregulamentação e flexibilização trabalhista – permitiu destravar os caminhos para alcançar esse padrão.

O Estado descomprometeu-se em mitigar os efeitos da exploração do capital em amplas camadas da população e tornou-se, nas novas condições do capital monopólico, um “Estado protetor, paternalista e interventor apenas para as necessidades do capital” (OSÓRIO, 2014, p. 243).

A contradição entre o projeto econômico e social excludente e o discurso político-democrático e inclusivo da construção da cidadania, a partir dos anos 1990, pouco reconfigurou as relações de poder nos países latino-americanos. As eleições diretas para o executivo e legislativo serviram apenas para alterar as elites que administravam o aparato estatal, e não para mudar a agenda pública ou o padrão de reprodução e a política econômica.

Exemplos disso foram os governos de Fernando Collor e FHC no Brasil, de Patricio Aylwin e Eduardo Frei Ruiz-Tagle no Chile, de Raúl Alfonsín e Carlos Menem na Argentina, de Alberto Fujimori no Peru e de Carlos Salinas de Gortari, além de Vicente Fox no México.

Exceções inesperadas foram os governos de Hugo Chávez na Venezuela (eleito em 1998 e reeleito em 2002 e 2006) e de Evo Morales na Bolívia (eleito em 2005), que, apoiados por organizações sociais e políticas ligadas às classes populares, aproveitaram-se de ranhuras na aliança das frações de classe dominante abertas pela globalização ou mundialização da economia, alimentadas pela ofensiva do capital ao trabalho e mediadas pela política econômica neoliberal, no campo social e popular (OSÓRIO, 2014).

Venceram as eleições e passaram a cumprir as promessas, desde a ascensão de lideranças populares para ocupar posições estratégicas no aparato estatal até a redefinição da agenda pública, causando constrangimentos e interrupções na reprodução do capital e na sua dominação, bem como possibilitando outras formas de democratização e de organização da comunidade (OSÓRIO, 2014).



Os novos governos populares de Hugo Chávez na Venezuela e de Evo Morales na Bolívia, somados à luta dos movimentos sociais e políticos ocorridos em toda a região latino-americana – no Brasil, a luta dos operários metalúrgicos aliada à dos movimentos urbanos e populares, que deram origem ao Partido dos Trabalhadores (PT) e a do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o levante popular em Chiapas no início do Tratado de Livre Comércio com os EUA e o Canadá e nas mobilizações populares nas eleições de 2006 no México; as mobilizações indígenas que levaram à deposição de vários governos na Bolívia e Equador; o levante popular que pôs fim ao governo de Fernando de La Rúa na Argentina; a resistência dos povos indígenas frente a diversos projetos de expropriação de suas terras no Chile e no Peru – rearticularam as forças populares para a luta contra o imperialismo, a globalização neoliberal e o caráter da dependência e da superexploração que caracterizam o capitalismo dependente latino-americano (OSÓRIO, 2014).

Mesmo com toda a resistência latino-americana, na forma de várias lutas empregadas contra o imperialismo, o neoliberalismo e todas as formas de exploração, opressão e humilhação aos trabalhadores latino-americanos não foi possível encontrar, ainda, uma alternativa revolucionária capaz de interromper esse atual padrão de reprodução do capital.

Alternativas reformistas aconteceram no Brasil, Uruguai, Chile, Costa Rica e México; entretanto, uma em especial merece destaque: ocorreu no Brasil, no início do século XXI e ganhou força na Argentina e no Uruguai, o neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo.

O neodesenvolvimentismo surgiu como alternativa à crise do neoliberalismo. Foi idealizado por setores da classe dominante, na tentativa de criar uma terceira via de desenvolvimento, criticando o neoliberalismo do Consenso de Washington e o socialismo contemporâneo e procurando legitimar-se pela batalha ideológica de resgate caricatural do nacional-desenvolvimentismo (CASTELO, 2013).

Agregaram-se rapidamente aos novos-desenvolvimentistas, os sociais-democratas brasileiros que ocupavam cargos no aparato estatal e no grande capital. Introduziram um “caráter ‘social’, ‘estatista’ e ‘nacionalista’ à nova ideologia” (CASTELO, 2013, p. 389). Falsearam a disputa intercapitalista entre o capital produtivo e o rentista, Estado e mercado, nacional e estrangeiro, intervencionistas e

privatistas e foram influenciados ideológica e politicamente pelos neoliberais (CASTELO, 2013).

Tinham como propostas mais importantes:

1) Complementariedade da atuação de um Estado forte nas falhas do mercado, com o objetivo de fortalecê-lo, leia-se fortalecer o atual padrão de reprodução do capital imposto desde os anos 1980/90 e aprofundá-lo e consolidá-lo no século XXI; (2) na política econômica: responsabilidade fiscal, superávit primário, metas inflacionárias, câmbio flutuante e tributação regressiva, com intervenções pontuais no câmbio e nos juros; (3) incentivos fiscais, tributários e subsídios para conglomerados do capital monopolista aumentarem as suas taxas de lucro, sob o manto de uma política industrial e de inovação tecnológica, a chamada política de “campeãs nacionais”; (4) aumento da massa salarial e do crédito para a ampliação do consumo e do mercado interno e; (5) nas expressões mais agudas da ‘questão social’, a política social de transferência de renda de larga abrangência e focalizada nas camadas mais miseráveis da nossa sociedade (CASTELO, 2013, p. 389).

A agenda neodesenvolvimentista aproxima-se bastante da neoliberal, com destaque para o incentivo estatal ao incremento das taxas de lucro dos grandes monopólios e para a transferência cada vez maior de recursos via orçamento público para a fração capitalista financeira.

No campo das políticas sociais, a intervenção estatal assumiu característica social-liberal: de equidade, igualdade de oportunidades e de programas de transferência de renda direcionadas ao alívio da pobreza, no molde neoliberal do Consenso de Washington. Por outro lado, assistencializaram as políticas sociais e se omitiram sobre a privatização dos serviços públicos sociais (saúde, previdência e educação superior), caracterizando uma prerrogativa do social-liberalismo (CASTELO, 2013).

Em relação às desigualdades sociais, à pobreza e à miséria, os neodesenvolvimentistas defenderam sua redução por meio do consumo, do acesso das camadas sociais mais expropriadas à renda e, por consequência, a geração de um mercado de massa, capaz de retirá-los dessa situação. O mercado, portanto, consiste no melhor mecanismo para melhorar o bem-estar da população e o Estado cumpre uma função auxiliar, de minimizar os efeitos da pobreza e de outras expressões da questão social (CASTELO, 2013).

A alternativa neodesenvolvimentista materializou-se e ganhou evidência nos governos do Partido dos Trabalhadores, começando a apresentar sinais de esgotamento durante o segundo governo Lula.

No entanto, como a estratégia neodesenvolvimentista dos governos Lula e Dilma em resposta à crise conjuntural do capitalismo global conformou o fundo público no Brasil?

O segundo governo Lula (2007-2010) começou a sentir os efeitos da crise financeira global, na metade do seu mandato, no final de 2008 e início de 2009. A crise acarretou, do ponto de vista externo, uma recessão mundial com a queda da demanda global, redução nos preços dos principais produtos da pauta de exportações brasileiras, como também do ingresso de capitais estrangeiros no país. Internamente, diminuiu o crédito expandido no período de 2003-2006 e causou a contração do ritmo da produção nacional, aumentando o desemprego e retraindo a demanda interna.

Para conter os sinais de desaceleração da economia brasileira, o governo Lula implementou medidas anticíclicas, adotadas tanto no campo da política monetária como no da política fiscal, para reduzir os desajustes macroeconômicos e reverter a tendência de redução da atividade econômica.

Na política monetária, as medidas de combate à crise foram, principalmente: “as mudanças nas regras do depósito compulsório, leilões com o dólar e a linha de troca de moeda com o Federal Reserve (FED), que somaram R\$ 284 bilhões” entre outubro de 2008 e abril de 2009 (SALVADOR, 2010a, p. 55). A flexibilização nas regras do depósito compulsório não significou a liberação de mais recursos para os cidadãos brasileiros afetados pela crise de crédito, mas oportunizou mais recursos financeiros no caixa das instituições financeiras para que elas pudessem vender ativos para outras instituições maiores e minimizar os efeitos da crise (SALVADOR, 2010a).

Na política fiscal, as medidas adotadas foram mais modestas, e de acordo com Salvador (2010a, p. 55), implicaram

[...] o menor gasto relativo, entre os países que integram o G-20, em medidas para reduzir o impacto da crise “financeira” global. [...] o Brasil gastou o equivalente a 0,2% do PIB em incentivos fiscais, ficando com o pior desempenho entre os 32 países que também anunciaram recursos. [...]. A OIT também destaca que 93% dos desempregados brasileiros não são beneficiados com os programas anticrise, sendo um dos países em que os desempregados têm a menor proteção social, apesar de os mais atingidos pela crise serem os trabalhadores.

Ainda segundo o autor, durante os meses de novembro de 2008 a dezembro de 2009, o período de maior impacto da crise no Brasil, “foram eliminados 756 mil postos de trabalho, revelando a fragilidade das relações de trabalho, ou seja, a pouca durabilidade de ocupações no nosso mercado de trabalho” (SALVADOR, 2010a, p. 56).

No entanto, as medidas de política fiscal foram agravadas no Brasil porque as desonerações tributárias necessárias para combater a crise através da garantia do emprego afetaram demasiadamente o financiamento do orçamento da seguridade social, enfraquecendo as políticas sociais de saúde, assistência social e previdência social.

De acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), ao longo do ano de 2009, o desempenho da arrecadação tributária em relação a esse ano encolheu 3,05%. Em termos reais, em valores deflacionados pelo IPCA, o equivalente a uma perda de R\$ 21,5 bilhões. Os tributos que mais contribuíram para essa queda de arrecadação foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social para o Pis/Pasep, que são fontes importantes no financiamento da seguridade social brasileira, respondendo por 49% do declínio da arrecadação tributária, em 2009 (SALVADOR, 2010a, p. 56).

Além de todas as medidas de política monetária e de política fiscal de combate à crise que acabaram por beneficiar o capital em detrimento ao trabalho, as transferências de recursos ao orçamento fiscal por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU) significaram mais uma medida que privilegiou o capital na disputa pelos recursos do fundo público no Brasil.

A DRU desvinculou recursos do orçamento da seguridade social para a composição do superávit primário necessário para o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública. Desde sua introdução em 2000, até 2007, foram desviados mais de R\$ 300 bilhões da seguridade social (SALVADOR, 2008) e somente de janeiro a novembro de 2009, a transferência alcançou a cifra de R\$ 35,5 bilhões (SALVADOR, 2010a).

No entanto, como as medidas de política macroeconômica do segundo governo Lula afetaram as finanças públicas dos Estados?

As finanças dos Estados, que estavam muito debilitadas nos anos 1990, forçando o governo FHC negociar um programa de rigoroso ajuste fiscal em 1997, caracterizado pelo pagamento de altos encargos financeiros da dívida pública, de elevadas metas de superávit primário e de restrição para a contratação de novas

dívidas, obtiveram certa melhora do ponto de vista do equilíbrio fiscal; porém, às custas do comprometimento da capacidade de investimento e da expansão dos gastos sociais.

Os Estados perderam sua capacidade de investimento com recursos próprios e sua situação fiscal não piorou na primeira metade da década de 2000 porque a economia nacional cresceu e ampliaram-se as receitas públicas, reduzindo timidamente o impacto do ajuste fiscal até 2007.

Entretanto, o desempenho foi limitado porque o esforço para reduzir o gasto primário em um cenário de crescimento da receita primária foi transferido para o pagamento do serviço da dívida dos Estados. O resultado primário (receitas primárias menos despesas primárias) partiu de um déficit de 0,4% do PIB em 1998, para um superávit de 1,1% do PIB em 2007, no conjunto dos Estados brasileiros (MACIEL, 2016).

Assim, o ajuste fiscal, que de certa forma equilibrou as contas públicas dos Estados, começou a ruir a partir do final de 2008, quando os efeitos da crise do capitalismo global e da redução do crescimento econômico mundial tiveram reflexo direto nas receitas públicas da União e dos Estados brasileiros.

Para combater a desaceleração do crescimento e manter os empregos, o governo federal lançou medidas de desoneração de tributos compartilhadas com os Estados, o que comprometeu mais ainda as receitas públicas dos governos federal e estadual nos anos subsequentes.

Em relação às despesas, que detêm de caráter mais rígido à redução, estas seguiram sua trajetória de crescimento nos Estados, em especial nos da região Nordeste, ajudando a desequilibrar as contas públicas estaduais no período de 2007-2014.

Segundo Maciel (2016, p. 185), o processo de deterioração das finanças públicas dos Estados brasileiros foi ampliado a partir de 2012, com

[...] o menor dinamismo das receitas, o crescimento contínuo das despesas correntes e elevação dos investimentos para a construção de projetos relacionados aos grandes eventos. Os estados conseguiram manter essa expansão dos gastos em função do alívio financeiro provocado pela liberação das autorizações para endividamento dos entes, o que acelerou o processo de desajuste, que culminou com um déficit de 0,3% do PIB em dezembro de 2014.

Assim, a crise do capitalismo global afetou o crescimento econômico brasileiro; no entanto, as medidas de política monetária e fiscal tomadas pelo governo federal para debelar a crise fiscal pioraram as finanças públicas dos governos estaduais, que já apresentavam debilidade desde as décadas de 1980 e 1990.

A crise global, que chegou no Brasil como uma “marolinha” no início do segundo governo Lula e ampliou-se a partir de 2009, foi revertida por meio de medidas anticíclicas que afetaram a formação e a destinação dos recursos do fundo público. Nesse sentido, como a política macroeconômica dos governos Lula e Dilma em resposta à crise do capitalismo global influenciaram o fundo público no Brasil?



## CAPÍTULO 4 FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

O capítulo tem como objetivo discutir a conformação do fundo público no capitalismo dependente brasileiro e sua expressão mais objetiva, o orçamento público, em um período anterior e posterior à crise do capitalismo global.

Assim, interessa saber qual a origem e a destinação dos recursos públicos, isto é, quais são as fontes de receitas que financiam diretamente as políticas sociais no Brasil e qual é a direção do gasto público, em um contexto de crise do capitalismo global, na qual o fundo público é instado, cada vez mais, a contribuir no processo de acumulação capitalista.

A virada do milênio trouxe mudanças estratégicas no modo de produção capitalista e nas relações econômicas e sociais produzidas por agentes políticos no interior do sistema capitalista. Essas mudanças começaram no último quartel do século XX e marcaram o início de uma reação burguesa à crise do capital, que buscou reconfigurar o papel do Estado capitalista nas décadas seguintes, com forte impacto nas políticas sociais. Essa reação foi acompanhada de reestruturação produtiva, de mundialização do capital com dominância financeira e de ajuste estrutural (neoliberal) do Estado.

Nos países latino-americanos, a disputa por recursos do fundo público entre as classes sociais e suas frações, a partir da crise capitalista nas décadas de 1970 e 1980, passou a ser cada vez mais acirrada. De um lado, o capitalista financeiro, pressionando o Estado para direcionar os recursos do orçamento público à reprodução do capital via gastos financeiros; e do outro lado, o trabalhador lutando pela efetivação de direitos sociais, através da ampliação dos gastos sociais. Assim, a disputa pela direção do gasto no interior do fundo público evidencia as prioridades do Estado na aplicação do recurso público.

Desde seu surgimento, na era absolutista, o Estado moderno não cessou de expandir sua intervenção na economia e na vida social, ainda que em determinados momentos da história esse crescimento fosse contestado por economistas liberais como Adam Smith, Jean-Baptiste Say e David Ricardo, que sustentavam que a intervenção do Estado na economia era perversa, improdutiva e levaria a desequilíbrios orçamentários, salvo raríssimas exceções, o que reduziria o ímpeto da reprodução e acumulação capitalistas (SANTOS, 2001).

Por outro lado, essa crescente expansão intervencionista do Estado, longe de ser um obstáculo à acumulação, é funcional ao capitalismo, segundo O'Connor (1977) e Offe (1979).

A expansão intervencionista estatal está estruturada no crescimento exponencial dos recursos públicos arrecadados pelo Estado, principalmente os provenientes do sistema de tributação, e no poder que este passa a ter na distribuição da riqueza apropriada na forma de tributos ou na forma de outras fontes de receitas. Portanto, o fundo público, sua capacidade de recolher recursos para a execução das políticas públicas e do orçamento público, passou a ser condição estrutural para a acumulação e a legitimação capitalista.

O instrumento mais objetivo do fundo público é o orçamento público, o qual, mais do que uma peça técnica de planejamento é uma arena de disputa política, na qual o direcionamento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamento refletirão, além da decisão econômica, as correlações de forças sociais e políticas hegemônicas na sociedade. O seu

resultado final dependerá, obviamente, da correlação de forças sociais aí representadas e das alianças e composições políticas estabelecidas em torno de questões mais polêmicas, como por exemplo, as que se referem à distribuição do ônus tributário às prioridades conferidas aos gastos públicos (OLIVEIRA, 2009, p. 91).

Apesar de teoricamente configurar um instrumento em que a sociedade decide, através dos seus representantes políticos, a direção dos gastos do Estado e suas fontes para financiá-los, e um mecanismo de controle social, na prática, o poder executivo pode alterar as prioridades inclusas na execução orçamentária, ou simplesmente não as executar, caso o orçamento seja autorizativo. Mesmo assim, a leitura da sua execução sinaliza o estágio em que se situa a estrutura das relações sociais e políticas da sociedade (OLIVEIRA, 2009).

No sentido lato, o orçamento público pode ser definido como

instrumento de que dispõe o poder público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados (PISCITELI; TIMBÓ, 2014, p. 32).

É através dele que o poder executivo busca cumprir seus programas de governo ou atingir os objetivos macroeconômicos. Assim, a definição do programa a ser implantado e a direção da política econômica e social priorizada pelo Estado é reflexo dos interesses de classes, que serão negociados pelos representantes políticos da população, em que o orçamento conforma o espaço das suas reivindicações (OLIVEIRA, 2009).

#### **4.1 As receitas no orçamento público**

As receitas públicas financiadoras dos gastos orçamentários do governo são predominantemente oriundas da cobrança de tributos. No entanto, quando a arrecadação é insuficiente para suprir os gastos ou para financiar programas e projetos sem dotação orçamentária, poderá contratar dívida (operações de crédito), sob a forma de contratos e títulos, como forma de incrementar suas receitas.

As receitas tributárias fazem parte de um sistema de tributação do Estado, necessário para angariar fundos para executar os serviços públicos, afetando sobremaneira o sistema econômico e seus agentes econômicos. Ao extrair os tributos do setor privado para financiar seus gastos, o Estado pode afetar diretamente a distribuição de renda, melhorando-a, ao impor ônus tributário maior aos de alta renda, ou piorando-a, realizando o contrário; isso dependerá da combinação de tributos adotados por cada governo.

Os tributos são constituídos de impostos, taxas e contribuições de melhoria. O imposto, na perspectiva keynesiana, é uma “contribuição compulsória instituída e cobrada pelo Estado para o financiamento das atividades que lhes são atribuídas pela sociedade” (OLIVEIRA, 2009, p. 169). Portanto, não é resultado de contrapartida do Estado ao contribuinte, na forma de oferta de serviços públicos ou benefícios sociais; ao contrário, constitui um ônus tributário direto à população.

Os impostos, em relação à sua incidência e ao comportamento do nível de renda, podem ser progressivos, regressivos e proporcionais<sup>69</sup>; e de acordo com sua base de incidência – a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços – podem ser diretos e indiretos.

<sup>69</sup> Aquele cuja imposição não promove alterações na estrutura da distribuição de renda (OLIVEIRA, 2009).

Os progressivos mantêm uma relação direta com o nível de renda: quanto maior a renda, maior a alíquota do imposto a ser cobrada ao contribuinte, e vice-versa; o que efetiva um caráter de progressividade e de justiça fiscal na sua cobrança. Os impostos que mais se adaptam a esse grupo são os impostos diretos.

Estes incidem diretamente sobre a renda e o patrimônio, na medida em que a renda/lucro é auferida ou que exista riqueza material acumulada. Em tese, não podem ser transferidos para terceiros, pois o contribuinte que recolhe é o mesmo que arca com o ônus tributário.

No Brasil, são constituídos por um único imposto que incide sobre a renda: o Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza (IR) e por outros seis que incidem sobre o patrimônio: Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD); sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU); e sobre a Transmissão de Bens Imóveis *Inter vivos* (ITBI). A competência para a cobrança do IR, IGF e ITR é da União; do ITCD e IPVA é dos Estados; e do IPTU e ITBI é dos municípios.

Os regressivos mantêm uma relação inversa com o nível de renda: quanto maior a renda, menor a alíquota do imposto a ser cobrada ao contribuinte, e vice-versa; o que determina um caráter de injustiça fiscal. Os impostos que mais se adaptam a esse grupo são os impostos indiretos.

Estes incidem sobre a produção e o consumo dos bens e serviços, podendo ser transferidos a terceiros, de tal forma que o ônus tributário recai não para quem recolhe o imposto, mas para quem consome os produtos ou serviços; assim, o consumidor indiretamente paga o imposto pelo contribuinte legal (empresário produtor/vendedor).

No Brasil, são constituídos pelo Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Portanto, um sistema tributário, em termos de equidade, só é progressivo, quando o conjunto dos seus impostos, sejam progressivos, regressivos e proporcionais, recolhidos dos cidadãos resultem em melhoria da estrutura de

distribuição de renda; caso a agravem, configura-se regressivo e se não a alterar, é considerada proporcional.

As taxas também consistem em tributos e, diferentemente dos impostos, sua cobrança decorre de uma contrapartida que o Estado oferece ao contribuinte. De acordo com o Art. 145 da Constituição Federal (CF) de 1988, que trata sobre os tributos, a taxa decorre em razão do exercício de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Já as contribuições de melhoria são cobradas mediante a realização de obras públicas que venham trazer benefícios aos residentes de determinada região. Este tributo, segundo Oliveira (2009), é de difícil cobrança, pois para ser efetivado, necessita identificar os residentes que foram beneficiados e ratear entre eles os custos da obra. Dado o grau de dificuldade na sua cobrança, o Estado o tem substituído pelas taxas.

Outra fonte de recursos públicos que, a partir do *Welfare State*, ganhou importância nas receitas orçamentária foram as provenientes de contribuições. As receitas de contribuições são compostas pelas contribuições sociais e econômicas.

A necessidade do Estado de Bem-Estar Social expandir seus gastos públicos sociais para minimizar os efeitos da crise econômica, retomar o crescimento, reativar o consumo e o investimento e combater o desemprego crônico propiciou, na maioria dos Estados capitalistas do centro europeu, a criação de novas fontes de recursos para seu financiamento.

O esquema de financiamento adotado na maioria dos países era tripartite, ou seja, participavam como contribuintes as empresas, os empregados e o governo. Cada país tinha sua alíquota de contribuição e definia seus contribuintes; porém, uma característica similar e importante entre todos era a vinculação das fontes de receitas, incidentes na grande maioria sobre a folha de salários, aos gastos sociais. Esse esquema de financiamento, com o sucesso das políticas de *welfare*, constituiu a base dos sistemas tributários de diversos países, inclusive dos países periféricos, como o Brasil.

No Brasil, conforme o Art. 149 da CF de 1988, a União tem competência exclusiva para instituir contribuições sociais, de intervenção do domínio econômico e de interesse das categorias econômicas; e no seu parágrafo primeiro, atribuiu aos Estados, Distrito Federal e Municípios a competência de instituir contribuição,

cobrada dos seus servidores, para o custeio dos sistemas de previdência e assistência social destes entes federados.

As contribuições sociais instituídas na CF de 1988 aportaram muitos recursos para o orçamento da seguridade social e são fontes estáveis extremamente importantes para a consolidação do sistema de proteção social brasileiro.

O conjunto das receitas tributárias e das receitas de contribuições relacionadas ao PIB ou Produto Nacional Bruto (PNB) constitui a carga tributária, que expressa a relação entre o “volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o produto ou renda nacional de um determinado país” (OLIVEIRA, 2009, p. 166).

As receitas orçamentárias não se restringem às oriundas da cobrança de tributos e de contribuições, mas também de receitas:

i) da exploração de atividades econômicas por seus órgãos e unidades orçamentárias, classificadas como receitas agropecuária, industrial e de serviços; ii) da exploração do seu patrimônio, na forma de juros, aluguéis e dividendos (receitas patrimoniais); iii) das transferências que recebe de pessoas jurídicas, físicas e também de outras unidades do governo (transferências correntes e de capital); iv) da venda de seu patrimônio (alienação de bens); v) da dívida contratada, que aparece contabilizada, no orçamento como operação de crédito [...] (OLIVEIRA, 2009, p. 165-166).

As receitas provenientes de operação de crédito constituem dívida do Estado para com seus credores; portanto, é uma forma de aumentar as receitas públicas via endividamento público.

A dívida pública, que na sua origem era um mecanismo de financiamento dos gastos do Estado, quando este não conseguia arrecadar recursos tributários suficientes para cobrir as suas despesas ou mesmo quando a sociedade rejeitava aumentos dos impostos, tornou-se, segundo Marx (1988b, p. 278), “uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva”.

O sistema de crédito público, isto é, a dívida dos países constituiu-se como dívida pública na Holanda; foi a partir de então que o “crédito público torna-se o credo do capital. E com o surgimento do endividamento do Estado, o lugar do pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é ocupado pela falta de fé na dívida pública” (MARX, 1988b, p. 278).

A dívida passou a servir de “mola” impulsionadora da acumulação capitalista, para além dos recursos tributários até então utilizados.



[...] 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 se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária (MARX, 1988b, p. 278).

O mais grave, para Marx (1988b), é que os credores dessa dívida não precisam entregar nada, pois as somas emprestadas ao Estado transformam-se em títulos públicos que podem ser facilmente negociados e repostos às mesmas somas emprestadas.

A dívida pública fez emergir na burguesia capitalista a fração dos rentistas ociosos e dos financistas, fazendo prosperar as sociedades por ações, o comércio de títulos de todas as espécies, o jogo da bolsa e a bancocracia; também fez surgir o sistema internacional de crédito para impulsionar a internacionalização do modo de produção capitalista.

Entretanto, quem assume os custos dessa dívida pública? Segundo Marx (1988b), a dívida do Estado é garantida pelas suas receitas, que precisam superar os juros e outros pagamentos anuais, o que vincula o sistema tributário ao sistema dos empréstimos nacionais; estes, por sua vez, serão necessários para cobrir os gastos inesperados, sem que o contribuinte sinta imediatamente.

Porém, mais tarde, inevitavelmente, os impostos serão aumentados; no entanto, a elevação dos impostos em consequência das sucessivas dívidas contratadas conduz a novos empréstimos frente às necessidades inesperadas, o que demonstra a necessidade da supertributação do Estado, que recai, com maior ônus, sobre a classe dos trabalhadores, principalmente, na sua fração de renda mais baixa.

Contudo, tanto a dívida pública como o déficit ou “o lugar do pecado contra o Espírito Santo” (MARX, 1988b, p. 278), passara, a ser o lugar da salvação do Estado interventor keynesiano durante o estágio do capitalismo monopolista. Tornaram-se instrumentos de política fiscal, para combater as crises econômicas cíclicas e garantir o pleno emprego, e de política monetária do Estado para regular a liquidez e as taxas de juros da economia.

A dívida pública apresenta-se sob várias formas, de acordo com Oliveira (2009, p. 292):

i) emissão de moeda, que representa um débito do Estado para com a sociedade; ii) contratual, que resulta de contratos assinados na aquisição de produtos, serviços e empréstimos realizados pelo setor público junto a

agentes internos e/ou externos; iii) mobiliária, com a qual o governo obtém recursos que necessita vendendo título no mercado financeiro, com prazos determinados de resgate.

Tem como metodologia e critérios de mensuração, formas variadas. Pode ser calculada na forma bruta, em que constam todos os passivos, como também na forma líquida, em que ativos como reservas externas, créditos a receber, etc. são deduzidos da dívida bruta para a configuração da sua posição líquida (OLIVEIRA, 2009).

Outro elemento importante para análise é verificar o montante da dívida pública e dos seus encargos (juros e amortizações), em termos absolutos e relativos, o que, ao se comparar os valores da dívida com suas receitas, pode demonstrar o grau de comprometimento dos recursos públicos com seu pagamento.

No Brasil, a disputa pelo fundo público teve seu acirramento a partir dos anos 1990, em meio ao processo de institucionalização das políticas sociais conquistadas pelos trabalhadores na Constituição de 1988. Contraditoriamente, foi o momento também do protagonismo das ideias neoliberais que reivindicavam o ajuste estrutural do Estado, priorizando o financiamento do capital, de acordo com os postulados do Consenso de Washington.

O Estado intervencionista/desenvolvimentista na vida econômica e social dos anos 1950/60/70, que atuou como organizador e agente estruturante desse processo, “com forte atuação na constituição de suas bases, por meio das empresas estatais, dos investimentos públicos e da implementação de políticas voltadas para estimular o investimento privado” (OLIVEIRA, 2009, p. 75), apresentou sinais de esgotamento, muito influenciado pela crise da dívida dos anos 1980 e abriu espaço para o ideário neoliberal de redução do tamanho do Estado e ampliação da soberania do mercado, a partir dos anos 1990. Ainda segundo o autor,

É este novo Estado, modificado em sua ossatura material, em suas instituições e em seus objetivos-alvo, que, aderindo ao ideário dessa doutrina, os governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) dariam início tanto à construção como ao fortalecimento de suas bases, com a adoção de políticas de abertura comercial e financeira, de desregulamentação da economia e de desmonte do setor público e das políticas sociais, de modo geral, privatizando empresas estatais e promovendo/reduzindo o compromisso do Estado com a oferta de políticas públicas, em prol das forças de mercado, ao mesmo tempo que encaminharam uma série de reformas para realizar seu ajustamento financeiro e assegurar uma gestão responsável de suas finanças, traduzida

em equilíbrio fiscal e garantia de sustentabilidade e pagamento da dívida pública e de seus encargos (OLIVEIRA, 2009, p. 76).

Durante o governo FHC, não obstante a implementação do ajuste fiscal, a dívida pública brasileira explodiu, de tal modo que a carga tributária atingiu, de forma inédita, 35% do PIB. Por um lado, reduziu a função de legitimação do Estado e, por outro, exacerbou sua função de acumulação.

Essa preferência trouxe consequências drásticas para a alocação e destinação dos recursos do fundo público, como por exemplo: o aprofundamento do caráter regressivo da carga tributária, combinado com um direcionamento maior dos gastos públicos da União para os gastos financeiros, em detrimento dos gastos sociais.

Esse perfil não se alterou ao longo dos governos do PT; ao contrário, o governo Lula deu continuidade ao caráter regressivo do financiamento das políticas de seguridade social do governo anterior, “onerando fiscalmente os trabalhadores e as classes de menores rendas e privilegiando os capitalistas, principalmente, os da fração superior das classes capitalistas” (ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR, 2015, p. 247), o que se manteve durante o governo Dilma.

Esse caráter regressivo da carga tributária ficou evidente quando foram analisadas as fontes de financiamento da seguridade social, no decorrer do governo Lula.

#### **4.2 Financiamento tributário das políticas de seguridade social no Brasil**

Em um contexto de mundialização imperialista neoliberal, em que a dependência e a superexploração marcam a reprodução do capital, e a política fiscal aprofunda o caráter regressivo da carga tributária, como se apresentou o financiamento tributário da seguridade social, durante o governo Lula?

A Constituição de 1988 estabeleceu, no seu Art. 194, que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a garantir os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, tendo como princípios a universalidade, a diversidade da base de financiamento, o caráter democrático e descentralizado da administração e a gestão participativa, dentre outros.

A política de seguridade social passaria a ser financiada anualmente por toda a sociedade, indistintamente, de forma direta e indireta, na forma da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e dos municípios e de contribuições sociais do empregador, trabalhador e sobre a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, 2003).

O estabelecimento de diversas fontes de financiamento, a partir de 1988, assegurou constitucionalmente, recursos para a implantação das políticas sociais brasileiras, ampliando a importância do fundo público e do Estado brasileiro na resolução dos conflitos sociais e econômicos advindos do modo de produção capitalista, como pode ser visualizado no Quadro 1.

**Quadro 1 - Fontes de recursos da seguridade social**

- |   |
|---|
| 1 Recursos Provenientes de Impostos   |
| 1.1 Recursos Ordinários   |
| 2 Contribuições Sociais   |
| 2.1 Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS) |
| 2.1.1 Contribuição dos Empregadores (PJ)  |
| 2.1.2 Contribuição dos Trabalhadores (PF)   |
| 2.2 Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL)                                     |
| 2.3 Contribuição para Fins de Seguridade Social (COFINS)                          |
| 2.4 Plano de Seguridade Social do Servidor  |
| 2.5 Contribuição Patronal – Seguridade Servidor                                   |
| 2.6 Contribuição para o Custeio da Pensão dos Militares                           |
| 2.7 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)                  |
| 2.8 Renda de Loterias e Prognósticos  |
| 3 Outras Fontes   |
| 3.1 Recursos Próprios Financeiros   |
| 3.2 Recursos Próprios não-Financeiros   |
| 3.3 Operação de Crédito   |
| 3.4 Juros de Mora SRF/SF  |
| 3.5 Compensação Financeira do Petróleo  |
| 3.6 Outras Receitas Originárias   |
| 3.7 Remuneração do Tesouro Nacional   |
| 3.8 Alienação de Bens Apreendidos   |
| 3.9 Outros Recursos   |
| 4 Fundo de Combate à Pobreza  |

**Fonte:** ALENCAR JR. (2018). Adaptado de SALVADOR (2012).

No entanto, apesar da Constituição de 1988 ter avançado na garantia dos direitos de cidadania – saúde, previdência, assistência social e outros – sua institucionalização deu-se em um contexto de crise do capital, com predomínio da ideologia neoliberal e da contrarreforma do Estado, sendo extremamente difícil alocar os recursos orçamentários necessários para financiar as mudanças propostas pela Constituição.

Além da dificuldade da expansão dos recursos orçamentários para a efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988, a regressividade da carga tributária – onerando fiscalmente os mais pobres e privilegiando os mais ricos – enquanto característica central do sistema tributário brasileiro, dificultou mais ainda a velocidade da sua expansão.

Durante o governo FHC, houve um aprofundamento do caráter regressivo da carga tributária, provocando como consequência “uma perversa concentração de renda via financiamento do orçamento público” (SALVADOR, 2012, p. 129); e sua configuração não foi alterada durante o governo Lula. Isto ficou evidente quando o autor analisou o orçamento da União em 2009, cuja arrecadação tributária alcançou R\$ 1,04 trilhão, tendo como base de incidência econômica os tributos (consumo, patrimônio e renda), e constatou que:

- a) do montante de R\$ 1,04 trilhão arrecadados, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 569,93 bilhões, equivalentes a 54,9% da arrecadação tributária das três esferas de governo;
- b) quando se agrega tributação incidente sobre o consumo com aquelas imputadas sobre a renda dos trabalhadores, fica revelado que o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo que são responsáveis por 65,58% das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios;
- c) quando se compara os impostos e contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores, observa-se que, enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em CSLL e IRPJ, os trabalhadores pagaram cinco vezes mais tributos diretos que os bancos (R\$ 110,86 bilhões);
- d) a carga tributária sobre o patrimônio tem participação irrisória sobre o montante de tributos arrecadados, 3,72%, ou 1,23% do PIB (SALVADOR, 2012, p. 130).

O caráter regressivo da carga tributária, mantido no governo Lula, torna-se mais evidente quando são analisadas as fontes de financiamento das políticas de seguridade social no Brasil. Para isso, foram utilizados dados da pesquisa realizada e publicada por Salvador (2012), que demonstraram a importância relativa de cada fonte no financiamento dos gastos relativos às políticas de saúde, previdência e assistência social (seguridade social).

Para o autor, o custeio da seguridade social tem sido realizado de forma fragmentada, contrariando o princípio da totalidade<sup>70</sup> expresso na Constituição de 1988. Desde a implantação do Plano Real, os recursos das contribuições sociais diretas dos empregadores e trabalhadores financiam, exclusivamente, os gastos da previdência social, enquanto os recursos das contribuições sobre o faturamento, os lucros e a movimentação financeira financiam os gastos com saúde e assistência social (SALVADOR, 2012).

No governo Lula, as receitas oriundas de diversas fontes de recursos para financiar a seguridade social totalizaram R\$ 357.436 milhões em 2003, sendo que as contribuições sociais participaram com R\$ 317.353 milhões, seguidas por recursos provenientes de impostos, com R\$ 33.450 milhões, de outras fontes com R\$ 4.436 milhões e do fundo de combate à pobreza, com R\$ 2.197 milhões, como pode ser visualizado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Financiamento da Seguridade Social por fonte de recursos, em milhões de reais e deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2003-2010**

<b>FONTES</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>média</b>	<b>part (%)</b>	<b>var (%)</b>
Recursos Provenientes de Impostos	33.450	21.365	19.656	14.494	20.138	37.566	39.264	33.612	27.443	6,81	0,48
Contribuições Sociais	317.353	307.632	322.701	353.035	377.666	391.815	401.727	418.808	361.342	89,68	31,97
Outras Fontes	4.436	4.529	4.206	4.949	5.357	5.682	5.102	37.409	8.959	2,22	743,30
Fundo de Combate à Pobreza	2.197	7.836	7.267	9.000	12.340	2.854	80	20	5.199	1,29	-99,09
<b>TOTAL</b>	<b>357.436</b>	<b>341.362</b>	<b>353.830</b>	<b>381.478</b>	<b>415.501</b>	<b>437.917</b>	<b>446.173</b>	<b>489.849</b>	<b>402.943</b>	<b>100,00</b>	<b>37,05</b>

**Fonte:** ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR (2015). Dados: SALVADOR (2012).

Apesar do declínio das contribuições sociais em 2004, quando descontada a inflação do período, nos seis anos seguintes de governo, houve aumento sistemático do volume de recursos aportados, atingindo R\$ 418.808 milhões em 2010. As outras fontes (inclusas as receitas financeiras e outros recursos) atingiram R\$ 37.409 milhões, ao passo que as receitas provenientes de impostos totalizaram R\$ 33.612 milhões e as do fundo de combate à pobreza somaram R\$ 20 milhões.

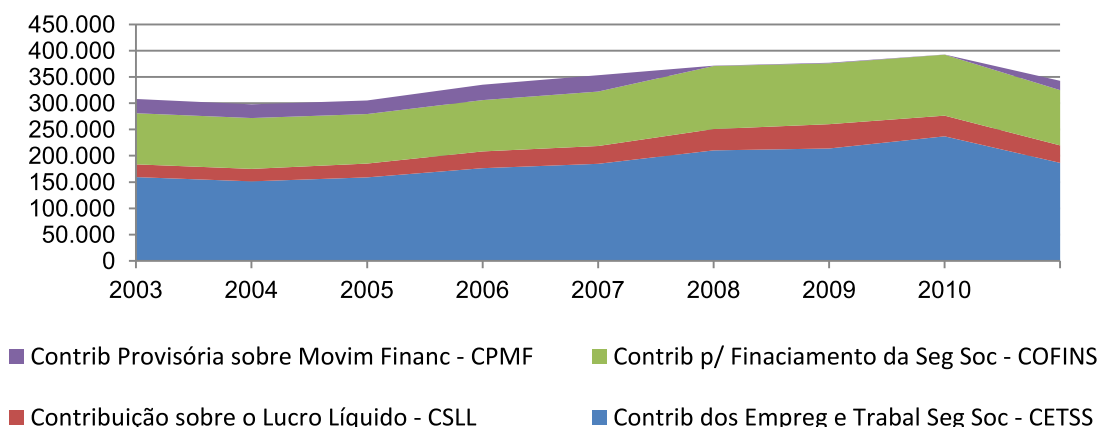
Durante o governo Lula (2003-2010), as contribuições sociais cresceram 31,97% e foram responsáveis em média por 89,68% dos recursos aportados no financiamento da seguridade social; enquanto os recursos provenientes de impostos praticamente não cresceram e os do fundo de combate à pobreza pouco

<sup>70</sup> A Constituição no seu art. 195, III, § 2 determina que a proposta de orçamento da seguridade social seja elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social.



acrescentaram. Por outro lado, os recursos oriundos de outras fontes tiveram um crescimento exponencial de 743,3%, influenciado por novas receitas (receitas financeiras, operações de crédito e outros recursos); entretanto, sua participação média foi de somente 2,22%.

**Gráfico 1 - Receita de Contribuições Sociais distribuída por subfontes de recursos, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2010**



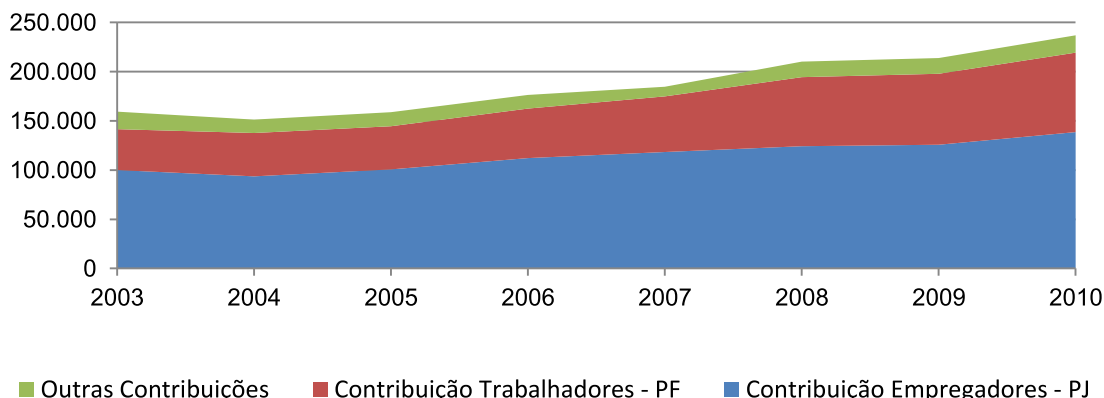
**Fonte:** SALVADOR (2012). Elaboração: ALENCAR JR. (2018).

Entre as contribuições sociais mais significativas estão: a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), que representou 51,6% do total; a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)<sup>71</sup>, com 29,09%; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), com 9,21% e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), com 4,89%, como pode ser visualizado no Gráfico 1.

A CETSS, principal contribuição social, que incide sobre a folha de pagamento das empresas e também composta pela contribuição direta dos trabalhadores, arrecadou R\$ 159.406 milhões em 2003 para o financiamento da previdência social, sendo que R\$ 100.054 milhões foram aportados pela contribuição dos empregadores, R\$ 41.546 pelas contribuições dos trabalhadores e R\$ 17.805 milhões por outras contribuições previdenciárias. Em 2010, as contribuições atingiram R\$ 236.990 milhões, sendo R\$ 138.620 milhões oriundos dos empregadores, R\$ 80.747 milhões dos trabalhadores e R\$ 17.622 milhões de outras contribuições, como pode ser visto no Gráfico 2.

<sup>71</sup> Segundo Salvador (2012), a COFINS é a principal fonte de recursos da assistência social no Brasil.

**Gráfico 2 - Receita da CETSS por contribuição dos trabalhadores, empregadores e outras contribuições, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2010**



**Fonte:** SALVADOR (2012). Elaboração: ALENCAR JR. (2018).

Portanto, do ponto de vista da CETSS para o financiamento da previdência, durante o governo Lula (2003-2010), ficou evidente uma expansão de 48,67%, mais influenciada pelo crescimento das contribuições dos trabalhadores (94,36%) do que pelo incremento das contribuições dos empregadores (38,55%). Não obstante os encargos pagos pelos patrões constituam sua principal fonte de recursos, ressalta-se que essa fonte de financiamento está em risco nos anos recentes, devido à desoneração da folha de pagamento.

Os gastos tributários referentes à desoneração da folha de pagamento alcançaram o montante de R\$ 24 bilhões em 2014, representaram mais da metade das desonerações alocadas na função trabalho e 9,64% dos gastos tributários previstos no PLOA de 2014, de acordo com RFB (2013<sup>72</sup>). Essas desonerações da folha de pagamento afetam diretamente o Orçamento da Seguridade Social (OSS), pois a contribuição de Empregados e Empregadores, que integra a contribuição sobre a folha de pagamento, representa mais da metade deste orçamento (SALVADOR, 2015).

O governo federal incluiu, no âmbito do Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011, a desoneração da folha de pagamento para alguns segmentos econômicos (confecções, calçados, móveis e *software*), que será compensada no faturamento desses segmentos. Diante do agravamento da crise econômica internacional, essas medidas foram expandidas em 2012 (SALVADOR, 2015).

<sup>72</sup> Disponível em:

<[http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2012/04/05/2012\\_04\\_05\\_11\\_49\\_16\\_693391637.html](http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2012/04/05/2012_04_05_11_49_16_693391637.html)>. Acesso em: 23 mar. 2015.

Ampliaram-se as desonerações por meio da substituição da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento (20% do INSS) de 15 setores da indústria por uma alíquota entre 1,5% e 2,5% sobre o faturamento bruto das empresas. De acordo com o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, somente essa renúncia foi estimada em R\$ 7,2 bilhões.

A COFINS, segunda contribuição social mais importante e que incide sobre o faturamento das empresas, aportou recursos na ordem de R\$ 97.225 milhões para o financiamento da saúde e da assistência social, em 2003. Esses recursos sofreram uma queda nos dois anos seguintes do governo Lula, para voltar a crescer em 2006. Atingiram o patamar de R\$ 119.829 milhões em 2008 e encerraram o período com R\$ 115.984 milhões em 2010, como pode ser visualizado no Gráfico 1. Entre 2003 e 2010, sua arrecadação cresceu 19,29%, a menor taxa de crescimento entre as principais contribuições sociais.

A CSLL, a terceira contribuição social mais significativa e a única que incide sobre a renda do capital, aportou recursos na ordem de R\$ 24.289 milhões para o financiamento da saúde e da assistência social, em 2003. Esses recursos sofreram uma queda no ano subsequente, voltaram a crescer em 2006, atingiram R\$ 46.258 milhões em 2009 e recuaram para R\$ 39.374 milhões, em 2010. Registraram crescimento de 62,11% no período analisado, sendo a maior taxa dentre todas as contribuições sociais. No entanto, quando analisada sua participação no total das contribuições sociais, esta praticamente não se alterou, variando de 8% em 2003 para 9% em 2010.

A CPMF, contribuição sobre a movimentação financeira e fonte substantiva de recursos para o financiamento da saúde, durante o governo Lula até 2007, aportou recursos para a seguridade social da ordem de R\$ 27.119 milhões em 2003. Em 2007, último ano de sua vigência, foram arrecadados R\$ 31.100 milhões, 8% do total de recursos arrecadados pelas contribuições sociais. Sua extinção reduziu as fontes de recursos estáveis<sup>73</sup> e levou o governo a buscar outras fontes, ora instáveis, como as receitas financeiras, operações de crédito e compensação financeira do petróleo. Tais fontes não foram criadas para financiar a seguridade social; por isso, poderão ser alocadas para quaisquer despesas tributárias, o que coloca o financiamento das políticas sociais dependente da disputa política a ser travada no orçamento fiscal.

<sup>73</sup> As contribuições sociais são fonte de recursos estáveis, pois obrigam o Estado a aplicar os recursos no destino estabelecido quando o tributo foi criado.

Ao longo do governo Lula, ficou demonstrado que as contribuições sociais representaram, em média, 89% das receitas arrecadadas para o financiamento da seguridade social. Destas, a CETSS participou com 51%, a COFINS com 29% e a CSLL com 9%. No entanto, a extinção da CPMF e a necessidade de novas fontes para o financiamento da seguridade social têm colocado em risco a estabilidade do financiamento e a implementação das políticas de saúde, previdência e assistência social, bem como os efeitos redistributivos que elas podem produzir na sociedade brasileira.

Dentre as contribuições sociais, a CETSS – fonte de financiamento exclusivo da previdência – foi a mais representativa, seguida pela COFINS e CSLL. Em termos absolutos, os empregadores são os maiores contribuintes da previdência; e em termos relativos, o crescimento das contribuições dos trabalhadores foi mais acelerado do que o das contribuições dos empregadores, durante o governo Lula.

Isto implica dizer que houve uma desaceleração dos gastos dos empregadores e uma aceleração dos gastos dos trabalhadores com a previdência social. Além disso, a contribuição dos empregadores tem um caráter de tributo indireto, já que é contabilizada como custo, o qual é repassado aos preços dos produtos a serem consumidos, transferindo para os consumidores o ônus tributário, anulando o efeito redistributivo e ampliando a regressividade da tributação.

A COFINS também se configura como um tributo indireto e regressivo, uma vez que é incorporada aos preços dos produtos, mais uma vez anulando o gasto tributário realizado e transferindo-o para os trabalhadores, principalmente, para aqueles de rendas mais baixas.

E por último, a CSLL, a única contribuição que incide sobre a renda dos capitalistas, não teve sua posição alterada em termos de participação no total arrecadado pelas contribuições sociais, durante o governo Lula. No entanto, ao comparar as receitas médias geradas pela incidência das contribuições sobre a renda dos capitalistas (CSLL) e dos trabalhadores (contribuições para a previdência), é possível afirmar que a parcela gerada pelas contribuições dos trabalhadores foi 1,7 vezes superior às contribuições geradas pelos capitalistas, de modo que a renda do capital (lucro) gerou, proporcionalmente, menos recursos do que a renda dos trabalhadores, destinada ao pagamento da sua previdência.

Essa desproporcionalidade favorável ao capital no recolhimento das receitas públicas durante o governo Lula, deu continuidade ao caráter regressivo das receitas

tributárias para o financiamento das políticas sociais do governo anterior, onerando fiscalmente os trabalhadores e privilegiando os capitalistas, principalmente os da fração hegemônica. Isto foi demonstrado pela estrutura tributária, que se apoiou em tributos indiretos e regressivos sobre o consumo e a produção, para arrecadar recursos e financiar as políticas de seguridade social no Brasil.

Assim, durante o governo Lula, quem financiou os gastos sociais, ou seja, “quem pagou a conta” foram os trabalhadores, pois arcaram duplamente: com os custos do financiamento dos seus benefícios sociais, através da crescente regressividade tributária; e com os custos do financiamento das rendas de capital a partir das receitas tributárias arrecadadas, oriundas na maior parte, da classe trabalhadora. Assim, o trabalhador, ao mesmo tempo, financiou os gastos sociais e as receitas financeiras do capital.

Portanto, ao longo do governo do PT, o ônus do financiamento da seguridade social recaiu sobre os trabalhadores, e o fundo público cumpriu papel fundamental, ao garantir a paz social necessária para a manutenção do processo de acumulação financeira capitalista em curso no Brasil.

#### **4.3 Gastos públicos no Brasil: alocação dos recursos tributários do Fundo Público Federal (FPF) no período de 2003 a 2014**

Os gastos públicos constituem escolhas políticas dos governos no que se refere aos diversos serviços prestados à sociedade e representam “o custo da provisão dos bens e serviços executados pelo setor público que aparece nas contas orçamentárias do governo” (RIANI, 2009, p. 54).

Para o autor, essa categoria ultrapassa o conceito de gastos governamentais, enquanto despesas realizadas em unidades das administrações direta e indireta do governo (inclusas as autarquias e fundações), acrescentando as despesas com as atividades econômicas produtivas (empresas estatais).

No mesmo sentido, Oliveira (2009) reconhece que os gastos públicos estão relacionados às decisões políticas, em que a opção da despesa envolve um ato que se fundamenta em critérios político-ideológicos na disputa pelo poder governamental.

[...] a estrutura da despesa governamental deve revelar, em cada realidade e em cada contexto histórico, as forças econômicas e políticas que, com maior poder de influência sobre as decisões de gasto do Estado – ou seja, as que determinam sua direção e tendências –, conseguem acomodar, no orçamento, seus interesses (OLIVEIRA, 2009, p. 122).

Já Piscitelli e Timbó (2014, p. 157) conceituam despesa pública como “um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata – com redução de disponibilidades – ou mediata – com reconhecimento dessa obrigação”.

No entanto, para maior transparência, diversos critérios são adotados para a classificação do gasto orçamentário público. A despesa pode ser classificada de forma institucional, funcional, por programas e segundo a natureza; a primeira tem por finalidade essencial “evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, isto é, os órgãos que gastam os recursos de conformidade com a programação orçamentária” (GIACOMONI, 2010, p. 90).

A segunda tem como objetivo principal “fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado” (GIACOMONI, 2010, p. 95) e tem como critério de classificação as categorias função (o maior nível de agregação da despesa pública) e subfunção (parte da função e um subconjunto da despesa pública).

A terceira busca “demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade” (GIACOMONI, 2010, p. 100), e, por último, a classificação segundo a natureza tem como finalidade evidenciar os efeitos do gasto público sobre a economia.

As despesas públicas também podem ser classificadas em financeiras e não financeiras. Por exemplo, no caso da União, a despesa financeira diz respeito aos gastos do governo federal com o financiamento da reprodução do capital, na forma de pagamentos de juros e amortizações; isto é, pagamentos dos serviços da dívida pública (interna e externa) brasileira, bem como seu refinanciamento.

As despesas não financeiras são os gastos do governo federal com o custeio da máquina pública, com a reprodução da força de trabalho, na forma de salários indiretos pagos pelo Estado aos trabalhadores, na forma de gastos com a ordem social (Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da



Cidadania<sup>74</sup>, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Desporto e Lazer) e do capital, na forma de despesas de investimentos, em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.

Ora, se o orçamento constitui uma arena de disputa política capitaneada pelo Estado, em que as classes sociais e suas frações de classes mais poderosas, econômica e politicamente, reclamam os recursos tributários contra a classe dos trabalhadores e sua fração de renda mais baixa, as quais deveriam ser as principais beneficiadas, quais foram o montante e a destinação dos recursos do orçamento da União nos governos Lula e Dilma?

Em 2003, no primeiro governo do presidente Lula, as despesas financeiras (gastos com juros e amortizações da dívida) da União, excluídos os valores do refinanciamento da dívida, alcançaram R\$ 157 bilhões e representaram 32% dos gastos orçamentários; ao passo que as despesas não financeiras somaram R\$ 336,7 bilhões e representaram 68%, de acordo com a Tabela 2.

**Tabela 2 - Gastos com despesas financeiras e não financeiras da União, excluídos os valores do refinanciamento da dívida, em milhões de reais e deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2014**

DESPESAS DA UNIÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Não Financeiras	336.718	350.922	446.397	496.076	538.464	595.231	726.158	726.530	855.940	920.719	1.046.648	1.189.728
Despesas Financeiras	157.022	140.914	144.672	275.427	228.001	268.751	400.166	246.440	237.332	437.514	261.717	363.043
<b>TOTAL</b>	<b>493.740</b>	<b>491.837</b>	<b>591.068</b>	<b>771.502</b>	<b>766.465</b>	<b>863.983</b>	<b>1.126.324</b>	<b>972.969</b>	<b>1.093.273</b>	<b>1.358.233</b>	<b>1.308.364</b>	<b>1.552.771</b>

**Fonte:** ALENCAR JÚNIOR (2016). Dados: SENADO FEDERAL (2014).

Em 2006, no final do primeiro mandato, as despesas financeiras elevaram-se para R\$ 275,4 bilhões e corresponderam a 36% dos gastos orçamentários; enquanto as despesas não financeiras atingiram R\$ 496 bilhões e participaram com 64%.

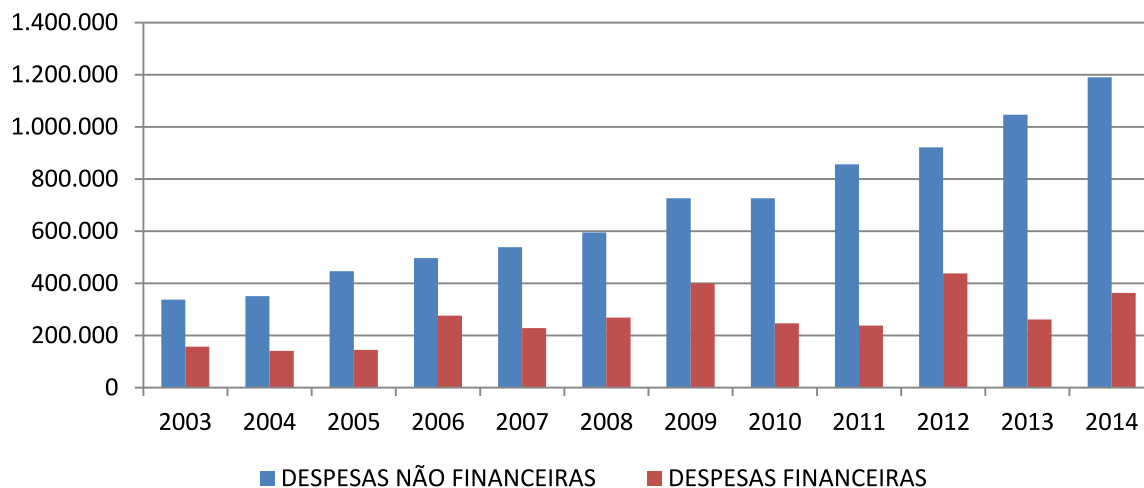
Os primeiros quatro anos do governo Lula evidenciaram um aumento real de 56% no total das despesas orçamentárias da União, alavancado pela taxa de crescimento de 47% das despesas não financeiras; mas, principalmente, pela expansão de 75% das despesas financeiras.

Nos dois primeiros anos do segundo mandato do presidente Lula, as despesas financeiras recuaram a patamares inferiores aos valores de 2006, para

<sup>74</sup> São os direitos referente à família, a criança, ao adolescente, ao idoso e ao índio.

depois alçarem o teto de R\$ 400,1 bilhões em 2009 e recuarem para R\$ 246,4 bilhões no ano de 2010, como pode ser visualizado no Gráfico 3. Neste período, as despesas financeiras incrementaram apenas 8% e as despesas não financeiras, 35%.

**Gráfico 3 - Evolução dos gastos da União com as despesas financeiras e não financeiras, excluídas as despesas com o refinanciamento da dívida pública, em milhões de reais e deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2014**



**Fonte:** ALENCAR JÚNIOR (2016). Dados: SENADO FEDERAL (2014).

Portanto, do ponto de vista da avaliação dos gastos entre despesas financeiras e não financeiras da União, ao longo do governo Lula (2003-2010), ficou patente o crescimento real mais acentuado das despesas não financeiras (116%) em relação às despesas financeiras (57%); em consequência, a participação das despesas financeiras no total das despesas orçamentárias foi reduzida de 32% em 2003 para 25% em 2010. No entanto, os gastos financeiros médios de R\$ 179,5 bilhões no primeiro governo foram elevados para R\$ 285,8 bilhões no segundo, depois de ter atingido o patamar financeiro de R\$ 400,1 bilhões, no penúltimo ano de governo.

Durante o governo Dilma, as despesas financeiras alcançaram R\$ 237,3 bilhões em 2011, atingiram R\$ 437,5 bilhões em 2012, recuaram para R\$ 261,7 bilhões em 2013 e voltaram a crescer para R\$ 363 bilhões em 2014; enquanto as despesas não financeiras eram de R\$ 855,9 bilhões e passaram, respectivamente, para R\$ 920,7 bilhões, R\$ 1 trilhão e R\$ 1,1 trilhão nos anos 2012, 2013 e 2014, como pode ser observado no Gráfico 3.

Os primeiros quatro anos do governo Dilma mostraram um aumento real de 42% no total das despesas orçamentárias da União, impulsionado pela taxa de crescimento de 39% das despesas não financeiras; mas, sobretudo, pela expansão de 53% das despesas financeiras. Quanto aos gastos financeiros médios, estes alcançaram R\$ 324,9 bilhões no período; uma vez que, no segundo ano de seu governo, os valores gastos nesta rubrica superaram em R\$ 37 bilhões, os maiores valores pagos, em 2012, pelo governo Lula.

Portanto, durante os 12 anos analisados do governo do PT, os gastos reais da União elevaram-se 214%, influenciados pelo crescimento real de 253% das despesas não financeiras e de 131% das despesas financeiras. Em média, o país destinou anualmente R\$ 685,7 bilhões para os gastos não financeiros e R\$ 263,4 bilhões para os financeiros.

Entretanto, apenas uma parte do gasto não financeiro foi destinada à reprodução da força de trabalho, isto é, à realização de gastos na ordem social; enquanto a totalidade dos gastos financeiros foi alocada em despesas com os serviços da dívida pública interna e externa.

No primeiro governo Lula, os gastos sociais aumentaram de R\$ 199,2 bilhões em 2003 para R\$ 292,9 bilhões em 2006; enquanto os gastos com o serviço da dívida pública federal ampliaram-se de R\$ 143,7 bilhões em 2003 para R\$ 262,4 bilhões em 2006, como pode ser visto na Tabela 3. Isto evidenciou um crescimento real de 47% nos gastos sociais, contra um crescimento de 83% no pagamento do serviço da dívida pública, conduzido por um acréscimo de 112% nos serviços da dívida interna.

**Tabela 3 - Gastos da União com a ordem social e com o serviço da dívida pública federal, em milhões de reais e deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2003 a 2014**

FUNÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ordem Social	199.294	209.353	261.923	292.903	312.677	328.116	420.053	427.080	505.645	555.033	635.583	718.969
Serviço da Dívida Interna (A)	109.023	100.352	119.631	231.161	166.053	192.685	280.105	182.668	215.478	328.653	243.876	289.188
Serviço da Dívida Externa (B)	34.750	33.735	25.035	31.306	17.110	13.613	16.745	12.180	19.873	11.039	17.841	9.280
Serviço da Dívida Pública Federal (A+B)	143.773	134.087	144.666	262.467	183.164	206.298	296.850	194.847	235.351	339.692	261.717	298.468

**Fonte:** ALENCAR JUNIOR (2016). Dados: SENADO FEDERAL (2014).

No segundo governo Lula, os gastos sociais iniciaram o período com R\$ 312,6 bilhões e fecharam 2010 atingindo a ordem de R\$ 427 bilhões; já os gastos com juros e amortizações da dívida partiram de R\$ 183,1 bilhões e alcançaram R\$

194,8 bilhões em 2010; ou seja, um crescimento de 37% na dimensão social e um acréscimo de apenas 6% nos gastos do serviço da dívida, provocado pela redução de 29% no pagamento de juros e amortizações da dívida externa.

Portanto, nos oito anos de governo Lula, os gastos sociais cresceram 114%, enquanto as despesas com o serviço da dívida pública federal aumentaram 36%; porém, a participação do serviço da dívida pública federal no total do orçamento da União foi reduzida em 31%.

Durante o governo Dilma, os gastos sociais alcançaram R\$ 505,6 bilhões em 2011 e atingiram R\$ 718,9 bilhões em 2014; ao passo que as despesas com o serviço da dívida pública federal passaram de R\$ 235,3 bilhões para R\$ 298,4 bilhões em 2014, o que configurou um crescimento de 42% dos gastos sociais e um acréscimo de 27% nas despesas com o serviço da dívida pública.

Os números do orçamento da União no período analisado confirmaram a função dupla do fundo público no Estado capitalista contemporâneo, de reproduzir o capital e a força de trabalho através dos gastos públicos, a pender para um dos lados da balança, dependendo do contexto histórico e dos interesses das forças políticas interclasses, aglutinadas ou não, que disputam politicamente, no interior do orçamento, a direção e efetivação do gasto público. Nesse sentido, quais interesses políticos prevaleceram na disputa orçamentária pela relevância do gasto social e do gasto financeiro, durante os governos Lula e Dilma?

A CF de 1988, no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulos I ao VIII (BRASIL, 2003), assegurou que todas as despesas neste campo de atuação (Seguridade Social; Educação, Cultura e Desporto; Ciência e Tecnologia; Comunicação Social; o Meio Ambiente; a família, criança, adolescente e idoso e os índios) são gastos sociais e serão financiados pelo Estado brasileiro.

Para demonstrar quais interesses políticos preponderaram durante o governo do PT, a Tabela 4 mostrará a participação das despesas por função e subfunção no orçamento da União; isto é, evidenciará efetivamente a real direção dos gastos tributários e a relevância dada ao capital, na forma de despesas financeiras, e ao trabalho, via gastos sociais pelos governos de Lula e Dilma na execução orçamentária federal.

Como explicitado na Tabela 4, 62% a 72% de todos os recursos orçamentários federais foram direcionados aos gastos sociais e financeiros, nos 12 anos analisados dos governos Lula e Dilma.

**Tabela 4 - Participação das despesas por função e subfunção no orçamento da União, excluídos os valores do refinanciamento da dívida, no período de 2003 a 2014 (%)**

FUNÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
08 – Assistência Social	1,6	2,6	2,7	2,8	3,1	3,1	3,1	3,7	4,1	3,8	4,6	4,3
09 – Previdência Social	30,0	31,0	32,5	27,5	29,3	26,5	25,9	30,0	31,3	27,2	32,3	30,4
10 – Saúde	5,3	5,7	5,8	4,7	5,0	4,9	4,6	5,3	5,8	5,0	5,8	5,6
12 – Educação	2,7	2,5	2,4	2,2	2,5	2,6	2,9	3,9	4,3	4,0	5,0	5,2
13 – Cultura	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
14 – Direitos da Cidadania	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
18 – Gestão Ambiental	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
19 – Ciência e Tecnologia	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
24 – Comunicações	0,1	1,3	1,3	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7
27 – Desporto e Lazer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
843 – Serviço da Dívida Interna	22,1	20,4	20,2	30,0	21,7	22,3	24,9	18,8	19,7	24,2	18,6	18,6
844 – Serviço da Dívida Externa	7,0	6,9	4,2	4,1	2,2	1,6	1,5	1,3	0,8	0,8	1,4	0,6
Serviço da Dívida Pública Federal (843 + 844)	29,1	27,3	24,5	34,0	23,9	23,9	26,4	20,0	21,5	25,0	20,0	19,2
Ordem Social (8+9+10+12+13+14+18+19+24+ 27)	40,4	42,6	44,3	38,0	40,8	38,0	37,3	43,9	46,3	40,9	48,6	46,3
<b>ORÇAMENTO UNIÃO</b>	<b>69,5</b>	<b>69,9</b>	<b>68,8</b>	<b>72,0</b>	<b>64,7</b>	<b>61,9</b>	<b>63,7</b>	<b>63,9</b>	<b>67,8</b>	<b>65,9</b>	<b>68,6</b>	<b>65,5</b>

Fonte: ALENCAR JÚNIOR (2016). Dados: SENADO FEDERAL (2014).

Os gastos com a ordem social, isto é, com Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Desporto e Lazer, que beneficiam milhões de trabalhadores e sobretudo aqueles mais precarizados e de renda mais baixa, tiveram uma participação média de 42% no total dos gastos orçamentários federal neste período; enquanto os gastos com o serviço da dívida pública (interna e externa), que atingiram uma minoria constituída pela fração dos capitalistas financeiros, participaram com 25%.

No primeiro governo Lula (2003-2006), a participação dos gastos sociais no orçamento da União iniciou o período com 40,4% e finalizou com 38%, de acordo com a Tabela 4, o que significou uma redução de 5,9% na sua participação orçamentária. As áreas sociais mais afetadas com a redução foram Educação, com redução de 17,9%, Saúde com 11,3% e Previdência Social com 8,2%; justamente as três maiores despesas sociais orçamentárias.

No entanto, outras despesas sociais elevaram sua participação, principalmente Desporto e Lazer com 248,6%, Assistência Social com 68,7%, Direitos da Cidadania com 35,8% e Cultura, com 32%; embora esse crescimento exponencial, exceto no caso da Assistência Social, detenha pouca repercussão nas contas do governo, haja vista a pouca expressividade das suas despesas, o que não compensou as perdas em outras áreas sociais.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total federal cresceu 16,8%, o que foi motivado pela queda de 42,3%

na participação dos gastos com juros e amortizações da dívida externa e, principalmente, pelo acréscimo de 35,7% no serviço da dívida interna.

Durante o segundo governo Lula (2007-2010), os gastos sociais aumentaram sua participação em 7,6%, influenciados pelo incremento na participação em Educação de 55,8%, Direitos da Cidadania de 50,5%, Cultura de 42,8%, Ciência e Tecnologia de 28,8%, Assistência Social de 20,6%, Saúde de 5,7% e Previdência Social de 2,2%. Por outro lado, os gastos financeiros reduziram sua participação em 16,2%, o que foi causado pela queda, respectivamente de 43,9% e 12,9%, nas participações dos serviços das dívidas externa e interna.

Portanto, os oito anos do governo Lula foram marcados por um primeiro período histórico, em que os interesses do capital, na forma de gastos financeiros, se sobrepuseram aos interesses do trabalho, na forma de gastos sociais; e por um segundo período, em que o pêndulo se deslocou para os gastos com salários indiretos, via expansão da participação dos gastos sociais e redução da participação dos gastos financeiros no orçamento federal.

Apesar desse deslocamento cíclico entre gastos financeiros e gastos sociais, quando a série histórica foi analisada sem frações de períodos, percebeu-se uma expansão de 8,7% na participação dos gastos sociais e uma redução de 31,2% na participação dos gastos financeiros, o que demonstrou que o fundo público federal durante o governo Lula cumpriu sua dupla função, com destaque para a legitimação do capital.

No decurso do governo Dilma (2011-2014), a participação dos gastos sociais no orçamento da União não cresceu, permanecendo estável em 46,3%, como pode ser observado na Tabela 3. As áreas sociais mais afetadas com a redução de gastos foram: Direitos da Cidadania com 45,2%, Ciência e Tecnologia com 13,4%, Saúde com 3,6% e Previdência Social com 2,9%; no entanto, outras despesas sociais cresceram sua participação, a saber: Desporto e Lazer com 91,6%, Comunicações com 32,3%, Educação com 22,5% e Assistência Social com 6,2%.

Neste mesmo período, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento federal foi reduzida em 10,7%, por meio de reduções de 67,1% e 5,5% na participação dos gastos com juros e amortizações das dívidas externa e interna, respectivamente.

Os 12 anos dos governos Lula e Dilma demonstraram que os interesses políticos interclasses em disputa no interior do fundo público, e mais precisamente



na sua parte mais objetiva, o orçamento público federal, forjaram um Estado capitalista que ampliou sua presença na sociedade brasileira na forma de serviços ofertados, promovendo um incremento de 14,7% na participação dos gastos sociais no total dos gastos públicos federais.

Não obstante os interesses políticos contrários à ampliação da presença do Estado e favoráveis ao aumento dos gastos financeiros, sua participação foi reduzida em 34% no orçamento federal, enquanto a subfunção serviço da dívida pública, constituiu-se área muito relevante da despesa federal, do ponto de vista do fluxo de recursos tributários destinados ao seu pagamento, em uma clara sinalização da importância que os dois governos dispensaram ao pagamento da dívida interna.

Essa constatação pode ser referendada na matriz explicativa da direção do gasto tributário contida no Quadro 2.

**Quadro 2 - Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro, nos governos Lula e Dilma, no período de 2003 a 2014**

Variáveis	Lula 2003-2006	Lula 2007-2010	Lula 2003-2010	Dilma 2011-2014	Lula/Dilma 2003-2014
Montante dos gastos tributários	<u>Desp. Não Financeiras</u> 2003 : R\$ 336 bi 2006 : R\$ 496 bi <b>Cresc. 47%</b>	<u>Desp. Não Financeiras</u> 2007 : R\$ 538 bi 2010 : R\$ 726 bi <b>Cresc. 35%</b>	Crescimento de 116% das desp. não financeiras  Crescimento de 57% das desp. financeiras	<u>Desp. Não Financeiras</u> 2011 : R\$ 855 bi 2014 : R\$ 1,1 tri <b>Cresc. 39%</b>	Crescimento de 214% nos gastos da União; - Crescimento de 253% nas desp. não financeiras; - Crescimento de 131% nas desp. financeiras; - Gasto financeiro médio R\$ 263 bi; - Gasto não financeiro médio R\$ 685 bi
Direção dos recursos tributários	<u>Gastos Sociais</u> 2003 : R\$ 199 bi 2006 : R\$ 293 bi <b>Cresc. 47%</b>  <u>Gastos Serviço Dívida Pública</u> 2003 : R\$ 143 bi 2006 : R\$ 262 bi <b>Cresc. 83%</b>	<u>Gastos Sociais</u> 2007 : R\$ 312 bi 2010 : R\$ 427 bi <b>Cresc. 37%</b>  <u>Gastos Serviço Dívida Pública</u> 2007 : R\$ 183 bi 2010 : R\$ 194 bi <b>Cresc. 6%</b>	Crescimento de 114% dos gastos sociais;  Crescimento de 36% dos gastos com o serviço da dívida pública	<u>Gastos Sociais</u> 2011 : R\$ 505 bi 2014 : R\$ 719 bi <b>Cresc. 42%</b>  <u>Gastos Serviço Dívida Pública</u> 2011 : R\$ 235 bi 2014 : R\$ 298 bi <b>Cresc. 27%</b>	Crescimento de 261% dos gastos sociais;  Crescimento de 108% dos gastos com o serviço da dívida pública
Relevância dos gastos	<u>% Gastos Sociais no Orçamento Federal</u> 2003 : 40% 2006 : 38% <b>Redução 6%</b>  <u>% Gastos Serviço Dívida Pública no Orçamento Federal</u> 2003 : 29% 2006 : 34% <b>Cresc. 17%</b>	<u>% Gastos Sociais no Orçamento Federal</u> 2007 : 40% 2010 : 43% <b>Cresc. 8%</b>  <u>% Gastos Serviço Dívida Pública no Orçamento Federal</u> 2007 : 24% 2010 : 20% <b>Redução 16%</b>	Crescimento de 9% na participação dos gastos sociais no orçamento federal;  Redução de 31% na participação dos gastos com o serviço da dívida pública no orçamento federal	<u>% Gastos Sociais no Orçamento Federal</u> 2011 : 46% 2014 : 46% <b>0%</b>  <u>% Gastos Serviço Dívida Pública no Orçamento Federal</u> 2011 : 21,5% 2014 : 19,2% <b>Redução 11%</b>	Crescimento de 15% na participação dos gastos sociais no orçamento federal;  Redução de 34% na participação dos gastos com o serviço da dívida pública no orçamento federal

Fonte: ALENCAR JÚNIOR (2016). Dados: SENADO FEDERAL (2014).

Nos governos do PT, a preferência do Estado pela função acumulação foi mantida, tanto na continuidade do caráter regressivo da carga tributária, como na

apropriação privada cada vez maior dos recursos do fundo público. A diferença residiu na função de legitimação, que durante estes governos foi ampliada, principalmente, durante o segundo governo Lula, único período em que as despesas não financeiras, gastos sociais e a participação dos gastos sociais no orçamento federal cresceram conjuntamente numa proporção mais elevada que os gastos financeiros.

No que diz respeito ao montante dos gastos tributários financeiros e não financeiros, as despesas não financeiras foram as mais representativas; aportaram R\$ 685 bilhões por ano, o que significou uma participação média de 72% desta despesa no total dos gastos federais anuais no período de 2003-2014. No entanto, o crescimento mais acelerado das despesas financeiras, em dois dos três períodos analisados, sinalizou um maior direcionamento dos recursos tributários para os gastos financeiros durante o primeiro governo Lula e no governo Dilma.

Em relação à direção dos gastos tributários, os gastos sociais foram os mais significativos; alcançaram R\$ 405 bilhões por ano, o que correspondeu a uma participação média de 42% desta despesa no gasto federal anual, nos 12 anos analisados. Assim, o crescimento mais acelerado no segundo governo Lula e no governo Dilma reforçaram a prevalência do direcionamento dos recursos públicos para estes gastos; mesmo assim, os gastos financeiros com o serviço da dívida pública foram responsáveis por despesas na ordem de R\$ 225 bilhões por ano, com uma participação média anual de 25%, enquanto no primeiro governo Lula os gastos com os juros e amortizações da dívida pública cresceram numa proporção maior, de quase o dobro, que o crescimento dos gastos sociais.

No que concerne à relevância dos gastos, tanto a participação dos gastos sociais como a das despesas com o serviço da dívida no orçamento federal não melhoraram; ao contrário, foram reduzidas ou mantiveram-se estáveis em quase todo período analisado.

No governo Lula (2003-2010), apesar do direcionamento dos gastos para as despesas financeiras, na forma de pagamentos dos serviços da dívida pública durante o primeiro governo e para os gastos sociais no segundo, houve, ao longo do período, uma preponderância dos gastos sociais, os quais cresceram 114%, contra 36% dos gastos com o serviço da dívida pública brasileira.

No governo Dilma (2011-2014), os crescentes incrementos nos gastos sociais e nas despesas financeiras não foram suficientes para melhorar a relevância do

gasto social, sua participação no orçamento federal, e muito menos a participação do gasto com o serviço da dívida pública, cujo pagamento, apesar de ter crescido de forma absoluta 27%, piorou relativamente 11%.

Nos governos Lula e Dilma (2003-2014), os gastos da União cresceram 214%, entre as despesas não financeiras com 253% e as despesas financeiras, com 131%; e os gastos médios, não financeiro e financeiro, foram R\$ 685 bilhões e R\$ 263 bilhões, respectivamente. Houve crescimento de 261% nos gastos sociais e 108% nas despesas com o serviço da dívida pública, o que possibilitou um incremento de 15% na participação dos gastos sociais e uma redução de 34% na participação do serviço da dívida pública no orçamento federal. No entanto, foram transferidos para os sistemas financeiros nacional e internacional, na forma de juros e amortizações da dívida pública, mais de R\$ 3 trilhões.

Sendo assim, nos governos Lula e Dilma, “ungidos” nas urnas pela maior parte da classe trabalhadora assalariada, a tese do papel duplo do fundo público no Estado capitalista contemporâneo foi corroborada: a de servir ao capital, na medida em que financiou a acumulação capitalista, principalmente via pagamento do serviço da dívida pública, e de amparar o trabalho, na medida em que ampliou o pagamento de salários indiretos para os trabalhadores, via expansão dos gastos sociais. Tal papel tende a anestesiar as massas, legitimar e consolidar um projeto de poder das frações de classe dominantes e a constituir causa contrariante à queda das taxas de lucro dos capitalistas.

Neste contexto de crise global, de expansão das despesas financeiras e de desestabilização de fontes tributárias dos gastos sociais federais ocorridas nos governos Lula e Dilma, como o fundo público estadual constituiu suas receitas tributárias e as direcionou para o financiamento dos gastos sociais e dos gastos financeiros no nordeste do Brasil, no período de 2007 a 2014?

## **CAPÍTULO 5 NORDESTE DO BRASIL: A DISPUTA ENTRE O CAPITAL E O TRABALHO PELOS RECURSOS DO FUNDO PÚBLICO ESTADUAL**

Este capítulo tem como objetivo caracterizar a formação econômico-política da região Nordeste para entender como a estrutura econômica influenciou na conformação do Estado, isto é, na formação e destinação dos recursos do fundo público estadual na periferia da periferia capitalista.

### **5.1 A formação sócio-econômico-política da região Nordeste**

Preliminarmente, convém esclarecer que o conceito de região tem relação particular com o modo de produção engendrado durante os distintos processos de ocupação do território, os quais se conformam em meio a uma imbricada dinâmica sociopolítica. Nesse sentido, consoante OLIVEIRA (1981, p. 30),

O que preside o processo de constituição das "regiões" é o modo de produção capitalista, e dentro dele, as "regiões" são apenas espaços sócio-econômicos onde uma das formas do capital se sobrepõe às demais, homogeneizando a "região" exatamente pela sua predominância e pela conseqüente (sic!) constituição de classes sociais cuja hierarquia e poder são determinados pelo lugar e forma em que são personas do capital e de sua contradição básica.

Assim, a configuração territorial do Nordeste brasileiro, ainda que tenha sido fortemente influenciada por fatores geomorfológicos, foi determinada pela natureza específica de sua inserção na economia capitalista mundial e nacional, desde o início de sua formação histórica no período colonial até os dias atuais, e reforçada nas relações de poder político e dominação social mantidas no âmbito local.

Em relação à superestrutura política que se ergueu a partir de uma base econômica colonial, a região Nordeste trouxe consigo a herança da sociedade brasileira escravagista que teve, no conservadorismo extremado, a expressão das ideias das classes dominantes e da prática político-econômica (MAZZEO, 2015).

Essa tendência conservadora e em muitos momentos reacionária esteve ligada aos interesses de uma burguesia agrário-mercantil, atrasada e rudimentar na forma de produzir, completamente desligada da modernização da produção e dos interesses liberais capitalistas.

O que a interessava historicamente era a manutenção da relação de submissão aos desígnios do monopólio metropolitano, portanto direcionada às composições e acordos com os burgueses portugueses, desde que estes garantissem a produção escravista e o tráfico de negros, suprimento essencial de mão de obra para as lavouras monocultoras (MAZZEO, 2015).

A falta de condições históricas que levassem a uma ruptura concreta com a estrutura socioeconômica colonial fez com que a burguesia latifundiária assumisse o processo de independência brasileira e criasse posteriormente um aparelho de Estado dentro da sua perspectiva ideológica, afastando qualquer ameaça de transformações mais radicais. Segundo Mazzeo (2015, p. 108):

[...] a base real da formação social escravista do Brasil desautoriza o liberalismo e a revolução em sua configuração clássica. Essa especificidade, determinada por tal concretude, não deixaria de gerar um Estado à sua imagem e semelhança. Um aparelho estatal de onde se despreque a violência e o favor deletério, para manter intacta sua estrutura fundamental, com as massas populares (escravos e homens "livres") sempre fora do cenário político. Uma estrutura, enfim, que permitia até golpes e contragolpes constantes entre as facções dominantes sem alterações, no entanto, em seu aspecto basilar.

Com efeito, a sobredeterminação econômica externa reproduziu as desigualdades também em escala intrarregional, de forma que se reconhecia, no período colonial, diferentes "regiões" dentro do Nordeste, a saber: a primeira, onde predominou a atividade açucareira, correspondente aos atuais estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas; a segunda, com destaque para a pecuária, compreendeu os espaços do Ceará e Piauí; a terceira, com ênfase na atividade comercial de abrangência nacional, situada no Maranhão; e por último, os estados da Bahia e Sergipe, com prevalência das relações com o capitalismo mercantil europeu (OLIVEIRA, 1981).

Nesse sentido, a história do povoamento da região Nordeste se insere na etapa de acumulação primitiva do capitalismo comercial, que se caracterizou pelo estabelecimento de relações de extrema dependência econômica baseadas na constituição de uma estrutura primário-exportadora nas colônias que visavam à sustentação do processo inicial de industrialização que se desencadeava nas metrópoles europeias, demandando matérias-primas e a garantia de mercados consumidores.

O produto que despertou o interesse português pela exploração do território nordestino foi o açúcar, cuja grande procura na Europa durante a primeira metade do século XVI, fomentou a introdução da cana-de-açúcar na região da Zona da Mata e do Recôncavo Baiano, especialmente no litoral, com destaque para a faixa desde o sul do estado do Rio Grande do Norte até Salvador, na Bahia, devido às condições climáticas propícias, à disponibilidade de grandes extensões de terra – que favoreceu o sistema de latifúndio – e o emprego de mão de obra escrava, inicialmente de origem indígena e, depois, africana (ROCHA *et al*, 2010).

Assim, no bojo da fase da economia açucareira, configurou-se a elite agrária e industrial, uma vez que a hegemonia da classe proprietária dos engenhos dependia de sua capacidade de manter o controle da terra, expressa no "baronato" do açúcar (OLIVEIRA, 1981), que compunha 2% da população e concentrava quase 4/5 da renda interna (POCHMANN, 2015); em contraposição à classe integrada pelos índios e escravos negros, totalmente desprovida de fatores de produção.

Em torno da produção açucareira na região da Mata<sup>75</sup> estruturou-se “uma sociedade aristocrática dividida em classes” (ANDRADE, 1998, p. 78), em que no topo da pirâmide aparecia

a figura do senhor-de-engenho com um prestígio e poder que eram tanto maiores quanto maior fosse a extensão de suas terras, a produção dos seus canaviais ou o número de escravos que possuísse. [...]. Em segundo lugar, na escala social dessa aristocracia canavieira estavam os lavradores que, por não poderem instalar engenhos, embora dispusessem de terras, ou por não terem terras, moíam ou cultivavam a cana no engenho do senhor. [...]. [...] o morador, roceiro que cultivava produtos de subsistência, e os empregados, uma vez que estes, recebendo salários, estavam mais vinculados ainda ao senhor-de engenho. [...]. Além desses havia os escravos, que eram numerosos, atingindo nos grandes engenhos de 150 a 200 indivíduos (ANDRADE, 1998, p. 78-86).

O ciclo da cana-de-açúcar (1550-1700) no Nordeste brasileiro propiciou um relativo adensamento populacional em vilas e cidades litorâneas que surgiram sob a influência do comércio internacional, e após transformarem-se em capitais, combinaram as funções comercial-portuária e administrativa, culminando na polarização de dois centros açucareiros principais: o eixo Olinda-Recife, que alcançava áreas atualmente pertencentes aos estados de Alagoas, Paraíba e Rio

<sup>75</sup> Para Andrade (1998) o Nordeste era dividido, segundo critérios naturais e geográficos, em quatro grandes regiões: Mata, Agreste, Sertão e Meio-Norte.



Grande do Norte; e o eixo Salvador, que incluía cidades litorâneas próximas, até Sergipe (ROCHA *et al*, 2010).

Nos séculos XVII e XVIII, esse deslocamento do primeiro eixo em direção ao litoral norte, e do segundo eixo em direção ao interior baiano, tinha por finalidade a busca de campos para a criação de animais de tração para atender os engenhos de açúcar e o fornecimento de carne para abastecimento interno e externo, bem como a expulsão dos franceses que tentavam ocupar a costa pernambucana, levando ao surgimento de várias vilas e povoamentos com baixa densidade populacional até a confluência das rotas e a integração do espaço nordestino (ROCHA *et al*, 2010).

Paralelamente, o extrativismo do babaçu e da carnaúba garantiu o provimento de alimentos e material necessário para a construção de casas e fazendas para os estados do Maranhão, Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte, principalmente; assim como na região sul da Bahia, o cacau foi introduzido como produto destinado à exportação, não obstante sua restrita demanda (ROCHA *et al*, 2010).

Contudo, tais atividades não foram suficientes para imprimir um dinamismo econômico endógeno na região; ao contrário, exacerbaram a concentração da terra e de renda, obstaculizaram a formação de um mercado interno e a introdução de uma indústria manufatureira, bem como acentuaram a dependência da região nordestina em relação às economias mundiais. Ademais, mantiveram o poder político e administrativo do país na cidade de Salvador, entre 1549 e 1763 (POCHMANN, 2015).

Entretanto, a perda de competitividade na produção nordestina de açúcar em relação ao produto de origem antilhana<sup>76</sup> desencadeou o processo de disseminação do metalismo em território brasileiro, por meio do rápido ciclo do ouro (1690-1800), estabelecido no final do século XVII até o final do século XVIII, o que deslocou o eixo da produção e acumulação para o núcleo mineiro.

Assim, com o descenso do complexo açucareiro e a ascensão do ciclo do ouro, o centro político e administrativo deslocou-se para a região Sudeste, no qual o Rio de Janeiro assumiu a condição de capital do Brasil entre 1763 e 1960 (POCHMANN, 2015).

<sup>76</sup> O desenvolvimento da indústria açucareira nas Antilhas, em que melhores solos e uma técnica agrícola e industrial mais evoluída permitiram uma produção com menores custos, tornou-se um dos fatores que provocaram a crise da indústria açucareira no Brasil na metade do século XVII e início do século XVIII (ANDRADE, 1998).

Por outro lado, nos atuais estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, o período de maior expansão populacional e concentração urbana ocorreu a partir da segunda metade do século XVIII, por meio do desenvolvimento da cultura do algodão, como matéria-prima necessária à consolidação da indústria têxtil europeia e que, internamente, abriu perspectivas para o surgimento de pequenas propriedades e a ampliação das oportunidades de ocupação e renda, através do consórcio com lavouras de subsistência sem prejuízo da manutenção da atividade pecuária, além do forte estímulo às atividades industrial e comercial nas cidades (ROCHA *et al*, 2010).

Assim, o controle político do país começou a escapar das mãos da burguesia açucareira do Nordeste, em direção à classe latifundiária que comandava o processo produtivo algodoeiro-pecuário, reiterado pela sua subordinação aos interesses do capital comercial e financeiro inglês e norte-americano, substituindo a figura dos "barões" do açúcar pela dos representantes da oligarquia do sertão, os "coronéis" (OLIVEIRA, 1981).

O mandonismo constitui uma característica da política tradicional, em que existem estruturas oligárquicas e personalizadas de poder.

O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política (CARVALHO, 1997, s/n).

Isto posto, a partir do início do século XIX, a expansão crescente da atividade algodoeira na colônia inglesa que apresentava maior patamar de produtividade, devido à abundância de terra e mão de obra mais baratas em relação às plantações situadas no Nordeste brasileiro, produziu o declínio do ciclo do produto, provocando nova fase de estagnação econômica na região, e por consequência, no país.

De acordo com Furtado (2007), em meio a esse cenário nacional de precária situação fiscal, decadência da produção aurífera, crise dos preços internacionais dos principais produtos agrícolas (açúcar e algodão), incipiente mercado interno, ausência de mobilização de capital e técnica para a formação de uma indústria manufatureira e impulsionado pela alta do preço do café em nível internacional e de sua adaptação às condições ecológicas predominantes na região Sudeste do país,

na metade do século XIX, o país consolidou o novo ciclo de sua economia primário-exportadora: o café (1820-1950).

Tal atividade provocou o deslocamento de parte do excedente populacional nordestino liberado pelas lavouras de cana-de-açúcar e algodão, além do mineiro – que alcançavam a reduzida força de 2 milhões de escravos – para o novo centro econômico do país, bem como exigiu, da parte do governo imperial, o fomento de uma política de imigração europeia, para assegurar toda a disponibilidade de mão de obra necessária ao desenvolvimento da cafeicultura (FURTADO, 2007).

A fundamentação do Estado que prevaleceu por todo o Segundo Império e perdurou na República Velha — os "coronéis" do algodão, da pecuária, os "barões" do café e o Estado oligárquico compunham os agentes e a forma da estrutura do poder —, sob a forma da coligação "café-com-leite", residia sobretudo na homogeneidade dos processos de reprodução do capital, na sua subordinação aos interesses da burguesia comercial e financeira inglesa e norte-americana: (OLIVEIRA, 1981).

Ademais, a ocorrência de uma prolongada seca no final do século XIX provocou um outro importante movimento migratório da população nordestina: em direção à Amazônia, que buscou recompor-se da decadência econômica das “drogas do sertão” e do ciclo do algodão, além da estagnação da economia do cacau, a partir da exploração da borracha (1890-1940), como matéria-prima de demanda mais expressiva na fase oligopolista do capitalismo (FURTADO, 2007).

No entanto, essa segunda onda migratória não obteve o mesmo apoio governamental concedido aos imigrantes europeus, que tinham os custos da viagem subsidiados e eram agraciados com terra para o plantio dos cafezais; ao contrário, o nordestino já partia endividado para a região amazônica, uma vez que arcava com todas as despesas de deslocamento, da aquisição de instrumentos de trabalho e do fornecimento de alimentos comprados em regime de monopólio junto aos empregadores, o que lhes reduzia à condição de servidão (FURTADO, 2007).

No início do século XX, uma vez ampliadas as fontes de fornecimento de borracha e a rápida derrocada de seus preços no mercado internacional, uma parcela significativa destes nordestinos miseráveis e endividados permaneceram na região amazônica por falta de condições financeiras para seu retorno aos locais de origem, subsistindo da caça e da pesca, em uma situação de vida bastante precarizada (FURTADO, 2007).

Como é amplamente conhecido, a abolição da escravatura não produziu efeitos positivos na formação de uma mão de obra assalariada ou detentora de quaisquer outros recursos que lhe permitissem auferir renda. Na região nordestina, as terras mais propícias à agricultura já se encontravam ocupadas, enquanto nos centros urbanos já se configurava um forte excedente populacional que representava um problema social, restando à população negra recém-liberta submeter-se a um baixíssimo padrão remuneratório (FURTADO, 2007).

Com a libertação dos escravos, os interesses de unidade nacional se mantiveram associados a uma elite nacional vinculada às classes proprietárias rurais, o que perdurou até a década de 1930, enquanto a primazia da produção primário-exportadora seguiu sendo determinante para a dinâmica dos ciclos econômicos do Brasil (POCHMANN, 2015).

A estrutura política da região Nordeste foi permeada por um sistema de relações de poder que teve no coronelismo e no clientelismo características que conformaram a superestrutura política dos Estados nordestinos.

O coronelismo consiste em um sistema político com base em uma rede de relações, que iniciava no coronel e ascendia até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos.

Nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado (CARVALHO, 1997, s/n)

Implica um compromisso entre o poder público fortalecido e o poder privado decadente, especialmente, dos donos de terras. Segundo Leal (2012, p. 44), é “uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”.

Tal compromisso coronelista estava relacionado a certo grau de debilidade na relação entre o coronel e o poder público. A extensão do direito de voto a um vasto contingente de eleitores no meio rural, incapacitados de exercer livremente seus direitos políticos – em decorrência da dependência econômica, política e social aos proprietários de terras – atrelou os detentores do poder público aos donos dos

votos, os coronéis. No entanto, estes não mantiveram o seu poder local sem o apoio do poder público (LEAL, 2012).

O coronelismo surgiu da substituição da centralização imperial pelo federalismo republicano e na esteira da decadência econômica dos fazendeiros, os quais passaram a necessitar do apoio estatal para manutenção do poder local.

A República federativa criou um novo ator político com poderes ampliados, o governador de Estado, que era eleito pela máquina do partido e constituía-se chefe da política estadual. Em torno dele, estavam as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes. O coronelismo foi fruto de alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo e significava o fortalecimento do poder do Estado ante o predomínio do coronel (CARVALHO, 1997).

Já o clientelismo é um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos.

As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística (CARVALHO, 1997, s/n).

No campo econômico, a crise de 1929, que atingiu duramente o centro capitalista mundial, abalou a economia nordestina, até então completamente dependente do padrão de renda, consumo e investimento externo. Não somente o café, mas todos os produtos primários destinados à exportação sofreram redução drástica dos preços e dos volumes negociados, por apresentarem demanda inelástica, em sua maioria.

Paralelamente, os preços dos produtos importados de que tanto o país necessitava elevaram-se rapidamente, obrigando à constituição de uma oferta interna para o suprimento dos itens anteriormente fornecidos pelas economias

centrais e à construção de um cenário de maior preponderância dos setores agrícola e industrial ligados ao mercado doméstico no processo de formação de capital (FURTADO, 2007).

Guardadas as devidas proporções, as relações mantidas entre o Nordeste e o restante do país foram marcadas por escassa integração interregional ao longo dos ciclos econômicos, configurando uma espécie de colonialismo interno e que se expressou pela correlação entre a concentração econômica e o poder político e administrativo nas distintas regiões (POCHMANN, 2015).

Assim, interrompido o mecanismo de reprodução do capital e alteradas as relações de produção inerentes à economia agroexportadora, em parte pela inviabilidade de acumulação devido à parcela excedente do produto social que era apropriada pelo capital financeiro inglês e norte-americano sob a forma de juros da dívida externa, e em parte devido à quebra da economia internacional capitalista na crise dos anos 1930, emergiu a industrialização.

Durante esta fase inicial da industrialização brasileira, o crescimento da renda nacional, aliado ao alcance do limite da capacidade produtiva instalada no país e à economia de guerra que se instalou nos países centrais limitando a oferta dos bens de consumo estrangeiros acarretaram o surgimento de um processo inflacionário e a adoção de uma política cambial que favoreceu o setor exportador em detrimento da renda das famílias (FURTADO, 2007).

Assim, a transformação estrutural mais importante que se deu na segunda metade do século XX foi a redução progressiva da importação de bens de capital com substituição pela produção nacional desses itens, o que favoreceu o nível do emprego e a manutenção do ritmo de crescimento.

Nesse período, a economia brasileira havia alcançado um certo grau de articulação entre as distintas regiões; entretanto, acentuou-se a tendência à concentração regional da renda. Assim, o processo de industrialização começou no Brasil concomitantemente em quase todas as regiões, e foi no Nordeste que se instalaram as primeiras manufaturas têxteis modernas, que remontam ao final do século XIX; contudo, superada sua primeira etapa, o processo de industrialização tendeu a concentrar-se na região Sudeste (FURTADO, 2007).

Com efeito, o percentual de operários no Nordeste diminuiu de 27% em 1920 para 17% em 1950, enquanto sua participação na força motriz reduziu-se a 12,9% e no produto industrial a 9,6% do total nacional, no mesmo período; o que acarretou



uma disparidade severa e crescente nos níveis de renda per capita entre as regiões brasileiras, em detrimento da nordestina e o persistente fluxo de mão de obra para as regiões mais dinâmicas (FURTADO, 2007).

Nesse sentido, a dualidade econômica da região Nordeste enquanto região fornecedora de matérias-primas destinadas à exportação e de reduzida participação no estágio atual do processo de industrialização nacional configurava um “entrave”, portanto integrá-la à dinâmica de desenvolvimento do restante do país passou a constituir o discurso do Estado, passível de efetivação por meio do planejamento regional.

Entretanto, não foi a estagnação econômica que induziu o planejamento, nem a situação miserável em que as massas camponesas e trabalhadoras do Nordeste algodoeiro-pecuário se encontravam; mas as transformações que se operavam na hierarquia do poder entre as classes dominantes, expressas na submissão da burguesia industrial aos interesses da oligarquia agrária algodoeira-pecuária em expansão (OLIVEIRA, 1981).

Para tanto, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, com o intuito de viabilizar um processo de financiamento das atividades produtivas regionais no médio e longo prazos; contudo, priorizou, inicialmente, o financiamento da agropecuária tradicional local, favorecendo os interesses das oligarquias locais (FERREIRA, 2006).

Nessa mesma perspectiva, em 1959, foi fundada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o objetivo de operacionalizar as ações do governo federal para promover a industrialização e minimizar os efeitos das secas sobre a produção agrícola da região, por meio da adoção de um sistema de incentivos fiscais consolidados no Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), que preconizava a colonização das terras despovoadas, o aproveitamento das bacias hidrográficas, a exploração dos tabuleiros costeiros e a reorganização fundiária das áreas menos dinâmicas (ROCHA *et al*, 2010).

Pela interpretação dos estudos da SUDENE, a causa do atraso econômico do Nordeste residia na sua formação histórica e na insistência em não atacar os problemas estruturais que limitavam sua inserção no processo de industrialização brasileiro, tais como a falta de políticas que combatessem a estrutura do latifúndio e o poder das oligarquias locais na manutenção da condição de extrema pobreza e

exclusão do povo nordestino, agudizada nos recorrentes períodos de seca (ARAÚJO, 2006).

Entre meados de 1960 e a metade da década de 1980, o país passou por um processo de “modesta desconcentração”, que atenuou a desigualdade regional observada nas bases agrícola e industrial e promoveu uma integração produtiva interregional, inserindo o Nordeste no circuito da dinâmica econômica nacional e produzindo efeitos positivos de economia de enclave na região (ARAÚJO, 2006).

Por outro lado, não fez surgir uma burguesia industrial nordestina que pudesse politicamente confrontar diretamente o peso da oligarquia rural e romper as velhas estruturas de mando e dominação econômica; ao contrário, houve o deslocamento de frações do capital produtivo industrial das regiões Sul e Sudeste para o Nordeste, constituindo ali meras filiais de seus negócios sediados no centro industrial do país (ARAÚJO, 2006).

Diferentemente do restante da região Nordeste, os empresários do Ceará protagonizaram o processo de industrialização no Estado; entretanto, o mesmo não se verificou na Bahia e no Pernambuco, onde os novos capitais industriais afluíram das regiões mais industrializadas do país, à custa de vultosos incentivos fiscais que viabilizaram economicamente tal redirecionamento (ARAÚJO, 2006).

Em acréscimo, cabe destacar a importante contribuição da atuação das empresas estatais nesse período, por meio de investimentos de peso significativo na região e subvertendo a lógica do mercado, a saber: Companhia Vale do Rio Doce no Maranhão e da Petrobras no Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia (ARAÚJO, 2006).

No Nordeste, destacaram-se os investimentos públicos em que a destinação ao mercado internacional manteve-se: a agricultura de grãos no sul do Maranhão e Piauí e oeste da Bahia, o desenvolvimento da avicultura comercial no Ceará, Pernambuco e Bahia, a implantação de polos de fruticultura irrigada nos estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco, além do turismo ao longo do litoral nordestino (OLIVEIRA; SOUSA, 2006).

Assim, ao final da década de 1980, tornou-se patente que o caminho seguido pelo país e, principalmente, pela região Nordeste foi caracterizado pela modernização conservadora, em que foram estabelecidos mecanismos para o atrelamento à dinâmica econômica nacional por meio de uma industrialização subalternizada, que não foi capaz de produzir os elementos necessários à

transformação do padrão técnico e ao rompimento da condição de miséria de seu povo.

Paralelamente, esgotou-se o modelo desenvolvimentista de Estado e estabeleceu-se o paradigma neoliberal para superação da profunda crise originada no centro do capitalismo, em sua fase financeirizada. As políticas públicas perderam sua função de patrocinar o desenvolvimento das forças produtivas e de fomento às atividades econômicas para tornar-se principal facilitador da acumulação aos agentes do rentismo nacional e estrangeiro.

Na esteira desse processo, a década de 1990 foi marcada pela introdução da política de abertura comercial e financeira do país ao capital estrangeiro e de redução significativa da atuação do Estado via privatizações, atingindo mais fortemente a frágil e dependente economia nordestina, que perdeu competitividade e participação relativa no valor das exportações brasileiras, sem que fosse garantido qualquer mecanismo de proteção à indústria local (ARAÚJO, 2006).

Contando com exíguos recursos, os programas federais mantiveram-se na trajetória de privilegiar a aplicação nas áreas economicamente consolidadas, que poderiam assegurar competitividade e retorno garantido ao capital privado estrangeiro do qual se tornara fiel parceiro; porquanto as áreas não dinâmicas como o Semiárido, a Zona da Mata e o Sul da Bahia permaneceram inviáveis ao capital privado e negligenciadas pelos investimentos públicos (ARAÚJO, 2006).

Nessa perspectiva, a política de incentivos fiscais inaugurada na década de 1960 com a SUDENE foi suplantada pela “guerra fiscal”, em que a forma seletiva e socialmente excludente da localização espacial de atividades produtivas foi reforçada, privilegiando os estados do Ceará, Pernambuco e Bahia e concentrando-se nas áreas metropolitanas e irrigadas (OLIVEIRA; SOUSA, 2006).

De acordo com Bernal (2006, p.84):

Os resultados deste processo de inserção de Nordeste na globalização financeira, sob a estratégia da guerra fiscal para a atração de investimentos industriais e dos empréstimos externos para infraestrutura com o objetivo de atrair o turismo, ao lado da ausência quase total de políticas públicas para a região deixaram um saldo de permanência das desigualdades em relação ao resto do país, ao lado do crescimento do número de pobres que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas de alimentação.

Em síntese, a base da hegemonia burguesa no Brasil e em particular, no Nordeste, produziu o permanente alijamento das massas trabalhadoras das

instâncias de decisão, seja pela coerção explícita, seja pela manipulação política. No entanto, em ambas prevaleceu o projeto de modernização subordinada do capitalismo brasileiro, cuja perspectiva reside no estreitamento das conquistas dos trabalhadores com a respectiva redução de seus direitos e a consequente miserabilização das massas populares (MAZZEO, 2015).

Concluída essa análise da formação econômica e política do Nordeste, cumpre-nos apresentar a configuração espacial e discutir as condições socioeconômicas atuais da região, partindo da apresentação dos elementos relativos à população, produção, renda e da desigualdade em termos de receita tributária e de participação das transferências federais aos Estados nordestinos.

A região Nordeste possui 1.554.257,004 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 18,25% do território brasileiro, distribuídos em nove Estados, conforme a Tabela 5.

**Tabela 5 - Distribuição da área territorial e participação relativa por estado da região Nordeste (2010)**

<b>ESTADO / REGIÃO</b>	<b>ÁREA TERRITORIAL (km<sup>2</sup>)</b>	<b>PART. RELATIVA (%)</b>
Maranhão	331.983,293	21,36
Piauí	251.529,186	16,18
Ceará	148.825,602	9,58
Rio Grande do Norte	52.796,791	3,40
Paraíba	56.439,838	3,63
Pernambuco	98.311,616	6,33
Alagoas	27.767,661	1,79
Sergipe	21.910,348	1,41
Bahia	564.692,669	36,32
<b>Nordeste</b>	<b>1.554.257,004</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** ALENCAR JR. (2018). Dados: IBGE (2011).

Há significativa discrepância territorial entre os Estados da região, de tal forma que três deles (Bahia, Maranhão e Piauí) concentram 73,86% da área total do Nordeste; entretanto, como se pode verificar nas tabelas que seguem, a distribuição da população e do produto não segue o mesmo comportamento, sendo mais condicionada pelos fatores relacionados à forma de ocupação do território e à natureza das atividades ali desenvolvidas.

De acordo com o Censo 2010 (IBGE, 2011), a população nordestina totalizava 53.081.950 habitantes, o que corresponde a 27,83% da população brasileira e constitui a segunda região mais populosa do país. Dentre a população total, percebe-se um acentuado predomínio da população urbana (73,13%) em

detrimento da rural (26,87%), como resultado do processo de migração campo-cidade intensificado na região a partir da década de 1950.

A região Nordeste, que ainda continua concentrando quase a metade da população rural do Brasil (14,3 milhões ou 44,97%), teve uma perda de pouco mais de 500 mil habitantes em áreas rurais entre 2000 e 2010 (IBGE, 2011).

Dentre os Estados mais populosos da região, destacam-se Bahia (26,40%), Pernambuco (16,57%) e Ceará (15,92%), enquanto as maiores taxas de urbanização são observadas em Pernambuco (80,17%), Rio Grande do Norte (77,81%) e Paraíba (75,37%), ao passo que as maiores concentrações de população rural são encontradas no Maranhão (36,92%), Piauí (34,23%) e Bahia (27,93%), segundo a Tabela 6.

**Tabela 6 - Distribuição da população total por domicílio e por estado da região Nordeste (2010)**

ESTADO / REGIÃO	POPULAÇÃO TOTAL		DOMICÍLIO			
	ABSOLUTA	(%)	URBANA	(%)	RURAL	(%)
Maranhão	6.574.789	12,39	4.147.149	63,08	2.427.640	36,92
Piauí	3.118.360	5,87	2.050.959	65,77	1.067.401	34,23
Ceará	8.452.381	15,92	6.346.557	75,09	2.105.824	24,91
Rio Grande do Norte	3.168.027	5,97	2.464.991	77,81	703.036	22,19
Paraíba	3.766.528	7,10	2.838.678	75,37	927.850	24,63
Pernambuco	8.796.448	16,57	7.052.210	80,17	1.744.238	19,83
Alagoas	3.120.494	5,88	2.297.860	73,64	822.634	26,36
Sergipe	2.068.017	3,90	1.520.366	73,52	547.651	26,48
Bahia	14.016.906	26,40	10.102.476	72,07	3.914.430	27,93
<b>Nordeste</b>	<b>53.081.950</b>	<b>100,00</b>	<b>38.821.246</b>	<b>73,13</b>	<b>14.260.704</b>	<b>26,87</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018). Dados: IBGE (2011).

O Nordeste permanece como segunda região, em crescimento populacional (25,5% entre 2000 e 2010) registrando um crescimento populacional de 1,07% ao ano; ao passo que os Estados que apresentaram as menores taxas de crescimento populacional foram Bahia (0,70% a.a.), Paraíba (0,90% a.a.), Piauí (0,93% a.a) e Alagoas (1,01% a.a), enquanto as taxas mais elevadas foram observadas no Maranhão (1,52% a.a.), Sergipe (1,49% a.a.), Rio Grande do Norte (1,33% a.a.) e Ceará (1,30% a.a.) (IBGE, 2011).

Segundo IBGE (2012), no ano de 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) da região Nordeste correspondeu a 13,5% do PIB nacional; nessa comparação, a grande maioria dos Estados nordestinos manteve suas participações relativas; apenas a Bahia apresentou queda, de 4,2% para 4,1% do PIB brasileiro, sendo

compensada pelo ganho de 0,1 ponto percentual de participação do estado de Pernambuco, que atingiu, em 2010, 2,5% do PIB brasileiro.

Em relação ao PIB do Nordeste, os Estados apresentaram forte assimetria em suas participações relativas, evidenciando-se um grupo de maior relevância, constituído por Bahia (29,54%), Pernambuco (18,59%) e Ceará (15,18%); um grupo intermediário, integrado por Maranhão (8,86%), Rio Grande do Norte (6,92%) e Paraíba (6,41%); e um grupo de menor destaque, composto por Alagoas (5,19%), Sergipe (5,05%) e Piauí (4,26%), conforme a Tabela 7.

**Tabela 7 - Distribuição do PIB total por estado da região Nordeste e do Valor Adicionado Bruto (VAB) por estado da região Nordeste e por setor da economia (2010)**

ESTADO / REGIÃO	PIB		VAB				
	TOTAL (R\$ mi)	PART (%)	TOTAL (R\$ mi)	PART (%)	PRIMÁRIO (%)	SECUNDÁRIO (%)	TERCIÁRIO (%)
Maranhão	46.310	8,86	40.454	9,07	17,2	15,7	67,1
Piauí	22.269	4,26	19.611	4,40	6,2	18,5	75,3
Ceará	79.336	15,18	68.264	15,30	4,2	23,7	72,1
Rio Grande do Norte	36.185	6,92	28.543	6,40	4,2	21,5	74,3
Paraíba	33.522	6,41	28.561	6,40	4,2	22,5	73,2
Pernambuco	97.190	18,59	81.629	18,30	4,5	22,1	73,4
Alagoas	27.133	5,19	21.932	4,92	6,7	21,2	72,1
Sergipe	26.405	5,05	21.377	4,79	4,6	28,6	66,9
Bahia	154.420	29,54	135.693	30,42	7,2	30,3	62,5
<b>Nordeste</b>	<b>522.770</b>	<b>100,00</b>	<b>446.063</b>	<b>100,00</b>	<b>6,5</b>	<b>22,7</b>	<b>70,8</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018). Dados: IBGE (2012).

Quanto à composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) nordestino por setor econômico, percebe-se evidente preponderância do setor terciário (70,8%), o que se repete na totalidade dos Estados que compõem a região, evidenciando-se as participações desiguais entre os grupos, a saber: o grupo de maior relevância, constituído por Bahia (62,5%), Pernambuco (73,4%) e Ceará (72,1%); o grupo intermediário, integrado por Maranhão (67,1%), Rio Grande do Norte (74,3%) e Paraíba (73,2%); e o grupo de menor destaque, composto por Alagoas (72,1%), Sergipe (66,9%) e Piauí (75,3%), de acordo com a Tabela 7.

Em relação à dinâmica do setor industrial, observou-se que no Nordeste a participação na composição do VAB encontra-se no patamar de 22,7%, com a seguinte distribuição assimétrica entre os Estados: o grupo de maior relevância, constituído por Bahia (30,3%), Pernambuco (22,1%) e Ceará (23,7%); o grupo intermediário, integrado por Maranhão (15,7%), Rio Grande do Norte (21,5%) e Paraíba (22,5%); e o grupo de menor destaque, composto por Alagoas (21,2%), Sergipe (28,6%) e Piauí (18,5%).



Por outro lado, a contribuição do setor primário na composição do VAB da região Nordeste situou-se na média de 6,5%, apresentando menor variação entre os Estados, com exceção do Maranhão: o grupo de maior relevância, constituído por Bahia (7,2%), Pernambuco (4,5%) e Ceará (4,2%); o grupo intermediário, integrado por Maranhão (17,2%), Rio Grande do Norte (4,2%) e Paraíba (4,2%); e o grupo de menor destaque, composto por Alagoas (6,7%), Sergipe (4,6%) e Piauí (6,2%).

No tocante à distribuição da população ocupada com 15 ou mais anos de idade na região Nordeste, os Estados apresentaram forte assimetria em suas participações relativas, evidenciando-se um grupo de maior relevância, constituído por Bahia (27,97%), Ceará (16,18%), Pernambuco (15,52%) e Maranhão (12,24%); um grupo intermediário, integrado por Paraíba (6,78%), Piauí (6,11%) e Rio Grande do Norte (6,03%); e um grupo de menor destaque, composto por Alagoas (5,19%) e Sergipe (3,98%), em conformidade com a Tabela 8.

**Tabela 8 - Pessoal ocupado, rendimento médio mensal real e índice de Gini, por estado da região Nordeste, em 2013**

ESTADO / REGIÃO	PESSOAL OCUPADO		RENDIMENTO MÉDIO MENSAL REAL (R\$)	ÍNDICE DE GINI
	(mil pessoas)	(%)		
Maranhão	2.971	12,24	1 121	0,545
Piauí	1.483	6,11	1 037	0,566
Ceará	3.928	16,18	991	0,492
Rio Grande do Norte	1.464	6,03	1 277	0,521
Paraíba	1.645	6,78	1 125	0,514
Pernambuco	3.768	15,52	1 125	0,464
Alagoas	1.260	5,19	1 052	0,456
Sergipe	965	3,98	1 293	0,562
Bahia	6.792	27,97	1 208	0,558
<b>Nordeste</b>	<b>24.276</b>	<b>100,00</b>	<b>1 135</b>	<b>0,524</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018). Dados: IBGE (2015).

Nota: \*Considera todos os rendimentos de trabalho das pessoas ocupadas de 15 anos ou mais de idade.

Do ponto de vista do rendimento médio mensal real oriundo do trabalho entre a mesma faixa etária, os Estados apresentaram baixa discrepância, evidenciando-se um grupo de maior relevância, com resultados acima da média da região, constituído por Sergipe (R\$ 1.293), Rio Grande do Norte (R\$ 1.277) e Bahia (R\$ 1.208); um grupo intermediário, integrado por Pernambuco e Paraíba (ambos com R\$ 1.125) e Maranhão (R\$ 1.121); e um grupo de menor destaque, composto por Alagoas (R\$ 1.052), Piauí (R\$ 1.037) e Ceará (R\$ 991).

No que diz respeito à desigualdade dos rendimentos do trabalho para a mesma faixa etária de indivíduos ocupados, os Estados apresentaram significativa

disparidade, evidenciando-se um grupo de maior relevância, com desempenhos melhores que a média da região, constituído por Alagoas (0,456), Pernambuco (0,464) e Ceará (0,492); um grupo intermediário, com resultados próximos à média regional, integrado por Paraíba (0,514) e Rio Grande do Norte (0,521); e um grupo de menor destaque, com performance pior que o índice regional, composto por Maranhão (0,545), Bahia (0,558), Sergipe (0,562) e Piauí (0,566).

As desigualdades na estrutura econômica que se expressam no desempenho do PIB e da composição do VAB têm reflexo direto na capacidade de arrecadação dos Estados, tanto que Bahia (R\$ 13.824 milhões), Pernambuco (R\$ 10.036 milhões) e Ceará (R\$ 6.930 milhões) são os estados do Nordeste que obtiveram as maiores médias em termos de arrecadação tributária no período 2007-2014, seguidos por Rio Grande do Norte (R\$ 3.684 milhões), Maranhão (R\$ 3.529 milhões) e Paraíba (R\$ 3.318 milhões), e por último, Alagoas (R\$ 2.430 milhões), Piauí (R\$ 2.356 milhões) e Sergipe (R\$ 2.123 milhões) conforme o Quadro 3.

**Quadro 3 - Desigualdade intrarregional no Nordeste do Brasil, em termos de receita tributária e participação das transferências na receita total, no período de 2007 a 2014**

DESCRIMINAÇÃO	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
Receita tributária média (em milhões de reais)	3.529	2.356	6.930	3.684	3.318	10.036	2.430	2.123	13.824
Participação média das transferências na receita total (%)	56	63	38	47	55	38	62	53	37

Fonte: ALENCAR JR (2018)<sup>77</sup>.

Essa disparidade, por sua vez, influi no grau de dependência dos Estados, pois quanto menor é a capacidade de arrecadação própria, maior será sua dependência em relação a outras fontes de recursos, principalmente, as que são descentralizadas pela União. Os Estados com os piores desempenhos no PIB, na renda e na arrecadação tributária são os que mais receberam recursos transferidos, e, portanto, os mais dependentes. Nesse sentido, Piauí e Alagoas são os mais dependentes, pois as transferências correspondem a mais de 60% das suas receitas totais, enquanto Bahia, Pernambuco e Ceará, em média, não aportam 40% e são os menos dependentes.

Portanto, as desigualdades intrarregionais repercutiram na formação do fundo público, por meio das disparidades na estrutura econômica que afetaram a capacidade de arrecadação dos Estados e acentuaram a dependência das

<sup>77</sup> Os dados foram extraídos do Balanço Geral dos orçamentos públicos dos Estados do Nordeste, publicados pelas Secretarias de Fazenda e de Planejamento e pela Controladoria Geral nos respectivos sítios eletrônicos.

transferências de recursos do governo federal. Por outro lado, a disputa pela destinação dos recursos entre o capital na forma de gastos financeiros, e o trabalho, na forma de gastos sociais tornam-se mais acirrada, especialmente, em um contexto de crise estrutural do capitalismo.

## **5.2 Capital X trabalho: a disputa pelo fundo público dos Estados no período de 2007 a 2014**

No Brasil, após quatro tentativas seguidas, Luís Inácio Lula da Silva, candidato pelo PT, foi eleito Presidente da República em 2002. Naquele momento, para a maioria da classe trabalhadora e, em especial, para sua fração de mais baixa renda, “a esperança venceu o medo”.

Em meio a expectativas positivas da classe trabalhadora por reformas estruturais que viessem reduzir a extrema desigualdade melhorando as condições de vida da população, principalmente das camadas de mais baixa renda e negativas do mercado por alterações contratuais que ameaçassem as elevadas taxas de lucratividade do capital, Lula assumiu com um discurso de conciliação de classe.

Na Carta ao Povo Brasileiro, endereçada ao mercado na campanha presidencial, tratou de assegurar que não haveria quebras de contratos vigentes e que a política macroeconômica neoliberal de FHC seria mantida no seu governo. Não haveria necessidade de sobressaltos no mercado; e naquele momento, a “tática” era garantir as condições políticas e econômicas para iniciar seu governo com os apoios da classe trabalhadora e da fração hegemônica do capital nacional e internacional, a dos capitalistas financeiros.

Nosso povo constata com pesar e indignação que a economia não cresceu e está muito mais vulnerável, a soberania do país ficou em grande parte comprometida, a corrupção continua alta e, principalmente, a crise social e a insegurança tornaram-se assustadoras. [...]. O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. [...]. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública. [...]. O atual governo estabeleceu um equilíbrio fiscal precário no país, criando dificuldades para a retomada do

crescimento. Com a política de sobrevalorização artificial de nossa moeda no primeiro mandato e com a ausência de políticas industriais de estímulo à capacidade produtiva, o governo não trabalhou como podia para aumentar a competitividade da economia. Exemplo maior foi o fracasso na construção e aprovação de uma reforma tributária que banisse o caráter regressivo e cumulativo dos impostos, fardo insuportável para o setor produtivo e para a exportação brasileira. A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores. Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos (SILVA, 2002, s/n)

A estratégia consistia em salvar o país de uma situação catastrófica, diagnosticada pela sua equipe de governo. Para tanto, seria necessário continuar com o remédio amargo do tripé macroeconômico<sup>78</sup> neoliberal. No entanto, revelou-se uma farsa e apresentou-se, na verdade, como uma escolha deliberada do governo para legitimar-se e não colocar em risco o projeto de poder do PT. Corroboro o que diz Paulani (2008, p. 35):

[...] fica mais claro do que nunca que não se tratava, em absoluto, de “tática” — como apregoavam —, de tapar o nariz e fazer uma política amarga, odiosa, mas necessária para “salvar o país”. Ao contrário, tratou-se de uma escolha deliberada, de manter o Brasil enredado na mesma armadilha externa, desde que isso não colocasse em risco o projeto do PT.

Desde então, principalmente no primeiro governo Lula, a ortodoxia na condução da política econômica marcou o caráter neoliberal do seu governo. O Brasil tornou-se uma plataforma de valorização financeira internacional (PAULANI, 2008), assentada nas políticas neoliberais implementadas, que privilegiaram os gastos financeiros em relação aos gastos sociais.

Isso ficou demonstrado no Quadro 2, em que os gastos com o serviço da dívida com aqueles para os quais Lula escreveu a Carta ao Povo Brasileiro, cresceram 83% e os gastos sociais apenas 47%, no período de 2003-2006.

No entanto, beneficiado por um cenário externo muito favorável com a economia mundial crescendo a taxas médias de 5% a.a. no período de 2003 a 2006, e pela alta do preço das *commodities*, mesmo mantendo-se fiel à política macroeconômica neoliberal, o governo Lula reduziu a vulnerabilidade externa da economia e reforçou a tese da equipe econômica governamental de que o

<sup>78</sup> A combinação de política fiscal e monetária restritivas, com metas elevadas de superávit fiscal e taxas de juros elevadas, com a política cambial flexível e de sobrevalorização da moeda brasileira.

crescimento sustentável só poderia ser alcançado pelo uso de instrumentos ortodoxos (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Nesse sentido, a reeleição de Luís Inácio Lula da Silva para Presidente da República com altos índices de popularidade, por meio de uma coalizão política ampla em 2006, credenciou-o a manter a política macroeconômica neoliberal de seu antecessor, baseada no tripé superávit fiscal, juros elevados e câmbio flexível, a qual, segundo o governo, consistia na única saída prudente para o desenvolvimento do país.

No entanto, o “vento que soprava em popa” no mercado mundial e favorecia o balanço de transações correntes e o PIB do país durante o primeiro governo Lula passou a girar no sentido contrário, com a chegada retardatária dos efeitos da crise financeira global, durante a virada de 2008 para 2009.

Do ponto de vista das relações comerciais internacionais, a crise financeira global trouxe uma recessão mundial com retração da demanda internacional, forte queda do preço das *commodities* e redução da entrada de capitais estrangeiros no país. Internamente, reduziu o crédito expandido no primeiro governo Lula e impactou sobre a redução do ritmo da produção nacional, aumentando o desemprego e reduzindo a demanda interna.

Para conter o desarranjo da economia brasileira, a equipe econômica, comandada pelo Ministro da Fazenda, Guido Mantega, implementou uma série de medidas anticíclicas que pudessem reverter a tendência do desajuste macroeconômico, mas que promoveram o estímulo ao crédito bancário, aumentando a participação do setor estatal (BNDES, BB e CEF) na oferta de crédito para o mercado, de 36,3% em 2008, para 41,5%, em 2009; a reestruturação bancária contra a insolvência de bancos; o estímulo à demanda através de desonerações tributárias para baratear ou manter os preços de automóveis e eletrodomésticos e da alteração do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF); e a ampliação do seguro desemprego (MARQUES; ANDRADE, 2016).

Tais medidas não evitaram a retração do PIB em 0,2% em 2009, alavancada pela queda no setor industrial de 5,6%, no setor agropecuário de 3,1% e nas exportações de 9,1% (MARQUES; ANDRADE, 2016).

No campo das políticas de renda, o governo Lula valorizou o salário mínimo em mais de 50%, afetando 45 milhões de pessoas, entre trabalhadores e aposentados, e priorizou as políticas de renda compensatória, como o Bolsa Família,

às políticas sociais universais. Assim, transferiu renda para as famílias muito pobres e pobres, atingindo 12,8 milhões de famílias beneficiárias, o correspondente a 19,6% das famílias brasileiras, em dezembro de 2010. Nesse sentido, a média de recursos transferidos no Brasil foi de R\$ 97,00; enquanto na região Nordeste, essa média foi de R\$ 148,31, o equivalente a 29,01% do salário mínimo da época (MARQUES; ANDRADE, 2016).

No segundo mandato, em relação à direção dos gastos orçamentários, priorizou os gastos sociais em relação aos gastos financeiros, o que se revelou uma contradição em relação ao seu primeiro governo, que fora assumidamente uma plataforma de valorização do capital financeiro internacional e um duto gigante de transferência de renda para o exterior.

Nesse contexto, cumpre questionar: essa disputa entre capital e trabalho por recursos do fundo público federal, favorável à burguesia financeira no primeiro governo Lula e aos trabalhadores no segundo governo, afetou de que forma a origem e a destinação dos recursos do fundo público estadual no Nordeste no período de 2007 a 2014?

### **5.2.1 A origem da disputa: quem financia?**

O cenário mundial era de bastante turbulência, principalmente nos países do centro, com a crise financeira dos títulos hipotecários *subprimes* nos EUA gerando uma falência generalizada de instituições financeiras, irradiada para o setor financeiro global; sendo mais tarde estatizada e trazida para dentro dos governos capitalistas centrais, na forma de expansão dos déficits e dívidas públicas.

O impacto da crise mundial foi sentido no Brasil no início do segundo governo Lula e minimizado pela equipe econômica, adjetivado como uma “marolinha”, sob a alegação de que a economia brasileira estava preparada para responder de forma equilibrada às possíveis ameaças de restrição externa.

Até então, a economia mundial era um fator positivo para as contas nacionais, com os preços das *commodities* em alta, o que favorecia a pauta de exportações brasileiras e o balanço de transações correntes, apesar de uma desconfortável política de sobrevalorização do real que dificultava melhores resultados nas contas externas.



Internamente, a política macroeconômica gerou, do ponto de vista fiscal, um superávit médio de 3,41% do PIB no período de 2003 a 2008, o equivalente a R\$ 70 bilhões ao ano; enquanto a política monetária baixou a taxa de juros real e manteve a inflação abaixo do limite superior da meta de 6,5% ao ano entre 2004 e 2008 (MARQUES; ANDRADE, 2016).

O PIB teve um crescimento médio de 3,5% no período de 2003 a 2006, sustentado pela expansão do consumo das famílias e das exportações, e a formação bruta de capital elevou sua participação no PIB de 16,2% em 2002 para 20,2% em 2010.

A taxa de desemprego foi reduzida de 10,5% para 5,3%, no período de dezembro de 2002 a dezembro de 2010, o rendimento médio real da população ocupada cresceu 19% e o salário mínimo foi valorizado em termos reais, em 54%. Ademais, a participação do trabalho formal no total dos ocupados com 16 anos ou mais, cresceu de 44,6% em 2002 para 51,3% em 2009 (MARQUES; ANDRADE, 2016).

A situação econômica nacional seria favorável à arrecadação tributária e, conseqüentemente, ao aumento dos gastos públicos, principalmente à expansão dos gastos sociais, como compromisso de campanha do PT e da coalizão política que o elegeu e lhe dava sustentação política no Congresso Nacional.

Por outro lado, a política monetária de juros reais elevados, que situava o patamar da inflação próximo à meta, era a mesma que fazia explodir o déficit e a dívida dos governos estaduais, comprometendo a capacidade dos mesmos em financiar os gastos sociais com recursos próprios.

Esse conflito com os Estados fragilizava as relações intergovernamentais e poderia enfraquecer o apoio político do PT para as eleições de 2006, em que pese os índices elevados de aprovação da sociedade ao primeiro governo Lula.

Portanto, as eleições majoritárias estaduais, que seriam importantes para a continuidade da implementação de políticas macroeconômicas neoliberais do governo Lula, conformaram um quadro de alianças e coalizões políticas de amplo espectro ideológico<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> No Brasil, o posicionamento ideológico dos principais partidos políticos no período pós-constituente, em que os partidos estão mais à esquerda (associados à defesa de maior intervenção do Estado) ou à direita (associados à defesa de menor intervenção do Estado), revelou que houve uma considerável retração das posições mais à esquerda. O resultado mais básico deste procedimento pode ser visto no Anexo 1. Vale ressaltar que esse método foi desenvolvido a partir de respostas a perguntas sobre

Estas alianças constituíram um bloco no poder, com a hegemonia de um núcleo que, geralmente, era composto pelo partido do governador e do vice-governador que indicavam para as secretarias estratégicas e de maior volume de recurso ou de articulação política estratégica, membros da sua agremiação política ou de pessoas “técnicas” de confiança para implementarem políticas públicas específicas, a partir dos interesses da fração hegemônica que financiou a coligação vencedora nas eleições.

Nesse sentido, as chapas e as coligações vencedoras para os governos dos estados do Nordeste configuraram-se da seguinte forma, no período de 2007 a 2010, de acordo com o Quadro 4.

**Quadro 4 - Chapa e coligação vencedoras das eleições para governador e vice-governador, por estado do Nordeste, em 2006**

ESTADO	CHAPA VENCEDORA	COLIGAÇÃO VENCEDORA
MARANHÃO	PDT-PPS (cassação pela justiça)  PFL-PMDB	“Frente de Libertação do Maranhão”: PDT, PPS, PAN, PSB, PT, PSDB, PSOL, PMN, PRB, PCdoB  ”Maranhão: a Força do Povo”: PFL, PMDB, PTB, PP, PSC, PL, PV, PRP, PTN, PHS, PRTB
PIAUI	PT-PSB	“A Vitória da Força do Povo”: PT, PSB, PTB, PCdoB, PL, PRB
CEARÁ	PSB-PT	“Ceará Vota Para Vencer”: PSB, PT, PCdoB, PMDB, PRB, PP, PHS, PMN, PV
RIO GRANDE DO NORTE	PSB	“Vitória do Povo”: PSB, PTB, PT, PL, PPS, PHS, PMN, PCdoB, PTdoB
PARAÍBA	PSDB-PFL	“Por Amor à Paraíba”: PSDB, PFL, PP, PTB, PTN, PL, PTC, PTdoB, PPS, PV, PHS, PRTB, PAN
PERNAMBUCO	PSB-PDT	“Frente Popular de Pernambuco”: PSB, PDT, PP, PSC, PL
ALAGOAS	PSDB-PMDB	“Paz e Desenvolvimento”: PSDB, PMDB, PPS, PTdoB
SERGIPE	PT-PSB	“Sergipe vai Mudar”: PT, PSB, PMDB, PL, PTB, PCdoB
BAHIA	PT-PMDB	“A Bahia de Todos Nós”: PCdoB, PRB, PT, PMDB, PMN, PPS, PSB, PTB, PV

**Fonte:** TSE (2017a). Elaboração: ALENCAR JR. (2018).

A coligação vencedora das eleições de 2006 na Bahia foi “A Bahia de Todos Nós”, composta pelos partidos PCdoB, PRB, PT, PMDB, PMN, PPS, PSB, PTB e PV, em que a chapa eleita era integrada pelos candidatos a governador Jacques Wagner, do PT e a vice-governador Edmundo Santos, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

---

o posicionamento dos parlamentares no Congresso Nacional e que nem sempre estas configuram as mesmas posições ideológicas dos parlamentares das Assembleias Legislativas estaduais, mesmo que pertençam a igual partido (ZUCCO JÚNIOR, 2011).

Em Pernambuco, venceu a coligação “Frente Popular de Pernambuco”, composta pelos partidos PSB, PDT, PP, PSC e PL, em que a chapa eleita era integrada pelos candidatos a governador Eduardo Campos, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e a vice-governador João Lyra Neto, do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

No Ceará, a coligação vitoriosa foi “Ceará Vota Para Vencer”, composta pelos partidos PSB, PT, PCdoB, PMDB, PRB, PP, PHS, PMN e PV, em que a chapa eleita era integrada pelos candidatos a governador Cid Gomes, do PSB e a vice-governador Francisco Pinheiro, do PT.

No Rio Grande do Norte, venceu a coligação “Vitória do Povo”, composta pelos partidos PSB, PTB, PT, PL, PPS, PHS, PMN, PCdoB e PTdoB, em que a chapa eleita era integrada pelos candidatos a governadora Wilma de Faria, do PSB e a vice-governador Iberê Ferreira, do PSB.

Na Paraíba, foi vitoriosa a coligação “Por Amor à Paraíba”, composta pelos partidos PSDB, PFL, PP, PTB, PTN, PL, PTC, PTdoB, PPS, PV, PHS, PRTB e PAN, em que a chapa eleita era integrada pelos candidatos a governador Cássio Cunha Lima, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e a vice-governador José Lacerda Neto, do Partido da Frente Liberal (PFL).

No Maranhão, venceu a “Frente de Libertação do Maranhão”, composta pelos partidos PDT, PPS, PAN, PSB, PT, PSDB, PSOL, PMN, PRB e PCdoB, em que a chapa eleita era integrada pelos candidatos a governador Jackson Lago, do PDT e o vice-governador Luís Carlos Porto, do Partido Popular Socialista (PPS). No entanto, com a cassação da chapa vencedora assumiu o governo a chapa composta pelos candidatos derrotados, Roseana Sarney, do PFL e o vice-governador João Alberto de Sousa, do PMDB, apoiados pelos partidos PFL, PMDB, PTB, PP, PSC, PL, PV, PRP, PTN, PHS e PRTB, que compunham a coligação “Maranhão: a Força do Povo”.

Em Alagoas, foi vitoriosa a coligação “Paz e Desenvolvimento”, composta pelos partidos PSDB, PMDB, PPS e PTdoB; a chapa eleita era integrada pelos candidatos a governador Teotônio Vilela Filho, do PSDB e a vice-governador Wanderley Neto, do PMDB.

No Piauí, a coligação vencedora foi “A Vitória da Força do Povo”, composta pelos partidos PT, PSB, PTB, PCdoB, PL e PRB; integraram a chapa eleita

candidatos a governador Wellington Dias, do PT e a vice-governador Wilson Martins, do PSB.

Em Sergipe, a coligação vencedora foi “Sergipe vai Mudar”, composta pelos partidos PT, PSB, PMDB, PL, PTB e PCdoB, em que a chapa eleita era integrada pelos candidatos a governador Marcelo Deda, do PT e a vice-governador Livaldo Chagas, do PSB.

Nessa perspectiva, com essas forças políticas eleitas e hegemônicas nos Estados, como ocorreu a disputa entre as classes e frações na formação do fundo público estadual no Nordeste no período de 2007 a 2010?

Aparentemente, a formação do fundo público nos países capitalistas é resultado do esforço coletivo de todas as classes e frações de classes, quando elas permitem a extração por parte do Estado de parte da renda produzida pelo trabalho ou pelo capital, na forma de receitas tributárias, receitas de capital ou outras formas de receitas, uma vez que o somatório dos esforços de contribuições de todos constitui as receitas orçamentárias do Estado.

No entanto, o esforço coletivo das classes e frações de classes para a composição das receitas tributárias não se dá de forma equânime nas formações sociais capitalistas, principalmente nas periféricas e dependentes, como é o caso do Brasil e da região Nordeste.

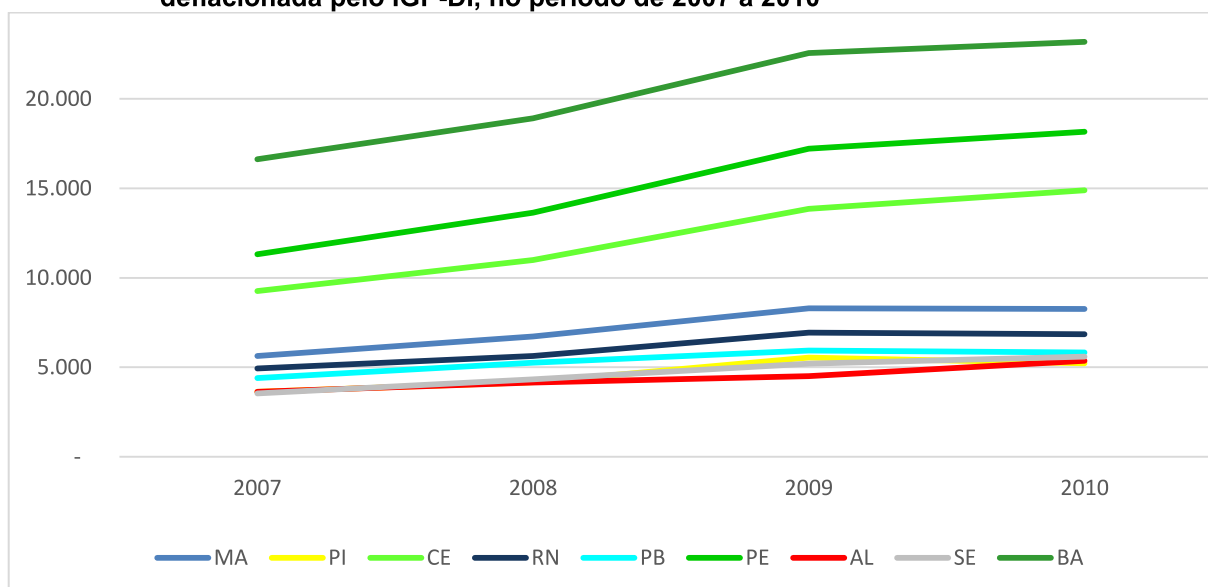
Nestas, o MPC engendrou uma forma específica de conformar as receitas do fundo público, baseada na superexploração da classe trabalhadora e da sua fração de renda mais baixa, através de um sistema tributário regressivo, o qual, por um lado, desonera as classes e frações da burguesia capitalista de renda mais elevada, o bloco no poder e sua fração hegemônica, reduzindo o peso das contribuições tributárias e a participação das suas rendas nas receitas públicas e, por outro lado, sobrecarrega a fração dos trabalhadores de renda mais baixa, aumentando a tributação e a contribuição das suas rendas na formação do fundo público dos Estados.

Essa artimanha capitalista nos países dependentes é uma realidade que deve se apresentar com muito mais perversidade em áreas periféricas de países periféricos, como na região nordeste do Brasil, e pode ser esclarecida por meio da análise das contas públicas estaduais, em especial, as que dizem respeito à origem das receitas públicas; e no caso desta pesquisa, às receitas orçamentárias dos estados do nordeste do Brasil.

Do ponto de vista da formação do fundo público estadual, isto é, da origem dos recursos públicos, as receitas orçamentárias originárias da natureza das atividades econômicas no Nordeste cresceram no período de 2007 a 2010, acompanhando a tendência de crescimento das receitas públicas da União nesse mesmo período.

A receita orçamentária total (receita total) do Nordeste elevou-se de R\$ 62,9 bilhões para R\$ 93,3 bilhões, apresentando crescimento real de 48,2% no período analisado, de modo que todos os Estados expandiram suas receitas, de acordo com o Gráfico 4.

**Gráfico 4 - Receita orçamentária total por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**



**Fonte:** ALENCAR JR. (2018).

Bahia, Pernambuco e Ceará atingiram, respectivamente, R\$ 23,1 bilhões, R\$ 18,1 bilhões e R\$ 14,8 bilhões em 2010; em termos absolutos, as receitas cresceram 39,4%, 60,4% e 60,7% respectivamente, em relação a 2007. Merecem destaques os estados de Pernambuco e Ceará, em que as taxas de crescimento foram as maiores e superiores à da região. Em termos relativos, apesar de Pernambuco e Ceará terem incrementado suas participações, Bahia registrou queda, embora tenha se mantido como a maior receita da região no período analisado.

Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão realizaram receitas nas ordens de R\$ 6,8 bilhões, R\$ 5,8 bilhões e R\$ 8,2 bilhões, respectivamente, e cresceram

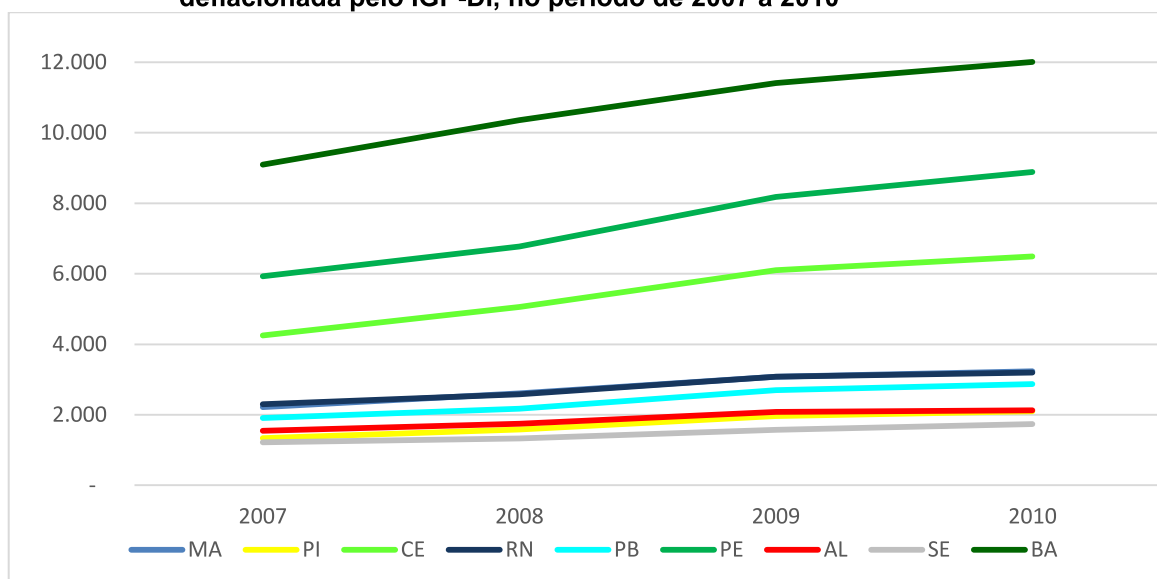
38,8%, 32,0% e 46,7%, em relação a 2007; porém todos os Estados desse bloco cresceram abaixo da média de crescimento da região. Em termos relativos, tiveram suas participações reduzidas no total das receitas orçamentárias, embora tenham continuado em uma posição intermediária, considerando-se os grupos de Estados com maiores e menores receitas da região.

Alagoas, Piauí e Sergipe realizaram receitas, respectivamente, de R\$ 5,3 bilhões, R\$ 5,2 bilhões e R\$ 5,5 bilhões em 2010, as quais cresceram 47,8%, 43,8% e 57,7% em relação a 2007. Merece destaque o estado de Sergipe, que superou a taxa de crescimento da região, situando-se atrás apenas do desempenho das receitas de Pernambuco e Ceará. Em termos relativos, Sergipe apresentou incremento, Alagoas manteve-se estável e Piauí registrou queda, permanecendo na última posição, em termos de participação no total das receitas orçamentárias do Nordeste.

A receita total, segundo a natureza econômica, é composta por receitas correntes e receita de capital; por outro lado, as receitas correntes são constituídas por várias fontes, dentre as quais as mais expressivas, em termos de volume de recursos no Nordeste, foram as receitas tributárias e as de transferências correntes.

Em média, as receitas tributárias representaram 47% e as transferências correntes alcançaram 44% do total da receita da região, no período de 2007 a 2010; assim, estas somadas participaram com mais de 90% das receitas constituintes do fundo público estadual nordestino.

**Gráfico 5 - Receita tributária por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).



A receita tributária, composta por impostos, taxas e contribuições de melhorias, eram R\$ 29,5 bilhões em 2007 e alcançaram R\$ 42 bilhões em 2010, apresentando um crescimento real de 42,8% na região; todos os Estados incrementaram suas receitas, de acordo com o Gráfico 5.

Bahia, Pernambuco e Ceará realizaram receitas tributárias na ordem de R\$ 12 bilhões, R\$ 8,8 bilhões e R\$ 6,4 bilhões em 2010, as quais cresceram 31,9%, 49,8% e 52,7% respectivamente, em relação a 2007. Em detalhe, o desempenho dos estados do Ceará e Pernambuco superaram e Bahia situou-se abaixo do crescimento da região. Em termos relativos, apesar de Pernambuco e Ceará terem incrementado suas participações, Bahia reduziu sua contribuição, porém continuou a registrar a maior arrecadação tributária da região.

Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão realizaram receitas nas ordens de R\$ 3,2 bilhões, R\$ 2,8 bilhões e R\$ 2,8 bilhões, as quais cresceram respectivamente 39,3%, 50,2% e 42,3%, em relação a 2007. O destaque foi conferido à Paraíba, que obteve o terceiro maior crescimento da arrecadação tributária da região e, em termos relativos, aumentou sua participação nas receitas tributárias, o que não foi suficiente para mudar sua posição relativa no grupo e na região, permanecendo em segundo lugar, atrás do Rio Grande do Norte e à frente do Maranhão, nesse bloco.

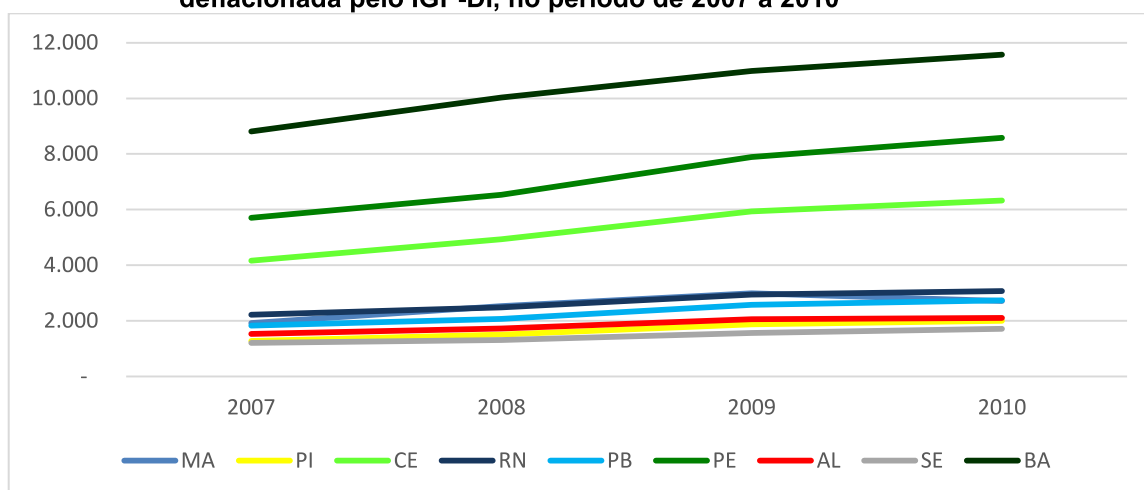
Alagoas, Piauí e Sergipe realizaram receitas tributárias de R\$ 2,1 bilhões, R\$ 2,1 bilhões e R\$ 1,7 bilhão em 2010, as quais cresceram 37,4%, 57,5% e 42,5% em relação a 2007. O destaque foi conferido ao estado do Piauí, que obteve a maior taxa de crescimento da receita tributária da região. Em termos relativos, Alagoas ficou posicionado como o maior arrecadador de tributos do grupo; Piauí em seguida, e, por último, Sergipe. Apesar de todo o esforço arrecadatório, aumentando sua participação nas receitas tributárias, o Piauí não melhorou sua posição e continuou, juntamente com Sergipe, como os dois Estados com menores arrecadações tributárias da região.

Os impostos são os tributos que mais contribuíram para a receita tributária do fundo público estadual no Nordeste, alcançando R\$ 28,6 bilhões em 2007 e R\$ 40,8 bilhões em 2010 e registrando um crescimento de 42% durante o período. Estes representaram em média, 96,6% da receita tributária da região.

Em termos absolutos, Bahia, Pernambuco e Ceará configuram os maiores arrecadadores de impostos da região, uma vez que detêm economias mais dinâmicas e, portanto, com maior potencial de arrecadação de impostos.

Realizaram, respectivamente, R\$ 11,5 bilhões, R\$ 8,5 bilhões e R\$ 6,3 bilhões em impostos em 2010. Em termos absolutos, ao comparar com o início do período, estes Estados ampliaram as receitas de impostos, com destaque positivo para Ceará (52%) e Pernambuco (50%), que tiveram um crescimento acima da região e negativo para a Bahia, que obteve o pior desempenho em termos de crescimento do Nordeste. Em termos relativos, enquanto Pernambuco e Ceará expandiram suas participações na receita de impostos na região, Bahia regrediu, embora mantenha sua posição de maior arrecadador de impostos, conforme o Gráfico 6.

**Gráfico 6 - Receita de impostos por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão estão no grupo intermediário e realizaram, respectivamente, R\$ 3 bilhões, R\$ 2,7 bilhões e R\$ 2,7 bilhões em 2010. Em termos absolutos, ao comparar com o início do período, estes Estados incrementaram as receitas de impostos, a saber: Rio Grande do Norte (38%), Paraíba (49%) e Maranhão (41%). Destes, apenas Paraíba registrou um desempenho superior ao crescimento de 42% verificado na região. Em termos relativos, enquanto Paraíba aumentou sua participação na receita de impostos do Nordeste, Rio Grande do Norte e Maranhão tiveram suas participações reduzidas.

Alagoas, Piauí e Sergipe compõem o grupo dos Estados com as menores receitas de impostos da região e realizaram receitas na ordem de R\$ 2,1 bilhões, R\$ 2 bilhões e R\$ 1,7 bilhão, respectivamente, em 2010; de modo que todos incrementaram suas receitas no período analisado. Porém, enquanto os Estados de Alagoas (37%) e Sergipe (42%) atingiram, no máximo, o mesmo desempenho do

conjunto dos Estados (42%), o estado do Piauí (57,2%) obteve a maior taxa de crescimento das receitas de impostos do Nordeste. Entretanto, apesar de todo o esforço arrecadatório realizado, o Piauí continuou situando-se como o segundo Estado de menor arrecadação de impostos da região, superado apenas por Sergipe.

A distribuição da receita de impostos entre Estados e Distrito Federal no âmbito do federalismo fiscal brasileiro institucionalizado na Constituição Federal de 1988, é composta pelo imposto sobre doação e herança (ITCD), pelo ICMS e pelo IPVA. Além disso, na repartição federativa, os Estados têm direito a receber da União, 20% do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); esses quatro impostos representam quase a totalidade das receitas tributárias dos estados no nordeste do Brasil.

O ICMS e o IPVA têm características de impostos indiretos e regressivos, enquanto o ITCD e o IRRF têm cunho direto e progressivo. Nesse sentido, a relação quantitativa entre os impostos indiretos e diretos nos Estados é favorável aos impostos indiretos. Uma clara demonstração do desequilíbrio na equidade da tributação, em que os tributos indiretos sobre consumo e produção têm maior peso na arrecadação do que os tributos diretos sobre a renda e patrimônio.

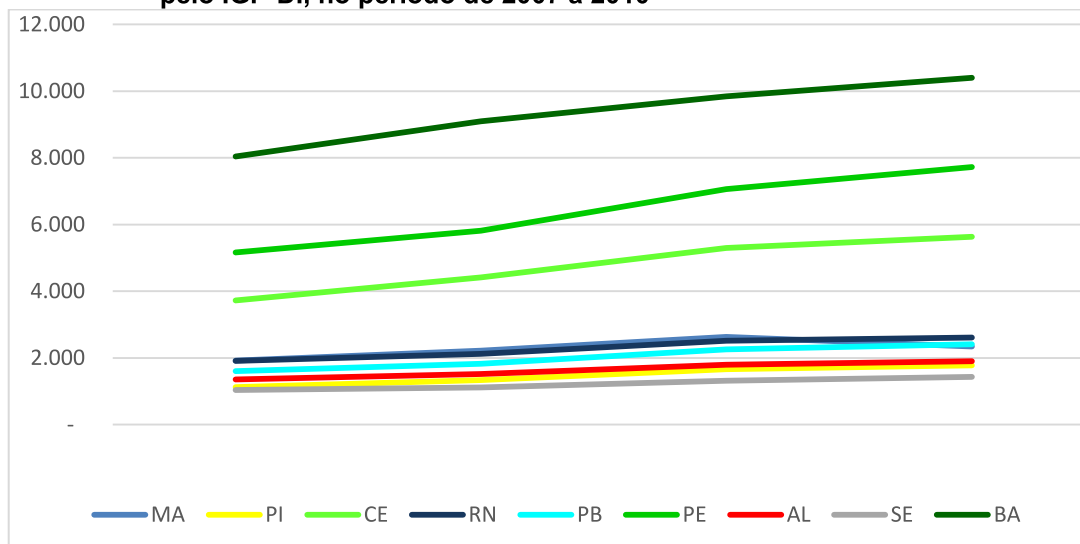
Outro elemento que prejudica a equidade do sistema tributário brasileiro, em especial no âmbito estadual, é o peso do ICMS nas receitas orçamentárias. O ICMS é um imposto indireto, pois os empresários repassam o seu ônus tributário aos consumidores, quando o incorporam ao preço dos bens e serviços. Por tratar-se de um imposto indireto, a regressividade é sua característica fundamental, haja vista que independentemente da renda do consumidor, a alíquota aplicada pelo Estado na produção e circulação de mercadorias permanece igual, o que onera mais o consumidor de menor renda.

No Nordeste, por exemplo, as receitas realizadas com o ICMS eram R\$ 25,8 bilhões em 2007 e passaram para R\$ 36,2 bilhões em 2010, apresentando um crescimento de 40%, com uma participação média de 89% no total das receitas de impostos no período.

Bahia, Pernambuco e Ceará realizaram receitas oriundas de ICMS nas ordens de R\$ 10,4 bilhões, R\$ 7,7 bilhões e R\$ 5,6 bilhões, respectivamente, em 2010, o que implicou um crescimento no resultado do Ceará de 51,3%, de Pernambuco de 49,6% e da Bahia de 29,3% em relação a 2007 e uma participação média de aproximadamente 90% nas receitas de impostos. Em termos relativos, a

situação pouco foi alterada. Mesmo com o crescimento superior das receitas de ICMS em Pernambuco e Ceará, Bahia continuou sendo o maior arrecadador em termos de receitas de ICMS da região, de acordo com o Gráfico 7.

**Gráfico 7 - Receita de ICMS por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão realizaram receitas oriundas de ICMS nas ordens de R\$ 2,6 bilhões, R\$ 2,4 bilhões e R\$ 2,3 bilhões, respectivamente, em 2010, o que implicou um crescimento correspondente a 37,1%, 49,8% e 22,1% e uma participação média nas suas receitas de impostos de mais de 85% no período de 2007 a 2010. Em termos relativos, a situação não foi alterada, apesar do estado da Paraíba ter incrementado sua participação nas receitas de ICMS da região, continuou figurando como o segundo maior arrecadador de ICMS do grupo (atrás do Rio Grande do Norte e à frente do Maranhão) e o quinto da região.

Os estados de Alagoas, Piauí e Sergipe realizaram receitas oriundas de ICMS nas ordens de R\$ 1,9 bilhão, R\$ 1,7 bilhão e R\$ 1,4 bilhão em 2010, o que implicou um crescimento correspondente a 41,1%, 57,8% e 38,5%, respectivamente, e uma participação média nas suas receitas de impostos acima de 88% para os dois primeiros e de 84,8% para o último, no período de 2007 a 2010. Em termos relativos, a situação não foi alterada, o Piauí mesmo apresentando a maior taxa de crescimento e havendo aumentado sua participação no total do ICMS da região, persiste como o segundo Estado com menor arrecadação, só à frente de Sergipe.

Portanto, não obstante as diferenças na capacidade de arrecadação de impostos face às desigualdades regionais e, de certa forma, agravadas pela crise financeira mundial que atingiu o Brasil em 2008, todos os Estados tiveram um crescimento real das receitas orçamentárias totais, causado pela expansão das receitas tributárias que foram impulsionadas pelas receitas de impostos, em especial, pelo crescimento real do ICMS em todos os estados do Nordeste, no período de 2007 a 2010.

Outras fontes importantes da receita corrente para os estados do Nordeste, principalmente para aqueles com menor capacidade de arrecadação, foram as provenientes de “recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinada a atender a despesas classificadas em Despesas Correntes”, classificadas como receitas de transferências correntes (PISCITELI; TIMBÓ, 2014, p. 144).

As receitas de transferência correntes têm no Fundo de Participação dos Estados (FPE) sua fonte de recursos mais representativa; este, segundo a Constituição Federal de 1988, no seu Art. 159, é constituído a partir do montante de receitas do IR e IPI arrecadadas pela União e repartidas no percentual de 47% com os outros entes federados: os Estados recebem 21,5%, através do FPE, os municípios recebem 22,5%, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e os 3% restantes são aplicados em programas de financiamento de áreas produtivas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

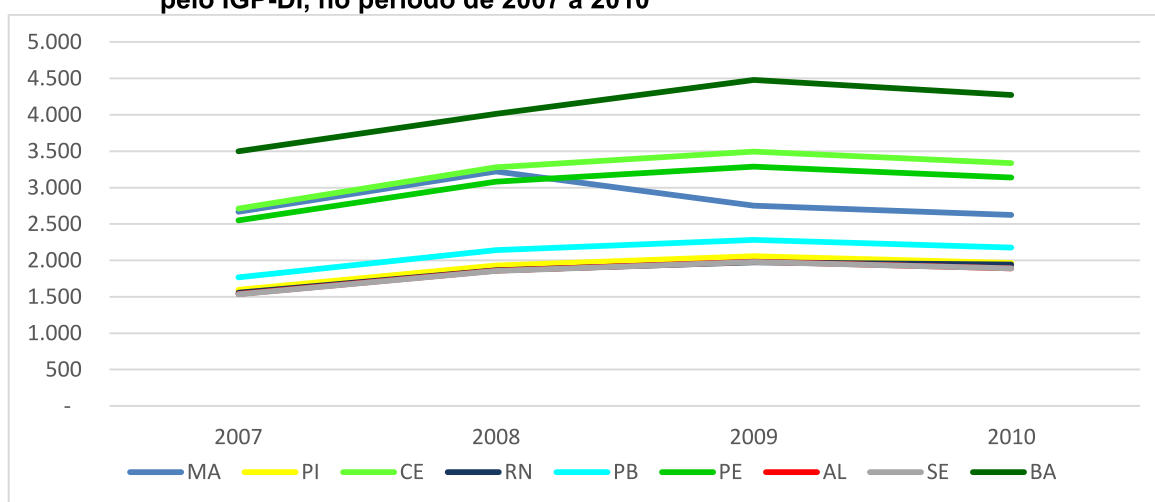
Os recursos financeiros transferidos pelo governo federal aos Estados e municípios têm o objetivo de equalizar a capacidade financeira entre os entes que têm maior e menor potencial de arrecadação tributária, devido às desigualdades regionais.

No Nordeste, as transferências da União via FPE somaram, em 2007, o montante de R\$ 19,4 bilhões e foram incrementadas para R\$ 23,2 bilhões em 2010, apresentando um crescimento real de 19,6% e uma participação média de 66,9% nas receitas de transferências correntes.

Bahia, Pernambuco e Ceará realizaram receitas do FPE nas ordens de R\$ 4,2 bilhões, R\$ 3,1 bilhões e R\$ 3,3 bilhões em 2010, o que implicou, respectivamente, crescimentos reais de 22,1%, 23,1% e 23,1% em relação a 2007. Em termos relativos, houve pequenos incrementos da participação dos três Estados, no conjunto dessas receitas. Porém, quando analisada a participação do FPE nas

receitas de transferências, descobre-se uma variação negativa, o que evidenciou uma desaceleração da importância do FPE nas receitas de transferências correntes. Mesmo assim, as receitas do FPE na Bahia, Pernambuco e Ceará representaram, em média, 56,2%, 56,7% e 71,9% das receitas de transferências correntes no período analisado, consoante o Gráfico 8.

**Gráfico 8 - Receita do FPE por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão realizaram receita do FPE nas ordens de R\$ 1,9 bilhão, R\$ 2,1 bilhões e R\$ 2,6 bilhões, respectivamente, em 2010, o que implicou, respectivamente, crescimentos reais de 24,8%, 23,1% e -1,5%, em relação a 2007. Em termos relativos, enquanto os estados do Rio Grande do Norte e Paraíba incrementaram suas participações no conjunto das receitas da região, o Maranhão a reduziu. Além disso, os três Estados tiveram a participação do FPE reduzida em relação às suas receitas de transferências. Mesmo assim, as receitas do FPE no Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão representaram, respectivamente, em média, 64%, 73,9% e 75,8% do total das receitas de transferências correntes, no período analisado.

Os estados de Alagoas, Piauí e Sergipe realizaram receitas de FPE na ordem de R\$ 1,8 bilhão, R\$ 1,9 bilhão e R\$ 1,8 bilhão, em 2010, o que implicou um crescimento real de 23,1% para os Estados em relação a 2007. Em termos relativos, houve pequenos incrementos da participação dos três Estados no conjunto dessas receitas; porém, quando analisada a participação do FPE nas receitas de transferências para este grupo, assim como nos outros seis estados da região, esta



também foi reduzida. Mesmo assim, as receitas do FPE em Alagoas, Piauí e Sergipe representaram, em média, respectivamente, 73,1%, 70,47% e 86,6% das receitas de transferências correntes, no período analisado.

Portanto, no Nordeste, as receitas de transferências correntes elevaram-se, em parte, alavancadas pelo crescimento real das receitas do FPE, no período de 2007 a 2010; porém, houve uma desaceleração deste, reduzindo sua importância nas transferências correntes dos Estados. Tal redução mantém relação com a política macroeconômica brasileira que, no manejo da política fiscal para combater os efeitos negativos da crise financeira global sobre a demanda interna, a partir de 2008, promoveu medidas fiscais expansionistas (anticíclicas) para estimular o consumo através de renúncia fiscal, desonerações tributárias nas cadeias produtivas automobilística, de eletrodomésticos e eletrônicos via redução do IPI.

Por outro lado, as receitas de capital, segundo a natureza econômica, compõem, juntamente com as receitas correntes, a totalidade das receitas orçamentárias dos Estados. Seus recursos são provenientes:

[...] da realização de recursos financeiros oriundos de contribuição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; da amortização de empréstimos anteriormente concedidos e outras; dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender as despesas classificáveis em Despesa de Capital; do superávit do orçamento corrente [...] (PISCITELI; TIMBÓ, 2014, p. 144).

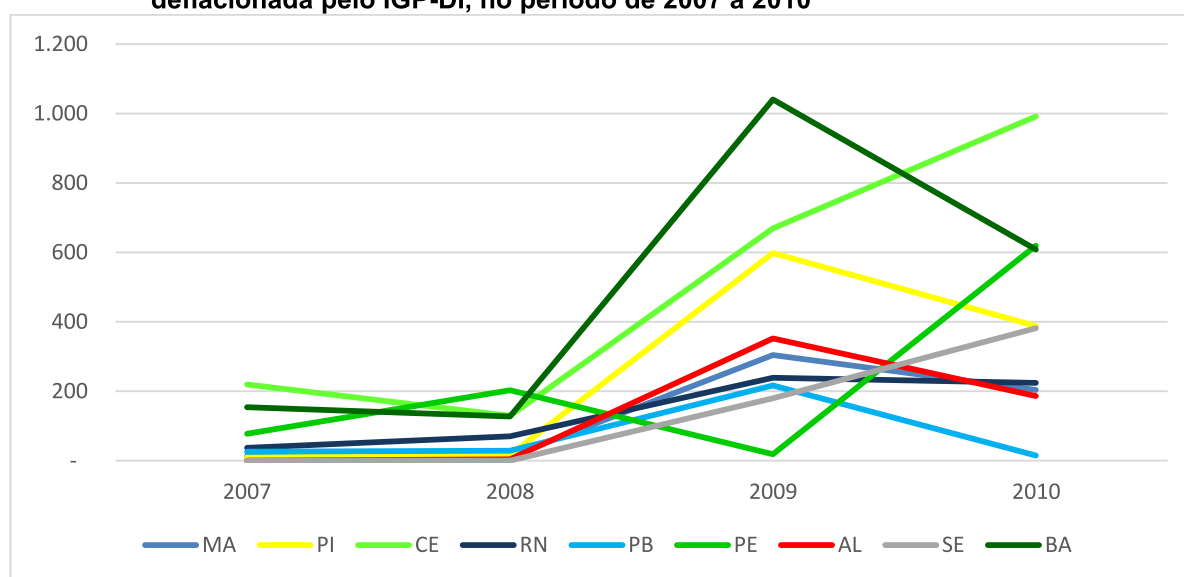
Suas principais fontes de receitas são as operações de crédito e as transferências de capital; a primeira envolve a “captação de recursos para atender a desequilíbrios orçamentários ou, ainda, financiar empreendimentos públicos” (GIACOMONI, 2010, p. 147). É uma modalidade de receita que visa ajustar os desequilíbrios orçamentários, seus déficits, através da formação da dívida pública. A segunda é similar às transferências correntes, porém seus recursos devem ser aplicados em despesa de capital.

No Nordeste, as receitas com operações de crédito dos Estados somaram em 2007 o montante de R\$ 535 milhões e foram incrementadas para R\$ 3,6 bilhões em 2010, apresentando um crescimento real de 576% no período. As operações de crédito representaram, em média, 46% do total das receitas de capital e apenas 2,45% das receitas orçamentárias totais realizadas no período de 2007 a 2010.

Na Bahia, Pernambuco e Ceará, as operações de crédito realizadas somaram receitas da ordem de R\$ 154 milhões, R\$ 77 milhões e R\$ 219 milhões em 2007 e

alcançaram os valores de R\$ 608 milhões, R\$ 619 milhões e R\$ 991 milhões em 2010, o que implicou, respectivamente, crescimentos reais de 294%, 702% e 352% no período. As operações de crédito representaram em média 54%, 26% e 52% das receitas de capital e 2,2%, 1,4% e 3,8%, respectivamente, em relação às receitas totais, conforme Gráfico 9.

**Gráfico 9 - Receita de operações de crédito por estado do Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

No Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão, as operações de crédito realizadas somaram receitas da ordem de R\$ 37 milhões, R\$ 26 milhões e R\$ 13 milhões em 2007 e alcançaram os valores de R\$ 224 milhões, R\$ 15 milhões e R\$ 203 milhões em 2010, o que implicou crescimentos reais de 512% e 1.525% nos respectivos estados do Rio Grande do Norte e Maranhão e redução de 41% na Paraíba. As operações de crédito representaram em média 77,3%, 42,8% e 56,9% das receitas de capital e 2,1%, 1,2% e 1,8%, respectivamente, em relação às receitas totais no período.

Entre os Estados de Alagoas, Piauí e Sergipe, apenas o Piauí realizou receitas de R\$ 9 milhões com operações de crédito em 2007. No entanto realizaram, respectivamente, receitas da ordem de R\$ 186 milhões, R\$ 388 milhões, R\$ 382 milhões em 2010. As operações de crédito representaram em média 23,8%, 45,3% e 34,1% das receitas de capital e 2,8%, 5% e 2,6%, respectivamente, em relação às receitas totais.

Outras fontes representativas nas receitas de capital são as transferências de capital e as outras receitas de capital. Estas têm crescido, haja vista a expansão das receitas financeiras provenientes, principalmente, da dívida ativa (amortização de empréstimos e financiamentos) e do resgate de títulos públicos, e aumentado sua importância nas receitas dos Estados nesse cenário de financeirização do capitalismo.

No entanto, apesar do crescimento das operações de crédito e das receitas financeiras estaduais, quando comparadas com as fontes da receita tributária e de transferências correntes, aquelas são pouco representativas em relação à receita orçamentária total nos estados do Nordeste.

Em síntese, verificou-se que o fundo público estadual na região Nordeste teve seus recursos orçamentários aumentados no período de 2007 a 2010. A origem dessa expansão está relacionada, por um lado, ao crescimento real das receitas do ICMS – imposto indireto – e, por outro, das receitas do FPE, composto por impostos direto e indireto, fato que ocorreu em todos os Estados.

Contudo, a desoneração federal sobre o IPI reduziu a arrecadação federal e desacelerou o crescimento do repasse do FPE aos Estados, aumentando a importância do ICMS no mix de impostos e obrigando a balança arrecadatária a pender, mais ainda, para o lado da extração de tributos indiretos nos Estados. Isso permite afirmar que os trabalhadores, principalmente em sua fração de mais baixa renda, foram os principais financiadores do fundo público dos estados do Nordeste, no período 2007 a 2010.

O ano de 2011 iniciou no Brasil com a posse da Presidente Dilma Rousseff, eleita pelo PT. Assumiu o cargo com o compromisso de dar prosseguimento às políticas macroeconômicas neoliberais e às políticas sociais compensatórias, praticadas por seu antecessor, em meio a um cenário de recessão mundial.

Tratada como a “única” saída para debelar a crise, a adoção de políticas neoliberais foi mantida pela nova equipe econômica, que continuou a executar o tripé macroeconômico de superávit fiscal, taxa de juros elevadas e câmbio flexível adotado no governo anterior; porém, o manejo da política econômica ortodoxa, mediante o emprego de políticas fiscal e monetária restritivas, em um cenário de crise e recessão econômica mundial elevou, em potência máxima, a deterioração da economia e das contas públicas do governo federal nos anos subsequentes.

Em relação à política monetária, o governo Dilma iniciou elevando a taxa de juros, que alcançou 12,42% em julho e 12,5%, no final de 2011, o que visava à contenção do crédito fortemente expandido durante os últimos anos do governo Lula. No entanto, com o agravamento da crise no cenário internacional e a desaceleração do PIB em 2011, o governo alterou o viés de alta da taxa Selic, atingindo 7,25% em outubro de 2012. Essa ação foi rapidamente revertida e em dezembro de 2014, a taxa atingiu 11,65% (MARQUES; ANDRADE, 2016; BARBOSA, 2013).

Na perspectiva da política fiscal, houve drástico crescimento do superávit, que somou R\$ 120 bilhões e representou 2,94% do PIB, no ano de 2011; promoveu uma política de desonerações sobre a folha de pagamentos para “ampliar” a competitividade e “garantir” emprego à custa da redução das contribuições sociais, que constituem a principal fonte do orçamento federal da seguridade social. A combinação dessas políticas ortodoxas, segundo os governistas, era para combater a inflação e levá-la suavemente à meta de 4% ou 5% ao ano (MARQUES; ANDRADE, 2016; BARBOSA, 2013).

Contudo, nem os juros elevados, nem os sucessivos superávits primários foram suficientes para conduzir a inflação ao centro da meta e evitar o descontrole fiscal do governo federal, cujo déficit foi de 0,59% do PIB em 2014. Porém, tais medidas restritivas conduziram o PIB a uma situação de estagnação, apresentando uma taxa de crescimento de 0,1% em 2014 (MARQUES; ANDRADE, 2016).

A política cambial tinha como objetivo reduzir a apreciação cambial realizada no governo Lula, que restringia a competitividade das exportações brasileiras e afetava o balanço de transações correntes do país. Nesse sentido, a taxa de câmbio (em termos de dólares), foi desvalorizada em 60%, no período de 2011 a 2014, e passou de R\$ 1,666 em dezembro de 2010 para R\$ 2,659 em dezembro de 2014. Não obstante a brutal desvalorização cambial, as exportações não reagiram na mesma proporção e tiveram uma pequena redução, agravando a situação fiscal brasileira (MARQUES; ANDRADE, 2016).

Para compensar a política macroeconômica restritiva, o governo Dilma manteve a política de valorização real do salário mínimo do governo Lula, com incremento de 18,74%, no período de 2011 a 2014; considerando-se os governos Lula e Dilma (2003-2014), a valorização real acumulada atingiu 72,75%. Ademais, expandiu os gastos com as políticas compensatórias de renda e de combate à

pobreza: ampliou-se a cobertura do Bolsa Família, com a incorporação de famílias pobres e muito pobres com filhos adolescentes, e iniciou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com a distribuição de bolsas de estudos e auxílio financeiro aos estudantes, para qualificação de mão de obra.

As políticas neoliberais, tanto as macroeconômicas como as compensatórias, não conseguiram reverter a queda de demanda no país, ampliaram muito discretamente o consumo das famílias e os gastos do governo, e o resultado foi um baixo crescimento do PIB, que em média atingiu 2,1%, no período de 2011 a 2014.

Nesse cenário de acirramento da crise global, queda da produção e do consumo das famílias, combinado com desonerações sobre as contribuições sociais e redução da arrecadação tributária federal, como foram afetadas as receitas do fundo público dos estados no nordeste do Brasil?

O ano de 2011, nos Estados, iniciou também, com a posse de novos governadores, senadores e deputados federais, apoiados por uma coalizão de forças que emergiu sob a hegemonia de um núcleo partidário vinculado, na maioria das vezes, à fração da elite dominante.

**Quadro 5 - Chapa e coligação vencedoras das eleições para governador e vice-governador, por estado do Nordeste, em 2010**

ESTADO	CHAPA VENCEDORA	COLIGAÇÃO VENCEDORA
MARANHÃO	PMDB-PT	"O Maranhão Não Pode Parar": PMDB, PT, DEM, PP, PV, PTB, PSL, PTN, PSC, PR, PRTB, PMN, PRP, PTdoB, PHS
PIAUÍ	PSB-PMDB	"Para o Piauí Seguir Mudando": PSB, PMDB, PT, PRB, PTN, PR, PRP, PCdoB
CEARÁ	PSB-PMDB	"Por um Ceará Melhor para Todos": PSB, PMDB, PT, PDT, PCdoB, PRB, PSC
RIO GRANDE DO NORTE	DEM-PMN	"Força da União": DEM, PMN, PSDB, PSL, PTN
PARAÍBA	PSB-PSDB	"Uma Nova Paraíba": PSB, PSDB, DEM, PDT, PPS, PTC, PV, PTN, PRP
PERNAMBUCO	PSB	"Frente Popular de Pernambuco": PSB, PDT, PT, PP, PTB, PSL, PSC, PR, PSDC, PHS, PTC, PRP, PCdoB, PTdoB, PRB
ALAGOAS	PSDB-DEM	"Frente Pelo Bem de Alagoas": PP, PSC, PPS, DEM, PSB, PSDB
SERGIPE	PT-PMDB	"Para Sergipe Continuar Seguindo em Frente": PT, PMDB, PDT, PSB, PRB, PSL, PSC, PR, PTC, PCdoB
BAHIA	PT-PP	"Pra Bahia Seguir em Frente": PCdoB, PRB, PDT, PT, PHS, PP, PSL, PSB

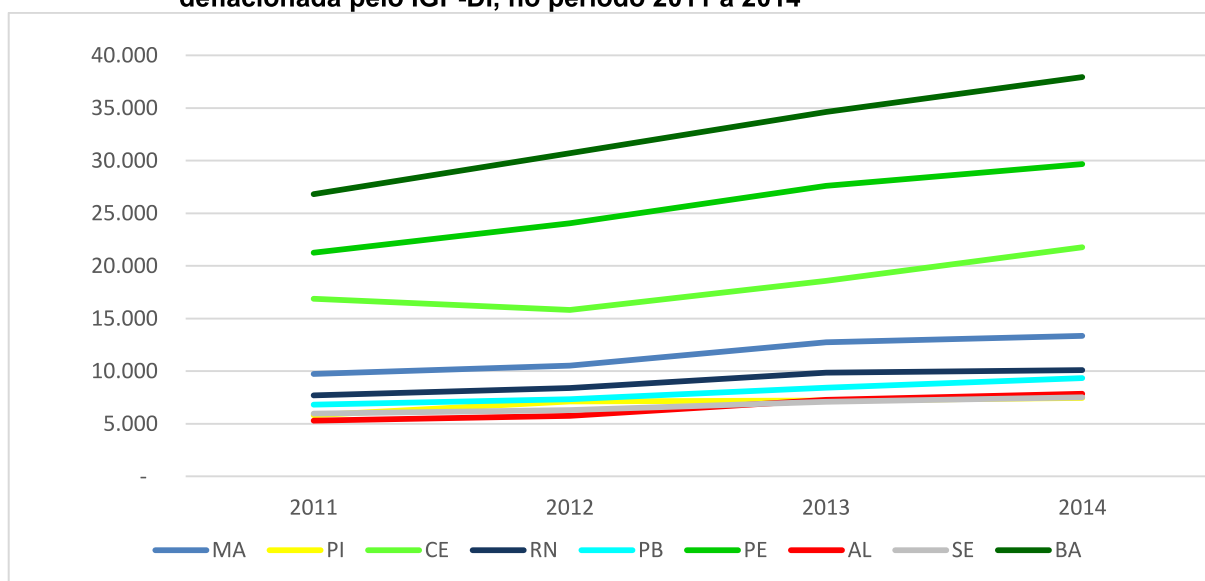
**Fonte:** TSE (2017a). **Elaboração:** ALENCAR JR. (2018).

Nesse sentido, o resultado das eleições de 2010, com as coligações vencedoras para o governo dos Estados no período de 2011 a 2014, configurou-se da seguinte forma, de acordo com o Quadro 5.

Diante dessas forças políticas eleitas e hegemônicas nos Estados, da situação econômica e da deterioração da receita pública federal, como ocorreu a disputa entre as classes e frações de classes na formação do fundo público estadual no Nordeste, no período de 2011 a 2014?

No que diz respeito ao montante dos recursos arrecadados pelo fundo público do Nordeste, as receitas orçamentárias eram R\$ 106,2 bilhões em 2011 e passaram para R\$ 145 bilhões em 2014, registrando um crescimento real de 36,4% nas receitas totais da região, de acordo com o Gráfico 10.

**Gráfico 10 - Receita orçamentária total por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período 2011 a 2014**



**Fonte:** ALENCAR JR. (2018).

Todos os Estados expandiram suas receitas totais de forma absoluta; com destaque para Alagoas (48,5%), Bahia (41,4%) e Pernambuco (39,5%), que cresceram mais que o conjunto dos Estados da região (36,4%). Paraíba (37,2%) e Maranhão (37,1%) também obtiveram taxas de crescimento acima do resultado da região, enquanto os demais Estados cresceram abaixo.

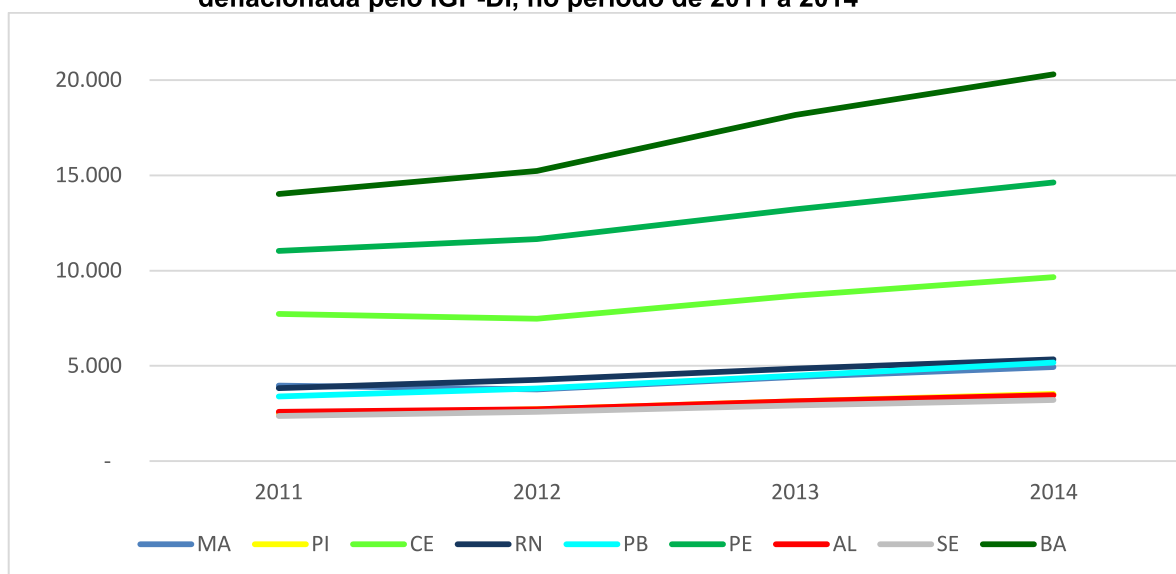
Em termos relativos, os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará registraram os maiores percentuais das receitas orçamentárias da região, seguidos pelo Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba e, com as menores participações, Alagoas, Piauí e Sergipe.



O crescimento da receita orçamentária dos Estados foi determinado, principalmente, pela expansão da receita tributária e da receita de transferências correntes, as quais representaram, em média, 48% e 40,8%, respectivamente, do total da receita da região e corresponderam a quase 90% da arrecadação do fundo público estadual nordestino, no período analisado.

As receitas tributárias foram de R\$ 51,4 bilhões em 2011 e alcançaram R\$ 70,2 bilhões em 2014, apresentando um crescimento real de 36,6% para a região. Todos os Estados expandiram suas receitas, mas os que se destacaram foram Paraíba (52,1%), Bahia (44,8%), Piauí (43,9%) e Rio Grande do Norte (39,3%); todos estes melhoraram seu desempenho relativo na arrecadação tributária, porém nenhum deles mudou sua posição em relação aos demais Estados da região, de acordo com o Gráfico 11. Os outros Estados tiveram um desempenho inferior ao da região.

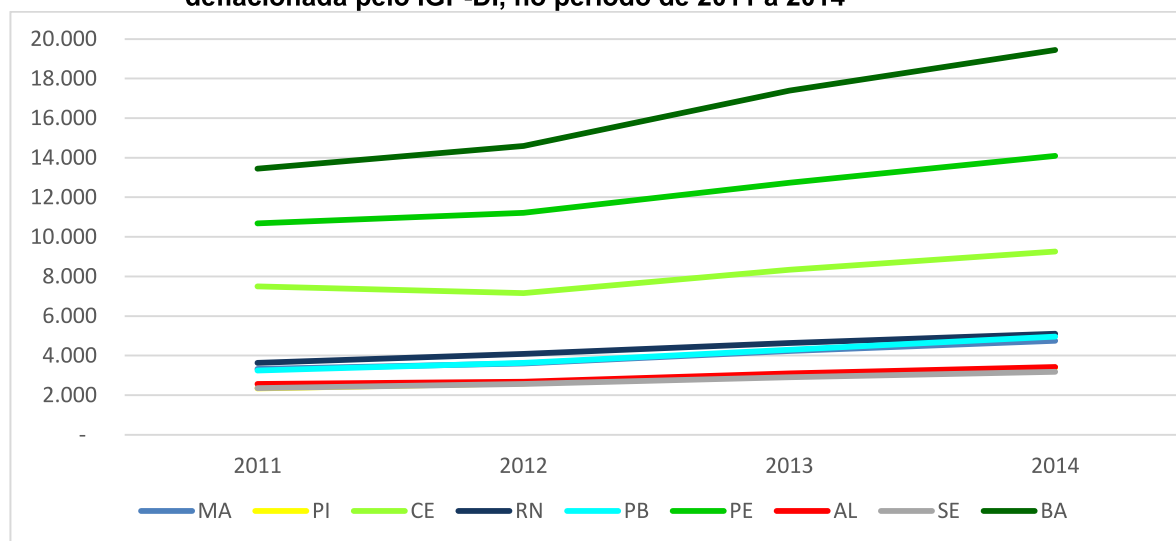
**Gráfico 11 - Receita tributária por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Os impostos são os tributos que mais contribuíram para a receita tributária do fundo público estadual no Nordeste, no período: R\$ 49 bilhões, em 2011, e atingiram R\$ 67,5 bilhões em 2014, registrando um crescimento de 37,7% nas receitas realizadas e representando, em média, 96,2% da receita tributária da região, conforme Gráfico 12.

**Gráfico 12 - Receita de impostos por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Bahia, Pernambuco e Ceará, em termos absolutos, são os maiores arrecadadores de impostos da região, até porque dispõem de economias mais dinâmicas e com maior potencial de arrecadação de impostos. Realizaram, respectivamente, R\$ 19,4 bilhões, R\$ 14 bilhões e R\$ 9,2 bilhões em impostos em 2014. Em termos absolutos, ao comparar com o início do período, os três Estados ampliaram as receitas de impostos, com destaque positivo para a Bahia, que teve um crescimento de 44,8%, acima da taxa de 37,7% da região, enquanto Pernambuco e Ceará cresceram, respectivamente, 31,9% e 23,7%.

Em termos relativos, apenas a Bahia melhorou sua participação na Região. Pernambuco e Ceará tiveram suas participações reduzidas, mesmo assim continuaram na segunda e terceira posição em termos de participação na arrecadação de impostos no Nordeste. Em média, as receitas de impostos dos Estados corresponderam a mais de 95% das suas receitas tributárias.

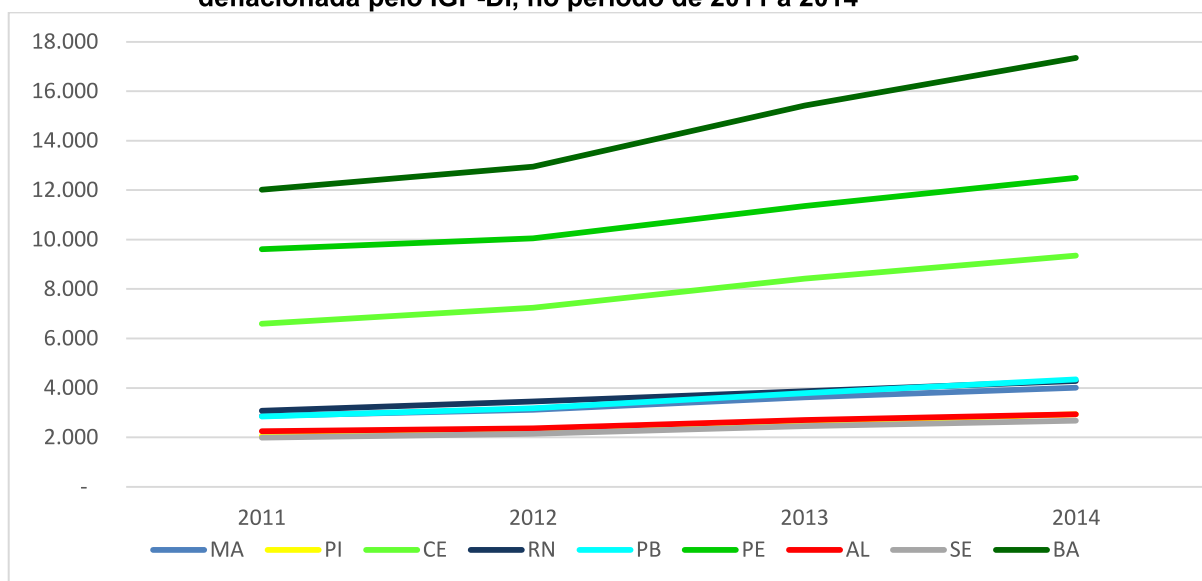
Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão estão no grupo intermediário e realizaram receitas, respectivamente, de R\$ 5,1 bilhões, R\$ 4,9 bilhões e R\$ 4,7 bilhões, em 2014. Em termos absolutos, ao comparar com o início do período, os três Estados incrementaram as receitas de impostos: Rio Grande do Norte (40,5%), Paraíba (52,7%) e Maranhão (42,9%) e tiveram um desempenho superior ao crescimento da região. Em termos relativos, aumentaram suas participações na receita de impostos do Nordeste, porém continuaram na posição intermediária. Em

média, as receitas de impostos dos Estados corresponderam a mais de 95% das suas receitas tributárias.

Alagoas, Piauí e Sergipe compõem o grupo dos Estados com as menores receitas de impostos da região e realizaram receitas na ordem de R\$ 3,4 bilhões, R\$ 3,3 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente, em 2014. Em termos absolutos, ao comparar com o início do período, todos incrementaram suas receitas: Piauí cresceu 45,5%, Sergipe aumentou 34,9% e Alagoas incrementou 33,4%. Destes, apenas o Piauí melhorou sua participação nas receitas de impostos da região. Em média, as receitas de impostos dos Estados corresponderam a mais de 95% das suas receitas tributárias, sendo que em Alagoas e Sergipe chegaram a mais de 98%.

No Nordeste, as receitas realizadas com o ICMS eram R\$ 43,3 bilhões em 2011 e passaram para R\$ 60,3 bilhões em 2014, registrando um crescimento de 39,4% e uma participação média de 89,2% no total das receitas de impostos da região, no período, como pode ser visualizado no Gráfico 13.

**Gráfico 13 - Receita de ICMS por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Bahia, Pernambuco e Ceará realizaram receitas do ICMS nas ordens de R\$ 17,3 bilhões, R\$ 12,5 bilhões e R\$ 9,3 bilhões, respectivamente, em 2014, o que implicou um crescimento na Bahia de 44,3%, no Ceará de 41,6% e em Pernambuco de 30%, em relação a 2011. Em termos relativos, Bahia e Ceará melhoraram suas participações nas receitas de impostos da região, enquanto Pernambuco piorou. Em

média, as receitas de ICMS dos Estados corresponderam a mais de 89% das suas receitas de impostos.

Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão realizaram receitas do ICMS nas ordens de R\$ 4,2 bilhões, R\$ 4,3 bilhões e R\$ 4 bilhões em 2014, o que implicou um crescimento correspondente a 39,3%, 53% e 39,7%, respectivamente, e uma participação média nas suas receitas de impostos de mais de 84%, no período analisado. Em termos relativos, a Paraíba aumentou sua participação e superou o Rio Grande do Norte na arrecadação de ICMS, ocupando a posição de Estado que mais arrecadou, no grupo intermediário, nesse período.

Os estados de Alagoas, Piauí e Sergipe realizaram receitas de ICMS nas ordens de R\$ 2,9 bilhões, R\$ 2,9 bilhões e R\$ 2,6 bilhões em 2014, o que implicou um crescimento correspondente a 30,5%, 43,2% e 34,9%, respectivamente, e uma participação média nas suas receitas de impostos acima de 84%, no período de 2007 a 2010. Em termos relativos, a expansão das receitas de ICMS elevou a participação do estado do Piauí para 4,86% nas receitas desse imposto na região, igualando-a à participação do estado de Alagoas e colocando Sergipe na posição de Estado com menor arrecadação do Nordeste.

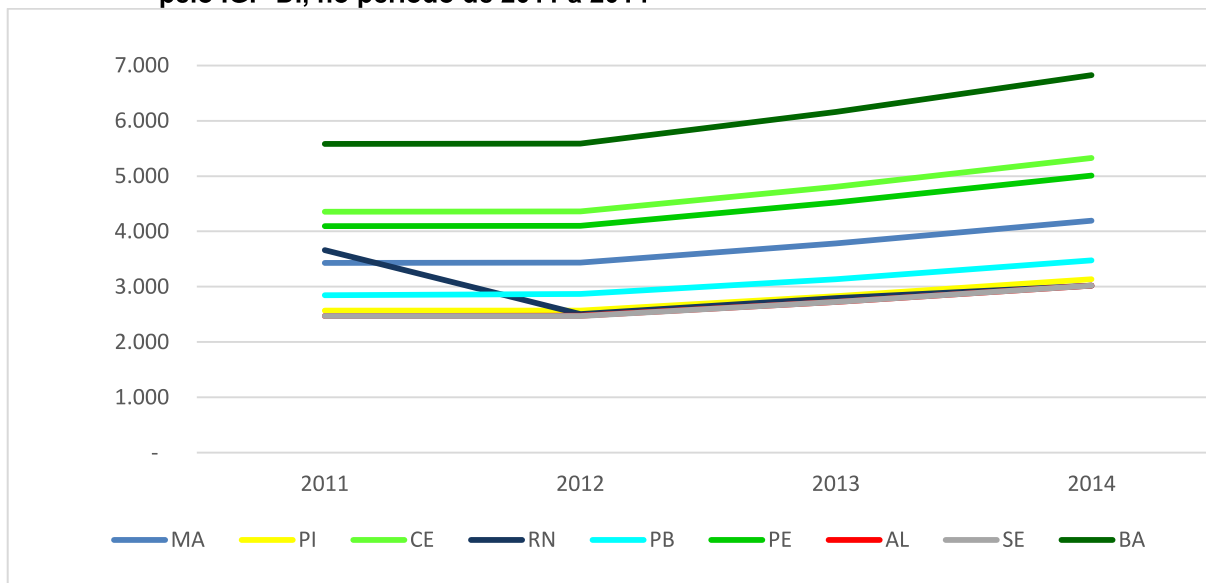
Portanto, no grupo dos Estados com maior arrecadação tributária da região, Bahia foi o destaque, com crescimento de 44% das suas receitas tributárias; no grupo intermediário, o melhor desempenho foi da Paraíba, com crescimento acima de 50% das receitas tributárias; e no grupo dos menores arrecadadores, o Piauí se destacou, com um crescimento de mais de 43% da receita tributária.

Para além das receitas tributárias nas receitas correntes, as transferências correntes complementam a importância estratégica dessa categoria econômica na receita total dos Estados, e sua fonte de recursos mais representativa é o fundo de participação dos Estados formado a partir do IR e do IPI.

No Nordeste, as receitas do FPE somaram em 2011 o montante de R\$ 31,8 bilhões e foram incrementadas para R\$ 37 bilhões em 2014, registrando um crescimento real de 17,6% e uma participação média de 66,39% nas receitas de transferências correntes, de acordo com o Gráfico 14.

Bahia, Pernambuco e Ceará realizaram receitas do FPE na ordem de R\$ 6,8 bilhões, R\$ 5 bilhões e R\$ 5,3 bilhões em 2014, o que implicou em crescimento real de 22,2% para todos os Estados, em relação a 2011.

**Gráfico 14 - Receita do FPE por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Em termos relativos, houve pequenos incrementos da participação dos três Estados no conjunto dessas receitas; porém, quando analisada a participação do FPE nas receitas de transferências, descobre-se uma discreta variação negativa para os Estados da Bahia e Pernambuco, e positiva para o Ceará, o que evidenciou uma pequena desaceleração das receitas do FPE nas receitas de transferências correntes. Mesmo assim, as receitas do FPE na Bahia, Pernambuco e no Ceará representaram, em média, 54,8%, 54% e 79,7% das receitas de transferências correntes no período.

Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão realizaram receitas do FPE na ordem de R\$ 3 bilhões, R\$ 3,4 bilhões e R\$ 4,1 bilhões, respectivamente, em 2014, o que implicou crescimentos reais de 22,2% para Maranhão e Paraíba e redução de 17,5% para o Rio Grande do Norte, em relação a 2011.

Em termos relativos, os estados da Paraíba e Maranhão incrementaram e o Rio Grande do Norte reduziu a participação do FPE no conjunto das receitas da região; porém, apenas a Paraíba teve reduzida a participação do FPE nas suas receitas de transferências correntes. Mesmo assim, as receitas do FPE no Rio Grande do Norte, Paraíba e no Maranhão representaram, em média, 74,7%, 73,7% e 68,8%, respectivamente, das suas receitas de transferências correntes, no período analisado.

Os estados de Alagoas, Piauí e Sergipe realizaram receitas de FPE na ordem de R\$ 3 bilhões, R\$ 3,1 bilhões e R\$ 3 bilhões em 2014, respectivamente, o que implicou um crescimento real de 22,2% para cada Estado, em relação a 2011.

Em termos relativos, houve pequenos incrementos da participação dos três Estados no conjunto dessas receitas na região; porém, quando analisada a participação do FPE nas receitas de transferências, os estados do Piauí e Sergipe melhoraram a participação, enquanto Alagoas manteve a mesma de 2011. No entanto, a receita do FPE em Alagoas, Piauí e Sergipe representou, em média, 73,3%, 71,2% e 76,1%, respectivamente, das receitas de transferências correntes, no período analisado.

No Nordeste, a receita de transferências correntes cresceu, em parte, impulsionadas pelo crescimento real das receitas do fundo de participação dos Estados, no período de 2011 a 2014; porém, não em montante suficiente para reverter a tendência de queda da participação do FPE nas transferências correntes em três (Bahia, Pernambuco e Paraíba) dos nove Estados da região. Nos demais houve reversão na tendência de queda do período anterior, de modo que Alagoas não reduziu sua participação e os outros a incrementaram de forma moderada.

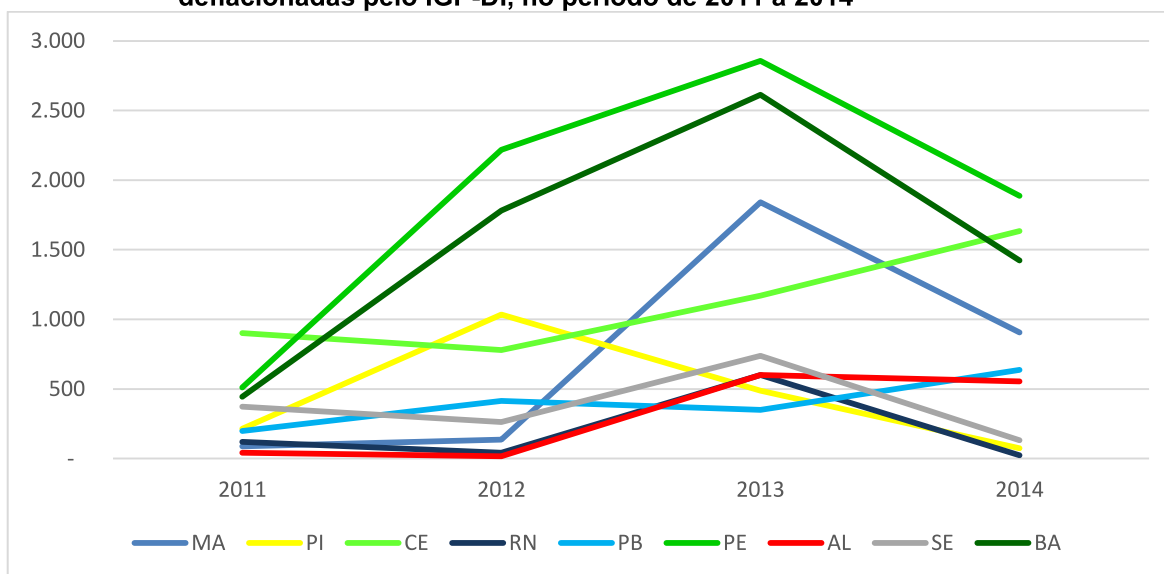
No que diz respeito às receitas de capital, as operações de crédito constituem-se como uma das principais fontes de recursos. Têm como objetivo reestabelecer o “equilíbrio” das contas públicas estaduais, a partir do endividamento do Estado, e são muito utilizadas pelos governos estaduais para realização de investimentos e para a amortização da dívida pública.

No Nordeste, a receita com operações de crédito dos Estados somou em 2011 o montante de R\$ 2.893 milhões e foi incrementada para R\$ 7.267 milhões em 2014, apresentando um crescimento real de 151% no período, de acordo com o Gráfico 15. As operações de crédito representaram, em média, 68% do total das receitas de capital e 5,5% das receitas orçamentárias totais realizadas no período.

Comparando a participação média da receita de operações de crédito nas receitas de capital e nas receitas totais entre os dois períodos analisados, conclui-se que houve crescimento de 47% e de 129% na participação média desta fonte nas respectivas receitas da região Nordeste.



**Gráfico 15 - Receita de operações de crédito por Estado do Nordeste, em milhões de reais e deflacionadas pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Na Bahia, Pernambuco e Ceará, as operações de crédito realizadas somaram receitas das ordens de R\$ 443 milhões, R\$ 511 milhões e R\$ 902 milhões, em 2011, e alcançaram os valores de R\$ 1.422 milhões, R\$ 1.868 milhões e R\$ 1.634 milhões, em 2014, o que implicou, respectivamente, crescimentos reais de 220%, 269% e 81% no período. As operações de crédito representaram em média 63%, 69% e 67% das receitas de capital e 4,7%, 7,1% e 6%, respectivamente, em relação às receitas totais.

Comparando os dois períodos analisados, conclui-se que a participação média das operações de crédito realizadas pela Bahia, Pernambuco e Ceará foi incrementada em 16% e 160% e 28% em relação às receitas de capital; e em 112%, 398% e 60% em relação às receitas totais.

No Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão, as operações de crédito realizadas somaram receitas da ordem de R\$ 120 milhões, R\$ 198 milhões e R\$ 89 milhões em 2011 e alcançaram os valores de R\$ 24 milhões, R\$ 637 milhões e R\$ 905 milhões em 2014, o que implicou crescimentos reais de 221% e 917% nos respectivos estados da Paraíba e Maranhão e redução de 80% no Rio Grande do Norte. As operações de crédito representaram em média 66%, 76% e 74% das receitas de capital e 2,1%, 4,9% e 5,9%, respectivamente, em relação às receitas totais no período.

Comparando os dois períodos analisados, conclui-se que na Paraíba e no Maranhão a participação média das operações de crédito em relação às receitas de

capital foi incrementada em 76% e 30%; e em 289% e 246% em relação às receitas totais, respectivamente; enquanto no Rio Grande do Norte as participações foram reduzidas, respectivamente, em 15% e 4%.

Em Alagoas, Piauí e Sergipe, as operações de crédito realizadas somaram receitas da ordem de R\$ 554 milhões, R\$ 73 milhões e R\$ 131 milhões em 2011 e alcançaram os valores de R\$ 42 milhões, R\$ 214 milhões e R\$ 373 milhões em 2014, o que implicou crescimento real de 1223% em Alagoas e redução em torno de 65% em cada um dos outros Estados. As operações de crédito representaram, em média, 34%, 70% e 62% das receitas de capital, e 4,1%, 6,5% e 5,6% das receitas totais, respectivamente.

Comparando os dois períodos analisados, conclui-se que a participação média das operações de crédito realizadas por Alagoas, Piauí e Sergipe foi incrementada em 43%, 54% e 81% em relação às receitas de capital; e em 45%, 37% e 120%, em relação às receitas totais.

Portanto, exceto o Rio Grande do Norte, todos os estados do Nordeste tiveram incrementos expressivos na participação média das operações de crédito nas receitas de capital e nas receitas totais entre os períodos 2007-2010 e 2011-2014, o que significa dizer que os Estados ampliaram seu endividamento para assegurar recursos para o financiamento dos seus gastos públicos, inclusive para os gastos social e financeiro.

Assim, o fundo público estadual na região Nordeste teve seus recursos orçamentários aumentados no período de 2011 a 2014, e a origem dessa expansão está relacionada, principalmente, ao crescimento real da receita do ICMS, do FPE e das operações de crédito.

Porém, comparando-se os crescimentos médios da receita de ICMS (39%), do FPE (18%) e das operações de crédito (151%), observou-se que a receita de ICMS cresceu numa proporção 2,2 vezes maior que a do FPE e 3,8 vezes inferior às operações de crédito, as quais participaram, em média, com menos de 4% na composição da receita total no período. Isso denota que o crescimento da receita orçamentária dos estados do Nordeste, em que pese uma melhora da participação do FPE nas transferências correntes, foi assegurado, preferencialmente, pela expansão das receitas de operações de crédito e do ICMS.

Neste sentido, o fundo público estadual, abastecido pela crescente extração de impostos indiretos em relação aos impostos diretos, assumiu o caráter de classe

e, independentemente do espectro ideológico dos governos, transferiu para os trabalhadores, em suas frações de renda mais baixa, o ônus da maior parcela do financiamento dos gastos públicos, sejam dos gastos financeiros, sejam dos gastos não financeiros, no período.

Nos dois períodos analisados, a despeito do bloco no poder e da fração de classe que hegemoniza as decisões dos governos estaduais, a formação do fundo público em todos os estados do Nordeste baseou-se em impostos regressivos, os quais oneraram, prioritariamente, a classe trabalhadora em sua fração de mais baixa renda, evidenciando o seu papel de principal financiadora do gasto público, tanto os gastos sociais como os gastos financeiros.

### **5.2.2 O destino da disputa: a quem favorece?**

O objetivo deste item é verificar a distribuição dos gastos do governo, entre as áreas social e financeira, pois refletirão a prioridade orçamentária adotada pelos estados do Nordeste, após a crise do capitalismo global de 2007.

A área social dos Estados foi representada pelos gastos sociais em Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Desporto e Lazer; enquanto a área financeira é composta pelos gastos financeiros com o serviço da dívida pública interna e externa, excluídas as despesas com o refinanciamento da dívida pública estadual.

Tal prioridade entre as áreas é um reflexo da disputa política entre o capital e o trabalho pelos recursos do fundo público no interior dos orçamentos estaduais e evidenciará, até que ponto, o interesse do bloco no poder, da fração de classe que hegemoniza o governo, ajusta-se aos objetivos de satisfazer as reais necessidades da população da região Nordeste.

Esta análise será descortinada a partir da observação conjunta de três variáveis: o montante, a direção e a relevância dos gastos sociais na periferia do Brasil. A primeira, a partir da evolução do montante da despesa financeira e não financeira; a segunda, pelo direcionamento dado ao gasto social e ao gasto financeiro; e, por último, pela importância dos gastos social e financeiro em relação à despesa orçamentária total e à população de cada Estado.

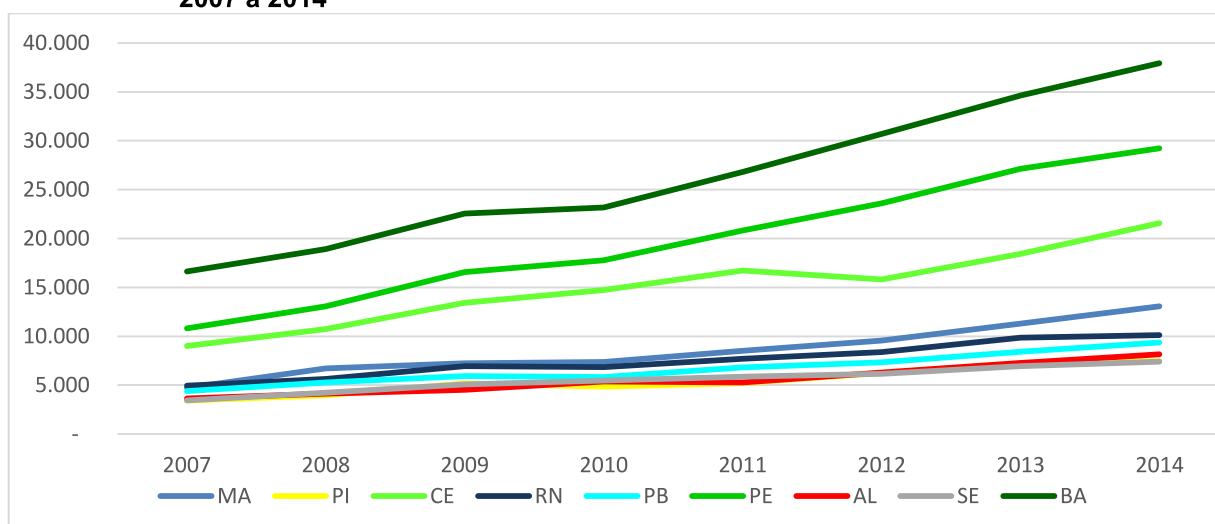
Ciente de que o orçamento é uma arena de disputa política entre as classes e frações de classes pelos recursos do fundo público, quais foram as destinações dos recursos orçamentários arrecadados pelos estados da região Nordeste?

A destinação está relacionada ao montante do gasto orçamentário expresso nas despesas não financeiras – gastos dos governos estaduais com o custeio da máquina pública, com a reprodução da força de trabalho na forma de salários indiretos pagos pelo Estado aos trabalhadores (gastos com a Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Desporto e Lazer) e com o capital (despesas de investimentos, em meios de transporte e infraestrutura), além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas – e nas despesas financeiras – com juros e amortizações da dívida pública interna e externa.

As renúncias tributárias não estão inclusas nessa análise. Nesta pesquisa, enfatizaram-se os gastos com a ordem social e com o serviço da dívida pública, excluído o valor do seu refinanciamento.

Em relação à despesa orçamentária total, os governos do PT-PMDB na Bahia, do PSB-PDT em Pernambuco e do PSB-PT no Ceará atingiram gastos na ordem de R\$ 23,1 bilhões – 5,6% em Despesa Financeira (DF) e 94,4% em Despesa Não Financeira (DNF) –, R\$ 17,7 bilhões (1% em DF e 99% em DNF) e R\$ 14,7 bilhões (2% em DF e 98% DNF), respectivamente, em 2010, de acordo com o Gráfico 16 e a Tabela 9.

**Gráfico 16 - Despesa orçamentária total por estado do Nordeste, excluído o refinanciamento da dívida pública, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2014**



Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Os gastos públicos foram incrementados, respectivamente, em 39,4%, 64,6% e 63,3%, sendo que as despesas financeiras tiveram suas participações reduzidas, ao passo que as não financeiras foram aumentadas para mais de 94% dos gastos totais, em cada Estado, em 2010.

Durante os governos PSB no Rio Grande do Norte, PSDB-PFL na Paraíba e PMDB-PT no Maranhão, as despesas totais foram na ordem de R\$ 6,8 bilhões (3,7% em DF e 96,3% em DNF), R\$ 5,8 bilhões (4,6% em DF e 95,4% em DNF) e R\$ 7,3 bilhões (1% em DF e 99% em DNF), em 2010.

Os gastos públicos cresceram, respectivamente, 38,8%, 32% e 47,3%, sendo que as despesas financeiras tiveram suas participações reduzidas e as não financeiras aumentadas para mais de 95% dos gastos totais, em cada Estado em 2010, de acordo com o Gráfico 16 e a Tabela 9.

Durante os governos PSB-PMDB em Alagoas, PT-PSB no Piauí, PT-PSB em Sergipe, as despesas totais empenhadas foram nas ordens de R\$ 5,3 bilhões (10,4% em DF e 89,6% DNF), R\$ 4,8 bilhões (2,6% em DF e 97,4% em DNF) e 5,4 bilhões (1,5% em DF e 98,5% em DNF) em 2010. Elas cresceram, respectivamente, 47,8%, 41,5% e 59,4%, sendo que as despesas financeiras tiveram suas participações reduzidas e as não financeiras elevadas para mais de 89% dos gastos totais de cada Estado, em 2010, de acordo com o Gráfico 16 e a Tabela 9.

**Tabela 9 - Participação das despesas financeiras e não financeiras no gasto orçamentário total, por estado da região Nordeste, no período de 2007 a 2014 (%)**

ESTADOS	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	DF	DNF	DF	DNF	DF	DNF	DF	DNF	DF	DNF	DF	DNF	DF	DNF	DF	DNF
MA	1,1	98,9	0,0	100,0	0,8	99,2	1,0	99,0	1,4	98,6	1,5	98,5	1,9	98,1	2,2	97,8
PI	7,8	92,2	5,5	94,5	3,2	96,8	2,6	97,4	2,7	97,3	2,1	97,9	4,4	95,6	4,6	95,4
CE	4,0	96,0	3,4	96,6	2,5	97,5	2,0	98,0	2,3	97,7	4,5	95,5	3,0	97,0	3,0	97,0
RN	4,1	95,9	4,2	95,8	3,9	96,1	3,7	96,3	4,2	95,8	3,8	96,2	6,7	93,3	2,0	98,0
PB	10,5	89,5	3,8	96,2	3,5	96,5	4,6	95,4	3,1	96,9	4,3	95,7	3,6	96,4	2,7	97,3
PE	1,2	98,8	1,0	99,0	0,9	99,1	1,0	99,0	1,3	98,7	1,7	98,3	2,1	97,9	2,3	97,7
AL	11,7	88,3	11,7	88,3	13,9	86,1	10,4	89,6	13,8	86,2	12,9	87,1	11,0	89,0	9,5	90,5
SE	3,0	97,0	2,4	97,6	2,3	97,7	1,5	98,5	2,6	97,4	3,3	96,7	7,4	92,6	3,3	96,7
BA	10,4	89,6	10,2	89,8	8,4	91,6	5,6	94,4	5,2	94,8	4,8	95,2	6,2	93,8	3,5	96,5
<b>NE</b>	<b>6,1</b>	<b>93,9</b>	<b>5,0</b>	<b>95,0</b>	<b>4,4</b>	<b>95,6</b>	<b>3,4</b>	<b>96,6</b>	<b>3,6</b>	<b>96,4</b>	<b>4,0</b>	<b>96,0</b>	<b>4,6</b>	<b>95,4</b>	<b>3,3</b>	<b>96,7</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Assim, não obstante a crise do capitalismo global em curso, a política macroeconômica neoliberal adotada pelo governo federal, que afetou as contas

públicas dos Estados, e o espectro ideológico do bloco no poder, o gasto público cresceu em todos os estados do Nordeste, e na sua repartição, os gastos não financeiros foram priorizados por todos os Estados, nesse período.

O crescimento do gasto público em todos os Estados fez o montante da despesa orçamentária empenhada no Nordeste passar de R\$ 61,2 bilhões (6,1% em DF e 93,9% DNF), em 2007, para R\$ 91,4 bilhões (3,4% em DF e 96,5% DNF), em 2010; portanto, durante quatro anos de governos dos mais diferentes espectros ideológicos no Nordeste, os gastos reais da região elevaram-se 49,1%, influenciados pelo crescimento real de 53,4% das despesas não financeiras e de redução de 16,1% das despesas financeiras.

No período de 2011-2014, com outras forças políticas eleitas e hegemônicas nos estados do Nordeste, como a despesa orçamentária dos Estados foi distribuída entre os gastos financeiros e os gastos não financeiros?

Durante os governos PT-PP na Bahia, PSB em Pernambuco e PSB-PMDB no Ceará, as despesas totais dos três Estados atingiram, respectivamente, R\$ 37,9 bilhões (3,5% em DF e 96,5% em DNF), R\$ 29,2 bilhões (2,3% em DF e 97,7% em DNF) e R\$ 21,5 bilhões (3% em DF e 97% em DNF) em 2014. Cresceram, respectivamente, 41,4%, 40,3% e 28,1%, sendo que a despesa financeira teve a participação aumentada em Pernambuco e Ceará, e reduzida na Bahia; por outro lado, as não financeiras só foram incrementadas na Bahia; porém, todas corresponderam a mais de 96% dos gastos totais de cada Estado, em 2014.

Durante os governos DEM-PMN no Rio Grande do Norte, PSB-PSDB na Paraíba e PMDB-PT no Maranhão, as despesas totais dos três Estados atingiram, respectivamente, R\$ 10,1 bilhões (2% em DF e 98% em DNF), R\$ 9,3 bilhões (2,7% em DF e 97,3% em DNF) e R\$ 13 bilhões (2,2% em DF e 97,8% em DNF), em 2014. Cresceram, respectivamente, 31,6%, 37,2% e 53,5%, sendo que a despesa financeira teve a participação aumentada no Maranhão, enquanto as não financeiras foram incrementadas no Rio Grande do Norte e na Paraíba; porém, as DNF corresponderam a mais de 97% dos gastos totais de cada Estado, em 2014.

Durante os governos PSDB-DEM em Alagoas, PSB-PMDB no Piauí e PT-PMDB em Sergipe, as despesas totais empenhadas foram das ordens de R\$ 8,1 bilhões (9,5% em DF e 90,5% DNF), R\$ 7,4 bilhões (4,6% em DF e 95,4% em DNF) e R\$ 7,4 bilhões (3,3% em DF e 96,7% em DNF), em 2014. Elas cresceram, respectivamente, 54,2%, 43,1% e 28,4%, sendo que a despesa financeira teve a



participação aumentada no Piauí e em Sergipe, enquanto a não financeira foi incrementada em Alagoas; porém, as DNF corresponderam a mais de 90% dos gastos totais de cada Estado, em 2014.

Portanto, o gasto público cresceu em todos os Estados, mas em cinco deles (Pernambuco, Ceará, Maranhão, Piauí e Sergipe) a despesa financeira cresceu relativamente mais que a não financeira, ao passo que, nos outros, a despesa não financeira teve melhor desempenho no período.

O crescimento do gasto público em todos os Estados fez o montante da despesa orçamentária empenhada no Nordeste passar de R\$ 103,7 bilhões (3,6% em DF e 96,4% DNF) em 2011, para R\$ 144,3 bilhões (3,3% em DF e 96,7% DNF), em 2014; portanto, no período, os gastos reais da região cresceram 39,1%, influenciados pelo crescimento real de 28,3% das despesas financeiras e de 39,5% das despesas não financeiras.

Assim, em relação ao montante do gasto e sua distribuição entre as despesas financeiras e não financeiras, na região Nordeste (2007-2014), ficou evidente o crescimento do gasto público (135,5%) e a expansão mais acentuada das despesas não financeiras (142,5%) em relação às despesas financeiras (27,5%); em consequência, a participação das despesas financeiras no total das despesas orçamentárias foi reduzida de 6,1% em 2007 para 3,3%, em 2014. No entanto, os gastos financeiros médios de R\$ 3,5 bilhões, no primeiro período, passaram para R\$ 4,7 bilhões, no segundo.

A utilização do fundo público pelos governos estaduais para incrementar tanto os gastos não financeiros como os financeiros no período 2007-2014 corroborou o mesmo movimento realizado pelo governo federal entre 2003-2010 (Lula), quando incrementou em 116% as despesas não financeiras e em 57% as despesas financeiras, assim como reduziu a participação das despesas financeiras no total das despesas orçamentárias de 32%, em 2003, para 25%, em 2010. No entanto, os gastos financeiros médios de R\$ 179,5 bilhões, no primeiro governo foram elevados para R\$ 285,8 bilhões, no segundo, depois de ter atingido o patamar financeiro de R\$ 400,1 bilhões, no penúltimo ano de governo Lula.

Dessa forma, seja no governo central, seja nos governos subnacionais da periferia, o fundo público cumpriu sua dupla função: de reproduzir o capital e a força de trabalho, pendendo para um lado ou outro, de acordo com os interesses do bloco

no poder e da luta política entre as classes e frações de classes naquele momento histórico.

No entanto, enquanto a totalidade da despesa financeira foi alocada no gasto financeiro com o serviço da dívida pública interna e externa, apenas parte da despesa não financeira – a mais relevante para os estados do Nordeste – foi destinada à reprodução da força de trabalho, ao gasto social.

Neste sentido, qual foi a participação do gasto social no total da despesa não financeira dos Estados da região Nordeste, no período de 2007 a 2014?

No primeiro período (2007-2010), a participação dos gastos sociais nas despesas não financeiras dos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará registrou uma discreta tendência de aumento, alcançando, respectivamente, 47,6%, 47,1% e 52,6%, em 2010, de acordo com a Tabela 10.

Na Paraíba e no Maranhão, a participação dos gastos sociais foi expandida e atingiu 57,3% e 49,5%, respectivamente, das despesas não financeiras; no entanto, foi reduzida para 50,5% no Rio Grande do Norte, em 2010.

**Tabela 10 - Participação dos gastos sociais nas despesas não financeiras por estado da região Nordeste e no Brasil, no período de 2007 a 2014 (%)**

ESTADOS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	AH <sup>1</sup> 1P <sup>2</sup>	AH 2P <sup>3</sup>	AH 1,2P <sup>4</sup>
MA	44,6	0,0	47,1	49,5	50,1	51,0	50,9	51,8	11,0	3,4	16,3
PI	52,9	50,7	46,5	51,0	55,2	48,1	52,5	53,0	-3,5	-4,0	0,3
CE	52,2	52,5	54,2	52,6	53,4	47,6	44,8	43,3	0,6	-18,8	-17,1
RN	53,6	52,2	53,5	50,5	51,3	52,2	51,3	53,7	-5,7	4,5	0,1
PB	45,7	42,2	55,1	57,3	52,1	54,3	55,6	54,8	25,2	5,1	19,7
PE	46,8	46,8	47,2	47,1	48,4	48,1	47,6	50,0	0,6	3,3	6,7
AL	23,8	23,3	25,4	38,6	28,6	27,7	31,3	39,4	61,9	37,9	65,3
SE	45,4	43,7	46,5	44,6	50,3	51,7	51,3	51,6	-1,9	2,6	13,6
BA	47,5	48,0	49,1	47,6	49,2	47,7	48,8	48,2	0,4	-2,1	1,6
NE	47,1	42,2	48,7	48,8	49,6	48,1	48,2	48,9	3,7	-1,3	4,0
<b>BR</b>	<b>58,1</b>	<b>55,1</b>	<b>57,8</b>	<b>58,8</b>	<b>59,1</b>	<b>60,3</b>	<b>60,7</b>	<b>60,4</b>	<b>1,2</b>	<b>2,3</b>	<b>4,1</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1) Análise horizontal – variação (%) da participação das despesas no período. 2) Primeiro período (2007-2010). 3) Segundo período (2011-2014). 4) Período completo (2007-2014).

Em Alagoas, a participação dos gastos sociais foi aumentada, embora tenha representado 38,6% das despesas não financeiras, em 2010; no entanto, nos estados do Piauí e de Sergipe esta foi reduzida, mesmo assim representou, respectivamente, 51% e 44,6% das despesas não financeiras, em 2010.

Portanto, nesse período, em dois terços dos estados do Nordeste, a participação do gasto social na despesa não financeira foi elevada, e, em um terço

foi reduzida: dos nove Estados da região, em quatro deles – Paraíba, Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte – os gastos sociais foram as despesas mais representativas no rol das despesas não financeiras dos seus Estados. Em três Estados – Maranhão, Bahia e Pernambuco – os gastos sociais representaram entre 47% e 50% das DNF, e nos dois últimos – Sergipe e Alagoas – os gastos sociais representaram menos de 45%.

No segundo período (2011-2014), a participação dos gastos sociais nas despesas não financeiras do estado de Pernambuco aumentou e atingiu 50% em 2014, enquanto no Ceará e na Bahia foi reduzida, respectivamente, para 43,3% e 48,2%.

Nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão, a participação do gasto social foi aumentada e atingiu, respectivamente, 53,7%, 54,8% e 51,8% das despesas não financeiras, em 2014.

Em Alagoas e Sergipe, a participação dos gastos sociais foi acrescida e atingiu, respectivamente, 39,4% e 51,6% das despesas não financeiras, em 2014; porém, no estado do Piauí foi reduzida, e, mesmo assim, representou 53% das despesas não financeiras, em 2014.

Nesse período, em dois terços dos estados do Nordeste, a participação do gasto social na DNF foi elevada e, em um terço, esta foi reduzida. Dos nove Estados da região, em cinco deles – Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão e Sergipe – os gastos sociais foram as despesas mais representativas no rol das despesas não financeiras dos seus Estados. Em dois deles – Pernambuco e Bahia – os gastos sociais representaram entre 48% e 50% das DNF; ao passo que nos dois últimos – Ceará e Alagoas – os gastos sociais representaram menos de 45%.

No que diz respeito ao comportamento da participação dos gastos sociais nas DNF dos estados do Nordeste, em que pese sua variação, esta melhorou em seis Estados, estabilizou em dois (Piauí e Rio Grande do Norte) e piorou em um (Ceará).

Nos seis Estados em que os gastos sociais foram os mais representativos e em dois em que sua participação nas despesas não financeiras situou-se próxima de 50%, o bloco no poder indicou e elegeu o governador ou o vice-governador do mesmo partido, nas duas eleições, e manteve a hegemonia política, o que significa dizer que, a despeito do espectro ideológico diverso dos partidos e coligações que constituem o bloco no poder, o gasto social constituiu despesa prioritária para sua legitimação.

A participação do gasto social nas despesas não financeiras ampliou-se na região Nordeste: era de 47,1%, em 2007, e passou para 48,8%, em 2010, correspondendo a um crescimento de 3,7%; no período seguinte, a participação de 49,6%, em 2011, passou para 48,9%, em 2014, equivalendo a uma redução de 1,3%. No entanto, apesar dessa oscilação, a participação do gasto social cresceu 4% na região, no período de 2007 a 2014.

Evidenciada a importância do gasto social nas despesas não financeiras e do gasto com o serviço da dívida pública nas despesas financeiras, qual a direção dada aos gastos orçamentários, em termos de favorecimento ou não à classe trabalhadora e à classe dominante, pelos governos estaduais do Nordeste no período de 2007 a 2014?

Para demonstrar quais os interesses políticos que prevaleceram nas decisões de gastos dos governos estaduais, a análise das despesas por função e subfunção no balanço geral dos Estados mostrou a real direção do gasto orçamentário, apontando as áreas sociais e financeiras que registraram as maiores taxas de crescimento, como também evidenciou a magnitude do gasto social e do gasto financeiro na totalidade da intervenção do Estado, isto é, a relevância dos gastos na agenda estatal do Nordeste.

**Tabela 11 - Participação dos gastos sociais e financeiros na despesa total do estado da Bahia, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014**

<b>FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Assistência Social	0,80%	0,75%	0,89%	1,13%	1,14%	1,31%	0,92%	0,81%
Previdência Social	10,58%	10,61%	11,40%	11,19%	12,13%	12,21%	13,21%	13,11%
Saúde	15,32%	15,10%	16,38%	16,07%	16,40%	15,69%	14,73%	15,71%
Educação	13,09%	13,81%	13,53%	13,70%	13,65%	12,78%	13,26%	13,15%
Cultura	0,73%	0,83%	0,87%	0,85%	0,80%	0,66%	0,66%	0,67%
Direitos da Cidadania	0,92%	0,93%	0,86%	0,89%	0,88%	0,90%	1,03%	1,24%
Gestão Ambiental	0,59%	0,51%	0,49%	0,55%	0,43%	0,44%	0,44%	0,41%
Ciência e Tecnologia	0,35%	0,44%	0,40%	0,49%	0,45%	0,33%	0,30%	0,34%
Comunicações	0,02%	0,02%	0,04%	0,00%	0,20%	0,34%	0,34%	0,39%
Desporto e Lazer	0,10%	0,09%	0,09%	0,12%	0,59%	0,78%	0,92%	0,67%
<b>Gasto Social</b>	<b>42,50%</b>	<b>43,09%</b>	<b>44,96%</b>	<b>44,98%</b>	<b>46,68%</b>	<b>45,44%</b>	<b>45,81%</b>	<b>46,49%</b>
Serviço da Dívida Interna	9,05%	8,97%	7,13%	4,60%	4,42%	4,06%	5,44%	2,73%
Serviço da Dívida Externa	1,39%	1,21%	1,22%	0,96%	0,80%	0,78%	0,74%	0,81%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>10,45%</b>	<b>10,18%</b>	<b>8,36%</b>	<b>5,56%</b>	<b>5,22%</b>	<b>4,84%</b>	<b>6,19%</b>	<b>3,53%</b>
<b>GASTO TOTAL DO ESTADO</b>	<b>52,95%</b>	<b>53,27%</b>	<b>53,32%</b>	<b>50,54%</b>	<b>51,90%</b>	<b>50,28%</b>	<b>52,00%</b>	<b>50,02%</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Durante o primeiro governo de Jacques Wagner na Bahia (2007-2010), como explicitado na Tabela 11, de 50% a 53% de todos os recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos sociais e financeiros. Os gastos com a ordem social, que beneficiam milhões de trabalhadores e sobretudo as frações de renda mais baixa, tiveram uma participação média de 43,8% no total do gasto orçamentário estadual neste período; enquanto os gastos com o serviço da dívida pública (interna e externa), que favorecem uma minoria constituída pela fração dos capitalistas financeiros, participaram com 8,6%.

A participação dos gastos sociais no orçamento estadual iniciou o período com 42,5% e finalizou com 44,9%, de acordo com a Tabela 11, o que significou um acréscimo de 5,8% na sua participação orçamentária. As áreas sociais mais favorecidas foram: Assistência Social com crescimento de 41,3%, Ciência e Tecnologia com 42,9%, Desporto e Lazer com 18,4% e Cultura com 15,5%.

As mais prejudicadas foram: Comunicações com redução de 85,2%, Gestão Ambiental com 6,6% e Direitos da Cidadania com 3,9%, porém todas pouco representativas nas despesas sociais orçamentárias.

No entanto, a participação da Saúde, Educação e Previdência Social nos gastos orçamentários registrou incrementos discretos de 4,8%, 4,6% e 5,7%, respectivamente, mantendo-se estabilizada (com discreta tendência de baixa) em relação aos gastos sociais, no mesmo período. Essas três despesas representaram mais de 90% do gasto social e 40,9% do gasto orçamentário total da Bahia, em 2010.

No que diz respeito ao gasto social per capita (ver Apêndice, tabela A16), este passou de R\$ 501, em 2007, para R\$ 744, em 2010, registrando um crescimento de 48,57% no período, o que significa dizer que o governo da Bahia elevou os gastos sociais por habitante no Estado.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual decresceu 46,7%, o que foi motivado pela queda de 31% na participação dos gastos com juros e amortizações da dívida externa e, principalmente, pela redução de 49,2% no serviço da dívida interna.

Nesse sentido, o gasto financeiro per capita, que era R\$ 123 e recuou para R\$ 92, provocou uma redução de 25,31% no serviço da dívida por habitante, no período. Assim, a transferência da riqueza produzida pela população baiana ao capital financeiro foi reduzida em 1/4 por habitante, em quatro anos.

Neste governo, o fluxo de recursos em termos relativos na área social foi mais direcionado para ciência e tecnologia, assistência social e desporto e lazer, enquanto o gasto financeiro foi direcionado para a dívida externa.

Durante o segundo governo de Jacques Wagner (2011-2014), a participação dos gastos sociais foi discretamente reduzida em 0,39%, de forma que as áreas mais prejudicadas foram: Assistência Social com redução de 29,4%, Ciência e Tecnologia com 24,5%, Cultura com 15,41% e Saúde com 4,2%.

Por outro lado, as mais favorecidas foram: Comunicações com um crescimento de 97,1%, Direitos da Cidadania com 40,2%, Desporto e Lazer com 13,2% e Previdência Social com 8%.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 880, em 2011, para R\$ 1.165, em 2014, registrando um crescimento de 32,31% no período, o que significa dizer que o governo da Bahia aumentou em quase 1/3 o valor dos benefícios pagos na forma de salários indiretos para cada baiano.

Por outro lado, a participação dos gastos financeiros foi reduzida em 32,2%, impulsionada pela queda de 38,2% no serviço da dívida interna e um pequeno incremento de 1,1% no serviço da dívida externa. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 98 e passou para R\$ 89, apresentando uma redução de 10% no período.

Assim, a transferência de riqueza produzida pela população baiana ao capital financeiro, na forma de pagamento de juros e amortizações da dívida, foi reduzida em 1/10 por habitante em quatro anos.

Neste governo, diante da redução da participação dos gastos sociais na despesa total, as despesas sociais foram direcionadas, principalmente, para Comunicações, Direitos da Cidadania, Desporto e Lazer e Previdência Social; enquanto o gasto financeiro foi direcionado para a dívida externa.

O primeiro governo de Jacques Wagner foi marcado pelo direcionamento do gasto social, para Ciência e Tecnologia, Assistência Social e Desporto e Lazer; enquanto o segundo governo privilegiou Comunicações, Direitos da Cidadania e Desporto e Lazer. Por outro lado, o gasto financeiro foi direcionado para o serviço da dívida externa nos dois governos.

No que diz respeito à relevância do gasto, os dois governos priorizaram os interesses do trabalho sobre o capital, na disputa pelo fundo público; o primeiro, com a expansão da participação do gasto social e a redução da participação do gasto



financeiro, paralelamente ao crescimento do gasto social per capita e a queda do gasto financeiro por habitante; ao passo que o segundo, com a redução da participação relativa do gasto social inferior à do gasto financeiro, associada a um aumento do gasto social e redução do gasto financeiro per capita.

Na disputa pelos recursos do fundo público, a prevalência do trabalho foi reforçada quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), em que se percebeu um crescimento de 9,4% na participação do gasto social contra a redução de 66,2% na participação do gasto financeiro em relação à despesa orçamentária, corroborado pelo crescimento significativo do gasto social per capita e pela redução do gasto financeiro por habitante.

Portanto, o fundo público, no governo de Jacques Wagner na Bahia, elevou, relativamente, a transferência de recurso público para as políticas sociais, em detrimento das transferências de rendas do capital para a burguesia financeira.

Durante o primeiro governo de Eduardo Campos em Pernambuco (2007-2010), pelo menos 47% dos recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos sociais e financeiros; o gasto com a ordem social teve uma participação média de 46,5% no total do gasto orçamentário estadual neste período, enquanto os gastos com o serviço da dívida pública (interna e externa) equivaleram a 1%, como explicitado na Tabela 12.

**Tabela 12 - Participação dos gastos sociais e financeiros na despesa total do estado de Pernambuco, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014**

<b>FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Assistência Social	0,09%	0,19%	0,18%	0,19%	0,27%	0,19%	0,19%	0,30%
Previdência Social	15,31%	14,38%	13,65%	12,48%	12,68%	12,47%	12,32%	13,32%
Saúde	16,05%	16,30%	17,38%	17,13%	17,93%	17,26%	16,21%	17,91%
Educação	11,39%	11,77%	11,72%	13,03%	13,08%	12,19%	10,90%	11,71%
Cultura	0,47%	0,75%	0,71%	0,57%	0,51%	0,59%	0,34%	0,38%
Direitos da Cidadania	2,42%	2,30%	2,38%	2,24%	2,31%	3,39%	3,24%	3,45%
Gestão Ambiental	0,26%	0,22%	0,36%	0,44%	0,37%	0,71%	1,48%	1,14%
Ciência e Tecnologia	0,21%	0,29%	0,34%	0,41%	0,52%	0,36%	0,31%	0,37%
Comunicações	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Desporto e Lazer	0,07%	0,07%	0,07%	0,11%	0,10%	0,14%	1,61%	0,21%
<b>Gasto Social</b>	<b>46,27%</b>	<b>46,29%</b>	<b>46,80%</b>	<b>46,62%</b>	<b>47,77%</b>	<b>47,29%</b>	<b>46,63%</b>	<b>48,80%</b>
Serviço da Dívida Interna	1,15%	0,99%	0,90%	1,02%	1,25%	1,73%	2,12%	2,32%
Serviço da Dívida Externa	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>1,15%</b>	<b>0,99%</b>	<b>0,90%</b>	<b>1,02%</b>	<b>1,25%</b>	<b>1,73%</b>	<b>2,12%</b>	<b>2,32%</b>
<b>GASTO TOTAL DO ESTADO</b>	<b>47,43%</b>	<b>47,28%</b>	<b>47,70%</b>	<b>47,63%</b>	<b>49,02%</b>	<b>49,03%</b>	<b>48,74%</b>	<b>51,12%</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

A participação dos gastos sociais no orçamento estadual iniciou o período com 46,2% e finalizou com 46,6%, de acordo com a Tabela 12, o que significou um discreto acréscimo de 0,7% na sua participação orçamentária.

As áreas sociais mais favorecidas foram: Assistência Social com crescimento de 100,6%, Ciência e Tecnologia com 99,2%, Gestão Ambiental com 69% e Desporto e Lazer com 48,24%; porém todas pouco representativas nas despesas orçamentárias do estado de Pernambuco. As mais prejudicadas foram: Previdência Social com redução de 18,4% e Direitos da Cidadania com 7,2%.

No entanto, outras despesas sociais tiveram incrementos menores na sua participação: Saúde com 6,76% e Educação com 14,4%; esse crescimento menor teve forte repercussão nas contas do governo, haja vista essas duas áreas, somadas à Previdência Social, representarem mais de 91% do gasto social e 42,75% do gasto orçamentário total do estado de Pernambuco, em 2010.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 580 em 2007 para R\$ 941 em 2010, registrando um crescimento de 62,31% no período, o que significa dizer que o governo pernambucano elevou significativamente o gasto social por habitante no Estado.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual decresceu 11,9%, influenciada pela queda na participação dos gastos com juros e amortizações da dívida interna. No entanto, o gasto financeiro per capita, que era R\$ 14 e passou para R\$ 21, teve um incremento de 50% em relação ao serviço da dívida por habitante no período. Assim, a transferência da riqueza produzida pela população pernambucana ao capital financeiro foi acrescida em mais de 2/5 por habitante, em quatro anos.

Neste governo, a desaceleração no crescimento dos gastos da Previdência Social e dos Direitos da Cidadania na totalidade do gasto social do Estado redirecionou o fluxo de recursos para Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Gestão Ambiental e Desporto e Lazer e, em menor monta, para Educação e Saúde, que tiveram incrementos mais reduzidos na participação.

Durante o segundo governo de Eduardo Campos (2011-2014), pelo menos 49% de todos os recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos sociais e financeiros. O gasto com a ordem social teve uma participação média de 47,6% no total do gasto orçamentário estadual neste período; enquanto o gasto com o serviço da dívida pública (interna e externa) participou com 1,8%.

O gasto social aumentou sua participação em 2,1%, ao passo que as áreas mais favorecidas foram: Gestão Ambiental com um crescimento de 210,7%, Desporto e Lazer com 97,9% e Direitos da Cidadania com 49,2%. Assistência Social e Previdência Social, com incrementos menores nas suas participações de 9,6% e de 5%, respectivamente, também foram favorecidas no período, enquanto as mais prejudicadas foram: Ciência e Tecnologia com redução de 28,1%, Cultura com 24,2%, Comunicações com 18% e Educação com 10,4%.

No que diz respeito ao gasto social per capita (ver Apêndice, tabela A16), este passou de R\$ 1.107, em 2011, para R\$ 1.535, em 2014, registrando um crescimento de 38,61% no período, o que significa dizer que o governo estadual aumentou o valor dos benefícios sociais pagos na forma de salários indiretos para cada pernambucano no período.

Por outro lado, a participação da despesa com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual cresceu 85%, influenciada pela expansão do serviço da dívida interna. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era R\$ 29 e passou para R\$ 73, apresentando um crescimento de 151,11%, no período.

Assim, a transferência da riqueza produzida pela população pernambucana ao capital financeiro, na forma de pagamento de juros e amortizações da dívida, mais do que dobrou por habitante em quatro anos.

Neste governo, o crescimento da participação do gasto social na despesa total direcionou as despesas sociais para Gestão Ambiental, Desporto e Lazer e Direitos da Cidadania; enquanto o gasto financeiro foi direcionado para a dívida interna.

Os oito anos do governo de Eduardo Campos, em Pernambuco, foram marcados, no primeiro momento, pelo direcionamento do gasto social para Assistência Social, Ciência e Tecnologia e Gestão Ambiental; e no segundo período, destinado para Gestão Ambiental, Desporto e Lazer e Direitos da Cidadania; enquanto o gasto financeiro foi direcionado para o serviço da dívida pública interna nos dois períodos.

No que diz respeito à relevância do gasto, o primeiro governo de Eduardo Campos privilegiou os interesses do trabalho sobre o capital, pois houve expansão da participação do gasto social e redução do gasto financeiro em relação às despesas orçamentárias totais e, paralelamente, o aumento do gasto social per capita superior à redução do gasto financeiro per capita.

Por outro lado, no segundo governo prevaleceram os interesses do capital sobre o trabalho, pois houve expansão relativa do gasto financeiro superior à do gasto social, concomitante ao crescimento do gasto financeiro per capita superior ao gasto social per capita.

Na disputa entre o gasto social e o gasto financeiro, quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), perceberam-se expansões na participação do gasto social (5,5%) e do gasto financeiro (100,5%), em relação à despesa orçamentária total e aumentos nos gastos social e financeiro per capita de 164,59% e 403,12%, respectivamente.

A variação no mesmo sentido das duas variáveis, com larga vantagem para o gasto financeiro, demonstrou que o fundo público, no governo de Eduardo Campos, em Pernambuco, atendeu, prioritariamente, aos interesses da fração do capital financeiro, em detrimento da fração dos trabalhadores de renda mais baixa.

Durante o primeiro governo de Cid Gomes, no Ceará (2007-2010), de acordo com a Tabela 13, 50% a 55% dos recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro. O gasto com a ordem social teve uma participação média de 51% no total do gasto orçamentário estadual neste período; enquanto o gasto com o serviço da dívida pública (interna e externa) participou com 3%.

**Tabela 13 - Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado do Ceará, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014**

<b>FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Assistência Social	1,32%	1,34%	1,08%	1,12%	1,10%	1,12%	0,93%	0,85%
Previdência Social	16,01%	14,89%	13,01%	13,43%	12,19%	11,92%	11,43%	10,76%
Saúde	9,48%	9,56%	9,54%	10,63%	10,13%	12,94%	12,31%	12,76%
Educação	21,07%	22,41%	21,45%	23,77%	23,11%	14,97%	12,92%	11,84%
Cultura	0,29%	0,39%	0,47%	0,51%	0,29%	0,34%	0,34%	0,36%
Direitos da Cidadania	0,93%	1,16%	1,31%	1,23%	1,23%	1,73%	1,73%	1,73%
Gestão Ambiental	0,29%	0,57%	0,50%	0,95%	0,71%	0,96%	0,52%	0,38%
Ciência e Tecnologia	0,65%	0,35%	0,39%	0,61%	0,25%	0,48%	0,68%	0,59%
Comunicações	0,00%	0,37%	0,32%	0,42%	0,11%	0,10%	0,09%	0,08%
Desporto e Lazer	0,11%	0,25%	0,13%	0,42%	1,64%	1,00%	1,60%	1,08%
<b>Gasto Social</b>	<b>50,15%</b>	<b>51,28%</b>	<b>48,21%</b>	<b>53,11%</b>	<b>50,77%</b>	<b>45,57%</b>	<b>42,54%</b>	<b>40,44%</b>
Serviço da Dívida Interna	1,58%	1,37%	1,08%	1,17%	1,58%	3,53%	2,00%	1,94%
Serviço da Dívida Externa	2,44%	2,02%	1,46%	0,87%	0,68%	1,00%	1,00%	1,04%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>4,02%</b>	<b>3,39%</b>	<b>2,54%</b>	<b>2,04%</b>	<b>2,26%</b>	<b>4,53%</b>	<b>3,00%</b>	<b>2,98%</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>54,16%</b>	<b>54,67%</b>	<b>50,75%</b>	<b>55,15%</b>	<b>53,03%</b>	<b>50,09%</b>	<b>45,54%</b>	<b>43,42%</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

A participação dos gastos sociais no orçamento estadual iniciou o período com 50,1% e finalizou com 53,1%, o que significou um acréscimo de 5,9% na sua participação orçamentária.

As áreas sociais mais favorecidas foram: Desporto e Lazer com crescimento de 278,6%, Gestão Ambiental com 233,3%, Cultura com 76,5% e Direitos da Cidadania com 32,7%; enquanto as mais prejudicadas foram: Previdência Social com redução na participação de 16%, Assistência Social com 15% e Ciência e Tecnologia com 6,7%.

No entanto, outras despesas sociais tiveram incrementos menores na sua participação: Saúde com 12,1% e Educação com 12,8%; muito embora esse crescimento menor tenha causado forte repercussão nas contas do governo, haja vista estas duas áreas, somadas à Previdência Social, representarem 90% do gasto social e 47,8% do gasto orçamentário total do estado do Ceará, em 2010.

No que diz respeito ao gasto social per capita (ver Apêndice, tabela A16), este passou de R\$ 541, em 2007, para R\$ 897, em 2010, registrando um crescimento de 65,8% no período, o que significa dizer que o governo cearense elevou os gastos sociais por habitante no Estado.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual decresceu 49,2%, influenciada pela queda na participação dos gastos com juros e amortizações da dívida interna e, com mais expressividade, na dívida externa. Nesse sentido, o gasto financeiro per capita que era R\$ 43 recuou para R\$ 36, correspondendo a uma redução de 18,1% em relação ao serviço da dívida por habitante no período.

Assim, a transferência da riqueza produzida pela população cearense ao capital financeiro, na forma de juros e amortizações da dívida, foi reduzida em quase 1/5 por habitante, em quatro anos.

Neste governo, o incremento na participação do gasto social direcionou as despesas sociais para Desporto e Lazer, Gestão Ambiental e Cultura; ao passo que o gasto financeiro foi direcionado para o pagamento do serviço da dívida interna.

Durante o segundo governo de Cid Gomes (2011-2014), 43% a 53% de todos os recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro. O gasto com a ordem social teve uma participação média de 45% no total do gasto orçamentário estadual neste período; enquanto o gasto com o serviço da dívida pública (interna e externa) manteve sua participação em 3%.

O gasto social reduziu sua participação em 20,3%, e as áreas mais prejudicadas foram: Educação com redução de 48,7%, Gestão Ambiental com 46,1% e Desporto e Lazer com 33,77%; e também foram afetadas com reduções, a Assistência Social com 22,6% e a Previdência Social com 11,75%. As mais favorecidas foram: Ciência e Tecnologia com incremento de 131,4%, Direitos da Cidadania com 40,7% e Saúde com 25,9%.

No que diz respeito ao gasto social per capita (ver Apêndice, tabela A16), este passou de R\$ 1.006, em 2011, para R\$ 1.024, em 2014, registrando um discreto crescimento de 1,83% no período, o que significa dizer que o governo estadual praticamente manteve o mesmo valor dos benefícios sociais para cada cearense, no período.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual cresceu 32%, influenciada mais pela expansão do serviço da dívida externa do que da interna. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era R\$ 44 e passou para R\$ 73, apresentando um crescimento de 66,79%, no período.

Assim, a transferência da riqueza produzida pela população cearense ao capital financeiro, na forma de pagamento de juros e amortizações da dívida foi incrementada em mais de 2/3 por habitante, em quatro anos.

Neste governo, a redução da participação do gasto social na despesa total direcionou o fluxo dos recursos das despesas sociais para ciência e tecnologia, direitos da cidadania e saúde, enquanto o gasto financeiro foi mobilizado para a dívida externa.

Os oito anos do governo de Cid Gomes no Ceará foram marcados, no primeiro momento histórico, pelo direcionamento do gasto social para Gestão Ambiental, Desporto e Lazer e Cultura; e no segundo período, para Ciência e Tecnologia, Direitos da Cidadania e Saúde. Por outro lado, o gasto financeiro foi direcionado, no primeiro período, para o serviço da dívida interna e, no segundo, para o serviço da dívida externa.

No que diz respeito à relevância do gasto, o primeiro governo de Cid Gomes privilegiou os interesses do trabalho sobre o capital, pois houve expansão da participação do gasto social e redução do gasto financeiro em relação às despesas orçamentárias totais, paralelamente ao aumento do gasto social per capita e redução do gasto financeiro per capita.



No segundo governo prevaleceram os interesses do capital sobre o trabalho, pois houve expansão da participação do gasto financeiro e redução do gasto social em relação às despesas totais, paralelamente ao crescimento do gasto financeiro per capita superior ao gasto social per capita.

Na disputa entre os gastos social e financeiro, quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), perceberam-se reduções nas respectivas participações de 16,2% e 25,7% em relação à despesa orçamentária total e aumentos no gasto social e financeiro per capita de 89,2% e 67,69%, respectivamente.

A variação no mesmo sentido dos gastos, com vantagem mínima para o gasto social, demonstrou que o fundo público, no governo de Cid Gomes, atendeu aos interesses do capital financeiro e dos trabalhadores de renda mais baixa, com a prevalência deste.

Considerando o grupo integrado pelos Estados de maior volume de despesas orçamentárias da região (Bahia, Pernambuco e Ceará), no período de 2007 a 2010, as decisões relativas ao montante, à direção e a relevância direcionaram o gasto orçamentário mais para o gasto social do que para o financeiro, tornando aquele mais relevante na agenda estatal, em conformidade com o Quadro 6.

No período seguinte, os governos dos Estados de Pernambuco e do Ceará tomaram decisões que priorizaram o gasto financeiro, enquanto o governo da Bahia manteve a prioridade no gasto social.

No entanto, quando analisado o período de oito anos, os gastos orçamentários da Bahia, Pernambuco e Ceará foram direcionados mais para o gasto social, tornando-o mais relevante na agenda estatal do bloco.

Quadro 6 - Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro nos governos estaduais da BA, PE e CE, no período de 2007 a 2014

ESTADO	2007 A 2010			2011 A 2014			2007 A 2014		
	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVÂNCIA	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVÂNCIA	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVÂNCIA
BA	Desp. não financeira Cresc. : 47%	Gasto social Cresc. : 47,6%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 5,8% % Gasto financ. na despesa total Redução: 46,8%	Desp. não financeira Cresc. : 44%	Gasto social Cresc. : 41%	% Gasto social na despesa total Redução: 0,4% % Gasto financ. na despesa total Redução: 32,3%	Desp. não financeira Cresc. 145,9%	Gasto social Cresc. 149,7%	% Gasto social na despesa total Cresc. 9,4% % Gasto financ. na despesa total Redução: 66,2%
	Desp. financeira Redução: 25,8%	Gasto serviço da dívida pública Redução: 25,8%	Gasto social per capita Cresc. : 48,6% Gasto financeiro per capita Redução: 25,3%	Desp. financeira Redução: 4,2%	Gasto serviço da dívida pública Redução: 4,2%	Gasto social per capita Cresc. : 32,3% Gasto financeiro per capita Redução: 10%	Desp. financeira Redução: 22,8%	Gasto serviço da dívida pública Redução: 22,8%	Gasto social per capita Cresc. 132,7% Gasto financeiro per capita Redução: 28,1%
PE	Desp. não financeira Cresc. : 64,9%	Gasto social Cresc. : 65,8%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 0,7% % Gasto financ. na despesa total Redução: 11,9%	Desp. não financeira Cresc. : 38,8%	Gasto social Cresc. : 43,36%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 2,2% % Gasto financ. na despesa total Cresc. : 85,1%	Desp. não financeira Cresc.: 145,9%	Gasto social Cresc. : 149,7%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 9,4% % Gasto financ. na despesa total Redução: 66,2%
	Desp. financeira Cresc. : 45%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 45%	Gasto social per capita Cresc. : 62,3% Gasto financeiro per capita Cresc. : 41,9%	Desp. financeira Cresc. : 159,7%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 159,7%	Gasto social per capita Cresc. : 38,6% Gasto financeiro per capita Cresc. : 151,1%	Desp. financeira Redução: 22,8%	Gasto serviço da dívida pública Redução: 22,8%	Gasto social per capita Cresc. : 132,7% Gasto financeiro per capita Redução: 28%
CE	Desp. não financeira Cresc. : 66,7%	Gasto social Cresc. : 67,8%	% Gasto social na despesa total Cresc. 2,7% % Gasto financ. na despesa total Redução: 49,3%	Desp. não financeira Cresc. 28,2%	Gasto social Cresc. : 4%	% Gasto social na despesa total Redução: 19,4% % Gasto financ. na despesa total Cresc. : 32%	Desp. não financeira Cresc. : 141,9%	Gasto social Cresc. : 100%	% Gasto social na despesa total Redução: 18,2% % Gasto financ. na despesa total Redução: 25,7%
	Desp. financeira Redução: 17,2%	Gasto serviço da dívida pública Redução: 17,2%	Gasto social per capita Cresc. 65,8% Gasto financeiro per capita Redução: 18,1%	Desp. financeira Cresc. 70,5%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 70,5%	Gasto social per capita Cresc. : 1,83% Gasto financeiro per capita Cresc. : 66,8%	Desp. financeira Cresc. : 77,8%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 77,8%	Gasto social per capita Cresc. : 89,2% Gasto financeiro per capita Cresc. : 67,7%

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Durante o governo de Wilma Faria, no Rio Grande do Norte (2007-2010), de acordo com a Tabela 14, 52% a 55% de todos os recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro. O gasto com a ordem social teve uma participação média de 50% no total do gasto orçamentário estadual neste período, enquanto o gasto com o serviço da dívida pública (interna e externa) correspondeu a 4%.

**Tabela 14 - Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado do Rio Grande do Norte, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014.**

<b>FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Assistência Social	3,02%	2,70%	3,22%	2,41%	1,79%	1,79%	0,90%	0,99%
Previdência Social	13,76%	13,93%	13,89%	13,14%	13,46%	13,62%	14,77%	18,76%
Saúde	16,12%	15,03%	15,08%	13,67%	15,04%	14,16%	12,43%	12,63%
Educação	16,37%	15,09%	14,65%	15,42%	15,99%	17,43%	16,84%	16,67%
Cultura	0,40%	0,43%	0,38%	0,26%	0,37%	0,35%	0,33%	0,39%
Direitos da Cidadania	0,96%	0,94%	1,11%	1,05%	0,89%	1,11%	1,03%	1,30%
Gestão Ambiental	0,56%	1,19%	2,38%	2,20%	1,23%	1,27%	1,25%	1,16%
Ciência e Tecnologia	0,09%	0,19%	0,16%	0,08%	0,13%	0,09%	0,05%	0,02%
Comunicações	0,00%	0,44%	0,39%	0,23%	0,22%	0,33%	0,19%	0,17%
Desporto e Lazer	0,15%	0,09%	0,13%	0,19%	0,09%	0,06%	0,06%	0,48%
<b>Gasto Social</b>	<b>51,43%</b>	<b>50,04%</b>	<b>51,39%</b>	<b>48,66%</b>	<b>49,19%</b>	<b>50,20%</b>	<b>47,86%</b>	<b>52,57%</b>
Serviço da Dívida Interna	3,83%	4,01%	3,69%	3,57%	4,03%	3,63%	6,57%	1,89%
Serviço da Dívida Externa	0,23%	0,20%	0,18%	0,14%	0,16%	0,13%	0,12%	0,15%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>4,06%</b>	<b>4,22%</b>	<b>3,87%</b>	<b>3,71%</b>	<b>4,19%</b>	<b>3,76%</b>	<b>6,69%</b>	<b>2,04%</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>55,49%</b>	<b>54,25%</b>	<b>55,25%</b>	<b>52,38%</b>	<b>53,38%</b>	<b>53,96%</b>	<b>54,55%</b>	<b>54,61%</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

A participação do gasto social no orçamento estadual iniciou o período com 51,4% e finalizou com 48,5%, o que significou uma redução de 5,3% na sua participação orçamentária.

As áreas sociais mais prejudicadas foram: Cultura com uma redução de 34,66%, Assistência Social com 20,25% e Saúde com 15,22%. Também sofreram redução nas participações em relação à despesa orçamentária do Estado, Educação com 5,8% e Previdência Social com 4,4%. As três últimas representaram 86,7% dos gastos sociais e 42,2% dos gastos totais do estado do Rio Grande do Norte.

Por outro lado, as áreas mais favorecidas foram: Gestão Ambiental com incremento de 295,9%, Desporto e Lazer com crescimento de 29,3% e Direitos da Cidadania com 9,28%; embora todas tenham sido pouco representativas nas contas do governo.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 821, em 2007, para R\$ 1.053, em 2010, registrando um crescimento de 26,27% no período, o que significa que o governo potiguar elevou os gastos sociais por habitante no Estado.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual decresceu 8,59%, influenciada pela queda mais expressiva no serviço da dívida externa; mesmo assim, o gasto financeiro per capita que era R\$ 65 elevou-se para R\$ 80, registrando um crescimento de 23,91% no serviço da dívida por habitante no período.

Isto equivale dizer que, não obstante o governo estadual do Rio Grande do Norte tivesse reduzido relativamente o gasto do serviço da dívida, cada indivíduo potiguar destinou quase  $\frac{1}{4}$  a mais dos seus rendimentos para o financiamento da dívida pública estadual.

Durante este governo, a redução da participação dos gastos com Seguridade Social e Educação na totalidade do gasto social do Estado contribuiu para que o fluxo de recursos fosse direcionado para Gestão Ambiental, Desporto e Lazer e Direitos da Cidadania; ao passo que o gasto financeiro foi mobilizado para o pagamento dos juros e amortizações da dívida interna.

Durante o governo de Rosalba Ciarlini, no Rio Grande do Norte (2011-2014), 53% a 54% de todos os recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro; assim, os gastos com a ordem social e com o serviço da dívida pública mantiveram as respectivas participações médias de 50% e 4% registradas no período anterior, em relação ao gasto orçamentário estadual.

O gasto social aumentou sua participação em 6,8% e as áreas mais beneficiadas foram: Desporto e Lazer com 452,1%, Direitos da Cidadania com 45,8% e Previdência Social com 38,3%. As mais prejudicadas foram: Ciência e Tecnologia com redução de 81,71% na participação, Assistência Social com 45%, Comunicações com 22,67% e Saúde com 16%.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 1.163, em 2011, para R\$ 1.556, em 2014, registrando um crescimento de 33,83% no período, o que significa dizer que o governo estadual aumentou em  $\frac{1}{3}$  os benefícios sociais para cada cidadão potiguar no período.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual decresceu 51,2%, influenciada, expressivamente, pela

queda na participação do serviço da dívida interna nas despesas totais do Estado. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 99 e passou para R\$ 60, apresentando uma queda de 38,92% no período. Assim, a transferência da riqueza produzida pela população potiguar ao capital financeiro, na forma de juros e amortizações da dívida, foi reduzida em mais de 1/3 por habitante, em quatro anos.

Durante este governo, o incremento da participação dos gastos sociais na despesa total estadual direcionou o fluxo de recursos do gasto social para Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania e Previdência Social; enquanto o gasto financeiro foi mobilizado para o pagamento do serviço da dívida externa.

Os oito anos dos governos de Wilma Faria e de Rosalba Ciarlini, no Rio Grande do Norte, foram marcados, no primeiro, pelo direcionamento do gasto social para Gestão Ambiental, Desporto e Lazer e Direitos da Cidadania; e no segundo, para Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania e Previdência Social. Por outro lado, o gasto financeiro foi direcionado, no primeiro, para o serviço da dívida interna e, no segundo, para o serviço da dívida externa.

No que diz respeito à relevância do gasto, os governos das duas governadoras privilegiaram os interesses do trabalho sobre o capital, uma vez que, no primeiro período, a queda da participação do gasto social foi inferior à do gasto financeiro e o crescimento do gasto social per capita foi superior ao do gasto financeiro por habitante; ao passo que no segundo, tanto a participação do gasto com a ordem social quanto o gasto social per capita foram superiores às outras variáveis.

Na disputa pelos recursos do fundo público, a prevalência do trabalho foi reforçada, quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), em que se percebeu um discreto crescimento de 2% na participação do gasto social, contra a redução de 49,7% na participação do gasto financeiro na despesa orçamentária, corroborado pelo crescimento elevado do gasto social per capita e uma pequena redução no gasto financeiro per capita.

Portanto, o fundo público, nos governos de Wilma Faria e de Rosalba Ciarlini, no Rio Grande do Norte, elevou relativamente a transferência de recursos públicos para benefícios sociais da população em detrimento das rendas de capital para a burguesia financeira.

Durante o governo de Cássio Cunha Lima, na Paraíba (2007-2010), de acordo com a Tabela 15, 44% a 59% dos recursos orçamentários estaduais foram

direcionados aos gastos social e financeiro; de modo que o gasto com a ordem social obteve uma participação média de 47,3% no total do gasto orçamentário estadual, enquanto o gasto com o serviço da dívida pública (interna e externa) correspondeu a 5,6%.

**Tabela 15 - Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado da Paraíba, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014**

<b>FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Assistência Social	1,78%	1,76%	1,22%	2,76%	2,17%	2,00%	2,47%	2,35%
Previdência Social	9,77%	9,48%	15,01%	15,57%	13,43%	13,27%	12,87%	12,76%
Saúde	12,62%	12,64%	16,01%	14,62%	13,29%	13,12%	12,81%	12,80%
Educação	15,50%	14,52%	18,24%	19,99%	19,66%	20,71%	19,58%	20,34%
Cultura	0,16%	0,14%	0,40%	0,18%	0,10%	0,15%	0,17%	0,15%
Direitos da Cidadania	0,32%	0,38%	0,34%	0,38%	1,05%	1,32%	1,45%	1,42%
Gestão Ambiental	0,20%	0,83%	1,29%	0,64%	0,24%	0,50%	3,38%	2,76%
Ciência e Tecnologia	0,09%	0,09%	0,09%	0,05%	0,11%	0,16%	0,08%	0,08%
Comunicações	0,41%	0,62%	0,46%	0,42%	0,38%	0,77%	0,77%	0,58%
Desporto e Lazer	0,09%	0,16%	0,10%	0,03%	0,03%	0,03%	0,05%	0,05%
<b>Gasto Social</b>	<b>40,94%</b>	<b>40,63%</b>	<b>53,15%</b>	<b>54,63%</b>	<b>50,47%</b>	<b>52,02%</b>	<b>53,64%</b>	<b>53,29%</b>
Serviço da Dívida Interna	9,69%	3,49%	3,17%	4,33%	2,88%	4,04%	3,41%	2,52%
Serviço da Dívida Externa	0,80%	0,29%	0,32%	0,26%	0,22%	0,23%	0,16%	0,18%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>10,50%</b>	<b>3,77%</b>	<b>3,48%</b>	<b>4,59%</b>	<b>3,11%</b>	<b>4,27%</b>	<b>3,57%</b>	<b>2,70%</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>51,44%</b>	<b>44,41%</b>	<b>56,63%</b>	<b>59,22%</b>	<b>53,57%</b>	<b>56,29%</b>	<b>57,21%</b>	<b>55,99%</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

A participação do gasto social no orçamento estadual iniciou o período com 40,9% e finalizou com 54,5%, o que significou um crescimento de 33,4% na sua participação orçamentária.

As áreas sociais mais favorecidas foram: Gestão Ambiental com crescimento na participação orçamentária de 222,1%, Previdência Social com 59,3% e Assistência Social com 54,7%.

As menos favorecidas foram: Desporto e Lazer e Ciência e Tecnologia, com reduções nas suas respectivas participações de 65,1% e 43,52%. Saúde e Educação, mesmo com incrementos respectivos de 15,8% e 29% nas participações do gasto orçamentário tiveram reduzida sua preponderância no gasto social do período.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 494, em 2007, para R\$ 845, em 2010, registrando um crescimento de 71% no período, o que



significa que o governo estadual elevou, de forma significativa, os gastos sociais por habitante na Paraíba.

Por outro lado, a participação da despesa com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual decresceu 56,3%, influenciada pela queda das participações do serviço da dívida interna e da dívida externa nas despesas totais do Estado. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 127 e recuou para R\$ 71, correspondendo a uma redução de 43,98% no serviço da dívida por habitante, no período.

Neste governo, o crescimento do gasto social direcionou os recursos orçamentários, principalmente, para Gestão Ambiental, Previdência Social e Assistência Social; ao passo que o gasto financeiro, apesar da sua redução, foi mobilizado para o pagamento do serviço da dívida interna.

Durante o governo de Ricardo Coutinho, na Paraíba (2011-2014), 53% a 57% de todos os recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro; o gasto com a ordem social e com o serviço da dívida pública (interna e externa) mantiveram as respectivas participações médias de 52,3% e 3,4% do período anterior, no total do gasto orçamentário estadual.

O gasto social aumentou sua participação em 5,6%, e as áreas mais favorecidas foram: Gestão Ambiental com uma expansão de mais de 1000% na sua participação, Desporto e Lazer com 63%, Comunicações com 50,5% e Direitos da Cidadania com 34,3%.

As mais prejudicadas foram: Ciência e Tecnologia com redução de 20,85% na participação, Previdência Social com 4,96% e Saúde com 3,66%. A Educação, mesmo com um incremento de 3,5% na participação do gasto orçamentário, também foi prejudicada, pois teve reduzida sua importância no gasto social do período.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 897, em 2011, para R\$ 1.263, em 2014, registrando um crescimento de 40,8% no período, o que significa dizer que o governo do Estado expandiu os gastos com a ordem social por habitante.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual decresceu 13%, influenciada pela queda mais expressiva na participação do serviço da dívida externa; não obstante o gasto financeiro per capita, que era R\$ 55, em 2011, tenha se elevado para R\$ 64, em 2014, apresentando um aumento de 16% no período.

Neste governo, o crescimento da participação do gasto social na despesa orçamentária estadual direcionou as despesas sociais, principalmente para Gestão Ambiental, Desporto e Lazer e Comunicações; por outro lado, os gastos financeiros, apesar da sua redução, foram mobilizados para o pagamento do serviço da dívida interna.

Os oito anos dos governos de Cássio Cunha Lima e de Ricardo Coutinho, na Paraíba, foram marcados, no primeiro, pelo direcionamento do gasto social para Gestão Ambiental, Previdência Social e Assistência Social; e no segundo, para Gestão Ambiental, Desporto e Lazer e Comunicações. Por outro lado, o gasto financeiro foi mobilizado nos dois governos para o pagamento do serviço da dívida interna.

No que diz respeito à relevância do gasto, os dois governos priorizaram os interesses do trabalho sobre o capital, uma vez que a participação do gasto social aumentou e a do gasto financeiro foi reduzida em relação à despesa orçamentária total, e, paralelamente, o crescimento do gasto social per capita foi superior ao do gasto financeiro per capita.

Na disputa pelos recursos do fundo público, a prevalência do trabalho foi reforçada, quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), em que se percebeu a expansão de 30,2% na participação do gasto social contra a redução de 74,3% na participação do gasto financeiro em relação à despesa orçamentária, corroborado pelo crescimento do gasto social per capita e pela queda no gasto financeiro per capita.

Portanto, o fundo público, nos governos de Cássio Cunha Lima e de Ricardo Coutinho, serviu mais aos interesses dos trabalhadores em sua fração de mais baixa renda, na forma de aumento dos benefícios sociais do que aos interesses da burguesia financeira nacional e internacional, na forma de renda do capital.

Durante o governo de Jackson Lago e, posteriormente, de Roseana Sarney, no Maranhão (2007-2010), após a cassação do governador eleito, 45% a 50% de todos os recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro. O gasto com a ordem social obteve uma participação média de 34,9% no total do gasto orçamentário estadual neste período, enquanto o gasto com o serviço da dívida pública estadual correspondeu a 0,74%, de acordo com a Tabela 16.

**Tabela 16 - Participação dos gastos social e financeiros na despesa total do estado do Maranhão, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014**

<b>FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO</b>	<b>2007</b>	<b>2008<sup>1</sup></b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Assistência Social	0,42%	-	1,32%	1,76%	1,46%	1,56%	1,76%	2,21%
Previdência Social	13,77%	-	13,68%	13,60%	13,21%	13,06%	12,81%	13,38%
Saúde	10,35%	-	11,69%	13,91%	12,77%	13,88%	13,93%	14,50%
Educação	17,25%	-	17,76%	17,73%	18,95%	17,80%	17,90%	16,24%
Cultura	0,75%	-	0,76%	0,83%	0,79%	0,88%	0,69%	0,72%
Direitos da Cidadania	0,88%	-	0,66%	0,22%	1,53%	1,98%	1,90%	2,48%
Gestão Ambiental	0,23%	-	0,24%	0,16%	0,13%	0,24%	0,38%	0,64%
Ciência e Tecnologia	0,26%	-	0,25%	0,21%	0,24%	0,41%	0,35%	0,31%
Comunicações	0,00%	-	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Desporto e Lazer	0,16%	-	0,38%	0,53%	0,32%	0,37%	0,24%	0,21%
<b>Gasto Social</b>	<b>44,07%</b>	-	<b>46,74%</b>	<b>48,96%</b>	<b>49,40%</b>	<b>50,17%</b>	<b>49,96%</b>	<b>50,71%</b>
Serviço da Dívida Interna	0,39%	-	0,28%	0,72%	1,18%	1,29%	1,51%	1,36%
Serviço da Dívida Externa	0,73%	-	0,53%	0,32%	0,26%	0,24%	0,35%	0,80%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>1,12%</b>	-	<b>0,81%</b>	<b>1,04%</b>	<b>1,44%</b>	<b>1,53%</b>	<b>1,86%</b>	<b>2,15%</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>45,18%</b>	-	<b>47,55%</b>	<b>50,00%</b>	<b>50,84%</b>	<b>51,71%</b>	<b>51,83%</b>	<b>52,86%</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Nota: 1) Dados não disponíveis na Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento.

A participação dos gastos sociais no orçamento estadual iniciou o período com 44% e finalizou com 49%, correspondendo a um crescimento de 11,1%.

As áreas sociais mais beneficiadas foram: Assistência Social com uma expansão de 316% na sua participação, Desporto e Lazer com 229,5% e Saúde com 34,5%; esta última constituiu a segunda despesa mais representativa dos gastos sociais no Maranhão em 2010.

As mais prejudicadas foram: Direitos da Cidadania com uma redução de 74,3% na sua participação, Gestão Ambiental com 28,7% e Ciência e Tecnologia com 18%. Previdência Social, com uma redução menor de 1,2% e Educação, mesmo com um discreto incremento de 2,8% na participação dos gastos orçamentários, também foram prejudicadas, pois tiveram reduzidas suas participações na composição dos gastos sociais no período.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 352, em 2007, para R\$ 548, em 2010, registrando um crescimento de 56% no período, o que significa que o governo estadual elevou o gasto social por habitante no Estado.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual era de 1,1%, em 2007 e passou para 1%, em 2014, correspondendo a uma redução de 6,6% na participação, como resultado da queda

de 56,4% na participação do serviço da dívida externa e incremento de 87% na participação do serviço da dívida interna.

A explicação para esse resultado negativo, apesar do incremento ser maior que a redução, é que o gasto com o serviço da dívida externa consistia no dobro das despesas com o serviço da dívida interna até 2009, quando se inverteu a relação. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 9 e passou para R\$ 12, um crescimento de 33,3 % no serviço da dívida por habitante no período.

Neste governo, o crescimento da participação do gasto social no orçamento estadual direcionou as despesas da ordem social principalmente para Assistência Social, Desporto e Lazer e Saúde; por outro lado, o gasto financeiro, com sua participação reduzida, foi mobilizado para o pagamento do serviço da dívida pública interna.

Durante o segundo governo de Roseana Sarney no Maranhão (2011-2014), 48% a 50% de todos os recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro; o gasto com a ordem social teve uma participação média de 50% no total do gasto orçamentário estadual, enquanto o gasto com o serviço da dívida pública estadual equivaleu a 1,75%.

A participação do gasto social no orçamento estadual iniciou o período com 49,4% e finalizou com 50,7%, o que significou um crescimento de 2,6%. As áreas sociais mais favorecidas foram: Gestão Ambiental com um crescimento de 409,2% na participação, Direitos da Cidadania com 62,2%, Assistência Social com 51,8% e Saúde com 13,6%.

As mais prejudicadas foram: Desporto e Lazer com uma redução de 33,3% na participação, Educação com 14,3% e Cultura com 9,3%. A Previdência Social, mesmo com um incremento de 1,3% na participação dos gastos orçamentários, também foi prejudicada, pois teve reduzida sua importância no gasto social no período.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 621 em 2011 para R\$ 966 em 2014, registrando um crescimento de 55,59% no período; o que significa dizer que o governo estadual expandiu os gastos sociais por habitante.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual era 1,4% em 2007 e passou para 2,2% em 2014, correspondendo a um crescimento de 49% na participação, resultado do crescimento de 200% na participação do serviço da dívida externa e 34,7% na

interna. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 18 e passou para R\$ 41, apresentando um aumento expressivo de 125,91% no período. Assim, em quatro anos, o serviço da dívida pública por habitante mais que duplicou no Maranhão.

Neste governo, o crescimento da participação do gasto social na execução orçamentária estadual direcionou as despesas sociais principalmente para Gestão Ambiental, Direitos da Cidadania, Assistência Social e Saúde; por outro lado, o gasto financeiro, com sua participação aumentada, foi mobilizado, no primeiro período, para o pagamento do serviço da dívida interna e, no segundo, para o pagamento de juros e amortizações da dívida externa.

Os oito anos dos governos de Jackson Lago e Roseana Sarney no Maranhão foram marcados, no primeiro, pelo direcionamento do gasto social ao Desporto e Lazer, Assistência Social e Saúde; e no segundo, para Gestão Ambiental, Assistência Social e Direitos da Cidadania. Por outro lado, o gasto financeiro foi mobilizado, no primeiro, para o serviço da dívida interna e, no segundo, para o serviço da dívida externa.

No que diz respeito à relevância do gasto, os governos de Jackson Lago e posteriormente de Roseana Sarney priorizaram os interesses do trabalho sobre o capital, pois houve redução da participação do gasto financeiro e expansão da participação do gasto social em relação às despesas orçamentárias totais, paralelamente ao aumento do gasto social per capita superior ao do gasto financeiro per capita.

Entretanto, no segundo governo de Roseana Sarney prevaleceram os interesses do capital sobre o trabalho, pois houve a expansão do gasto financeiro superior à do gasto social em relação às despesas totais, paralelamente ao crescimento do gasto financeiro per capita superior ao do gasto social per capita.

Na disputa entre os gastos social e financeiro, quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), percebeu-se a expansão de 15,1% na participação do gasto social contra o incremento de 92,9% na participação dos gastos financeiros em relação à despesa orçamentária total, o que foi corroborado pelo crescimento do gasto financeiro per capita superior ao crescimento do gasto social per capita.

Portanto, o fundo público, nos governos de Jackson Lago e Roseana Sarney no Maranhão aumentaram relativamente mais os gastos financeiros, servindo aos

interesses do capital e sua fração financeira, do que os benefícios sociais aos trabalhadores.

Considerando o grupo integrado pelos Estados de volume intermediário de despesas orçamentárias da região (Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão), no período de 2007 a 2010, as decisões em relação ao montante, à direção e a relevância direcionaram o gasto orçamentário mais para o gasto social do que para o financeiro. Entretanto, Rio Grande do Norte e Maranhão aumentaram os gastos financeiros, como pode ser observado no Quadro 7.

No período seguinte, os governos da Paraíba e do Rio Grande do Norte tomaram decisões quanto ao montante, à direção e à relevância que direcionaram a despesa pública para o gasto social mais do que para o gasto financeiro. No entanto, a Paraíba incrementou o gasto com o serviço da dívida pública e aumentou em quase 1/6 o gasto financeiro por habitante.

O governo do Maranhão, ao contrário, direcionou a despesa orçamentária mais para o gasto financeiro, de tal forma que aumentou em 49% a participação do gasto financeiro na despesa total e em mais de 125% o serviço da dívida por habitante do Estado.

No entanto, quando analisado o período de oito anos dos governos estaduais, verificou-se que o governo do estado da Paraíba direcionou o gasto orçamentário para o gasto social, enquanto os governos estaduais do Rio Grande do Norte e do Maranhão, para o gasto financeiro; sendo assim, a maioria dos Estados tornou o gasto financeiro mais relevante na agenda estatal desse bloco.



**Quadro 7 - Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro nos governos estaduais do RN, PB e MA, no período de 2007 a 2014**

ESTADO	2007 A 2010			2011 A 2014			2007 A 2014		
	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVANCIA	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVANCIA	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVANCIA
RN	Desp. não financeira Cresc. : 39,4%	Gasto social na despesa total Cresc. : 31,4%	% Gasto social na despesa total Redução: 5,4%	Desp. não financeira Cresc. : 34,6%	Gasto social Cresc. : 40,6%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 6,9%	Desp. não financeira Cresc. : 109,3%	Gasto social Cresc. : 109,6%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 2,2%
	Desp. financeira Cresc. : 28,9%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 28,9%	% Gasto financ. na despesa total Redução: 8,5%	Desp. financeira Redução: 35,9%	Gasto serviço da dívida pública Redução: 35,9%	% Gasto financ. na despesa total Redução: 61,2%	Desp. financeira Cresc. : 3,2%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 3,2%	% Gasto financ. na despesa total Cresc. : 89,6%
PB	Desp. não financeira Cresc. : 40,8%	Gasto social Cresc. : 76,3%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 33,5%	Desp. não financeira Cresc. : 37,8%	Gasto social Cresc. : 44,9%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 5,6%	Desp. não financeira Cresc. : 130,7%	Gasto social Cresc. : 176,2%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 30,2%
	Desp. financeira Redução: 42,3%	Gasto serviço da dívida pública Redução: 42,3%	% Gasto financ. na despesa total Redução: 56,3%	Desp. financeira Cresc. : 19,4%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 19,4%	% Gasto financ. na despesa total Redução: 13%	Desp. financeira Redução: 45,4%	Gasto serviço da dívida pública Redução: 45,4%	% Gasto financ. na despesa total Redução: 74,3%
MA	Desp. não financeira Cresc. : 47,1%	Gasto social Cresc. : 63,4%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 11,1%	Desp. não financeira Cresc. : 52,4%	Gasto social Cresc. : 57,6%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 2,7%	Desp. não financeira Cresc. : 158%	Gasto social Cresc. : 200%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 15,1%
	Desp. financeira Cresc. : 37,2%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 37,2%	% Gasto financ. na despesa total Redução: 6,7%	Desp. financeira Cresc. : 128,8%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 128,8%	% Gasto financ. na despesa total Cresc. : 49%	Desp. financeira Cresc. : 402,8%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 402,8%	% Gasto financ. na despesa total Cresc. : 92,9%

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Durante o primeiro governo de Teotônio Vilela Filho, em Alagoas (2007-2010), 32% a 44% dos recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro; o gasto com a ordem social teve uma participação média de 24,5% no total do gasto orçamentário estadual neste período, enquanto o gasto com o serviço da dívida pública estadual correspondeu a 11,96%, de acordo com a Tabela 17.

A participação do gasto social no orçamento estadual iniciou o período com 21% e finalizou com 34,6%, o que significou um crescimento de 64,3% na sua participação orçamentária.

As áreas sociais mais favorecidas foram: Ciência e Tecnologia com um crescimento exponencial de mais de 12.000%, Desporto e Lazer com mais de 439% e Gestão Ambiental com mais de 322%, embora todas tenham sido pouco representativas nas despesas orçamentárias do Estado.

**Tabela 17 - Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado de Alagoas, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014.**

<b>FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Assistência Social	0,10%	0,11%	0,12%	0,39%	0,09%	0,23%	0,19%	0,56%
Previdência Social	3,28%	2,94%	3,07%	7,81%	5,29%	4,47%	3,35%	5,40%
Saúde	3,68%	3,37%	3,77%	12,18%	3,62%	3,10%	10,14%	11,93%
Educação	13,10%	13,38%	13,79%	12,63%	14,61%	15,15%	12,90%	13,98%
Cultura	0,09%	0,12%	0,14%	0,25%	0,15%	0,11%	0,10%	0,19%
Direitos da Cidadania	0,48%	0,19%	0,34%	0,37%	0,39%	0,42%	0,42%	1,94%
Gestão Ambiental	0,06%	0,06%	0,09%	0,24%	0,06%	0,06%	0,09%	0,29%
Ciência e Tecnologia	0,00%	0,00%	0,01%	0,32%	0,00%	0,20%	0,20%	0,83%
Comunicações	0,24%	0,33%	0,48%	0,33%	0,34%	0,29%	0,39%	0,44%
Desporto e Lazer	0,01%	0,05%	0,03%	0,06%	0,08%	0,05%	0,07%	0,10%
<b>Gasto Social</b>	<b>21,04%</b>	<b>20,54%</b>	<b>21,84%</b>	<b>34,58%</b>	<b>24,63%</b>	<b>24,08%</b>	<b>27,86%</b>	<b>35,66%</b>
Serviço da Dívida Interna	11,61%	11,62%	13,91%	10,39%	13,83%	12,95%	11,00%	9,52%
Serviço da Dívida Externa	0,12%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	12,95%	0,00%	0,00%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>11,73%</b>	<b>11,66%</b>	<b>13,91%</b>	<b>10,39%</b>	<b>13,83%</b>	<b>12,95%</b>	<b>11,00%</b>	<b>9,52%</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>32,77%</b>	<b>32,21%</b>	<b>35,75%</b>	<b>44,96%</b>	<b>38,47%</b>	<b>37,03%</b>	<b>38,86%</b>	<b>45,18%</b>

**Fonte:** ALENCAR JR. (2018).

Saúde e Previdência Social – segunda e terceira áreas mais representativas nos gastos sociais – registraram incrementos menos expressivos de 230,6% e 138,2% respectivamente, na participação da despesa orçamentária, também foram beneficiadas, pois a primeira dobrou sua participação e a segunda aumentou a participação em 50% nos gastos sociais no período.

As mais prejudicadas foram Educação e Direitos da Cidadania, que tiveram suas participações reduzidas nas despesas orçamentárias em 3,5% e 23%, respectivamente, e mais ainda, nos gastos sociais, com suas participações reduzidas à metade, no período.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 247, em 2007, para R\$ 595, em 2010, registrando um crescimento de 140,84% no período, o que significa que o governo estadual elevou de forma expressiva o gasto social por habitante em Alagoas.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual oscilou de 11,7%, em 2007 para 13,9% em 2009, e diminuiu para 10,4%, em 2010, acumulando no período uma redução de 11,43% no gasto financeiro, mais pela redução da participação da dívida externa do que da dívida interna. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 138 e passou para R\$ 179, correspondendo a um crescimento de 29,81% no serviço da dívida por habitante no período.

Neste governo, o crescimento da participação do gasto social na execução orçamentária estadual direcionou a despesa social para Ciência e Tecnologia, Desporto e Lazer e Gestão Ambiental; por outro lado, o gasto financeiro, apesar da sua redução, foi mobilizado mais para o pagamento do serviço da dívida interna.

Durante o segundo governo de Teotônio Vilela Filho (2011-2014), 37% a 45% dos recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro; a participação média do gasto social e do serviço da dívida pública foi de 28% e 11,8%, respectivamente, no total do gasto orçamentário estadual.

A participação do gasto social no orçamento estadual iniciou o período com 24,6% e finalizou com 35,6%, o que significou um crescimento de 44,8% na sua participação orçamentária.

As áreas sociais mais favorecidas com o fluxo de recursos foram: Ciência e Tecnologia, com um crescimento exponencial de mais de 22.000%, Assistência Social com 527%, Direitos da Cidadania com 394% e Gestão Ambiental com 355%.

As mais prejudicadas foram Educação e Previdência Social; a primeira teve os fluxos de recursos proporcionalmente reduzidos em 4,3% do total das despesas orçamentárias e em 40% dos gastos sociais do Estado e, mesmo assim, continuou consistindo no maior gasto social de Alagoas; a segunda teve um incremento de 2%

na participação dos gastos orçamentários do Estado, porém teve sua participação relativa no gasto social reduzida em quase 30%.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 409, em 2011, para R\$ 874, em 2014, registrando um crescimento de 113,8% no período, o que significa dizer que o governo estadual expandiu de forma significativa o gasto com a ordem social por habitante.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual que era 13,6%, em 2011, passou para 9,5%, em 2014, correspondendo a uma redução de 31,1%, no período. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 230 e passou para R\$ 234, apresentando um discreto aumento de 1,69% no período.

Durante este governo, o crescimento expressivo da participação do gasto social nas despesas totais estaduais direcionou as despesas sociais para Ciência e Tecnologia, Assistência Social e Direitos da Cidadania, enquanto o gasto financeiro, apesar da sua redução, foi mobilizado nos dois períodos para o pagamento do serviço da dívida interna.

Os oito anos do governo de Teotônio Vilela Filho, em Alagoas, foram marcados, no primeiro, pelo direcionamento do gasto social para Ciência e Tecnologia, Desporto e Lazer e Gestão Ambiental; e no segundo, para Ciência e Tecnologia, Assistência Social e Direitos da Cidadania. Por outro lado, o gasto financeiro foi mobilizado nos dois governos para o pagamento do serviço da dívida interna.

No que diz respeito à relevância do gasto, os dois governos de Teotônio Vilela Filho priorizaram os interesses do trabalho sobre o capital, uma vez que a participação do gasto social aumentou e a do gasto financeiro foi reduzida em relação à despesa orçamentária total e, paralelamente, o crescimento do gasto social per capita foi superior ao do gasto financeiro per capita.

Na disputa pelos recursos do fundo público, a prevalência do trabalho foi reforçada, quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), em que se percebeu a expansão de 69,5% na participação do gasto social contra a redução de 18,8% na participação do gasto financeiro na despesa orçamentária, corroborado pelo crescimento do gasto social per capita muito superior ao do gasto financeiro per capita.

Isso demonstrou que o fundo público, no governo de Teotônio Vilela Filho, em Alagoas, serviu mais aos interesses dos trabalhadores em sua fração de mais baixa renda, do que aos interesses dos capitalistas financeiros.

Durante o governo de Wellington Dias, no Piauí (2007-2010), 48% a 56% dos recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro; o gasto com a ordem social teve uma participação média de 48% no total do gasto orçamentário estadual neste período, enquanto o gasto com o serviço da dívida pública estadual correspondeu a 5%, de acordo com a Tabela 18.

**Tabela 18 - Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado do Piauí, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014**

<b>FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Assistência Social	0,98%	0,31%	0,29%	0,29%	0,21%	0,25%	0,28%	0,21%
Previdência Social	15,89%	16,62%	14,12%	15,08%	17,86%	15,65%	15,84%	16,46%
Saúde	12,84%	14,96%	14,71%	14,87%	15,21%	12,79%	14,19%	15,92%
Educação	15,62%	14,87%	14,62%	17,72%	19,06%	17,02%	17,64%	16,32%
Cultura	0,27%	0,30%	0,20%	0,10%	0,05%	0,10%	0,11%	0,20%
Direitos da Cidadania	0,95%	0,25%	0,23%	0,30%	0,33%	0,28%	0,31%	0,33%
Gestão Ambiental	1,23%	0,25%	0,20%	0,75%	0,65%	0,63%	1,18%	0,75%
Ciência e Tecnologia	0,06%	0,03%	0,07%	0,09%	0,03%	0,05%	0,06%	0,02%
Comunicações	0,55%	0,01%	0,32%	0,27%	0,28%	0,31%	0,43%	0,29%
Desporto e Lazer	0,33%	0,30%	0,25%	0,22%	0,05%	0,06%	0,09%	0,04%
<b>Gasto Social</b>	<b>48,72%</b>	<b>47,88%</b>	<b>45,01%</b>	<b>49,68%</b>	<b>53,73%</b>	<b>47,13%</b>	<b>50,13%</b>	<b>50,55%</b>
Serviço da Dívida Interna	0,63%	0,44%	3,11%	2,57%	2,65%	2,01%	4,19%	4,38%
Serviço da Dívida Externa	7,19%	5,10%	0,06%	0,01%	0,01%	0,06%	0,24%	0,23%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>7,82%</b>	<b>5,54%</b>	<b>3,17%</b>	<b>2,58%</b>	<b>2,66%</b>	<b>2,07%</b>	<b>4,43%</b>	<b>4,61%</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>56,54%</b>	<b>53,43%</b>	<b>48,17%</b>	<b>52,26%</b>	<b>56,39%</b>	<b>49,21%</b>	<b>54,56%</b>	<b>55,16%</b>

**Fonte:** ALENCAR JR. (2018).

A participação do gasto social no orçamento estadual iniciou o período com 48,7% e finalizou com 49,7%, o que significou um crescimento de 2% na sua participação orçamentária.

As áreas sociais mais favorecidas foram: Ciência e Tecnologia com uma expansão de 54,2%, Saúde com 15,8% e Educação com 13,4%.

Todas as outras áreas tiveram redução na participação nas despesas orçamentárias; porém a Assistência Social com redução na participação de 70,5%, Direitos da Cidadania com 68,2%, Cultura com 63% e Comunicações com 52,11% foram as mais prejudicadas. Também foi prejudicada a Previdência social, com uma redução na participação de 5,1% nas despesas orçamentárias.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 542, em 2007, para R\$ 771, em 2010, registrando um crescimento de 42,11% no período, o que significa que o governo estadual elevou de forma significativa o gasto social por habitante no Piauí.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual que era de 7,82%, em 2007, passou para 2,58%, em 2010, correspondendo a uma redução de 67% na participação, influenciada mais pela queda de 99% na participação do serviço da dívida externa do que pelo incremento de mais de 300% na participação do pagamento de juros e amortizações da dívida interna nas despesas orçamentárias do estado do Piauí. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 87 e recuou para R\$ 40, correspondendo a uma redução de 54% no serviço da dívida por habitante, no período.

Neste governo, o crescimento da participação do gasto social nas despesas totais direcionou as despesas sociais principalmente para Ciência e Tecnologia, Saúde e Educação, enquanto o gasto financeiro foi mobilizado para o pagamento do serviço da dívida interna.

Durante o governo de Wilson Martins no Piauí (2011-2014), 47% a 53% dos recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro; o gasto com a ordem social obteve uma participação média de 50% no total do gasto orçamentário estadual neste período, enquanto o gasto com o serviço da dívida pública estadual correspondeu a 3%.

A participação do gasto social no orçamento estadual iniciou o período com 53,7% e finalizou com 50,5%, o que significou uma redução de 5,9%. As áreas sociais mais prejudicadas foram: Desporto e Lazer com redução de 23,9%, Ciência e Tecnologia 17,1%, Educação com 14,4% e Previdência Social com 7,8%; enquanto as mais favorecidas foram: Cultura, com incremento na participação de 283,5%, Gestão Ambiental com 13,9% e Saúde com 4,7%.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 883, em 2011, para R\$ 1.181, em 2014, registrando um crescimento de 33,78% no período, o que significa dizer que o governo estadual expandiu o gasto com a ordem social por habitante.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual que era de 2,66% em 2011 passou para 4,61% em



2014, correspondendo a um crescimento de 73,5% na participação dos gastos financeiros, influenciado pela expansão de mais de 1800% na participação do pagamento de juros e amortizações da dívida pública externa nas despesas orçamentárias do estado do Piauí. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 44 e passou para R\$ 108, apresentando um aumento expressivo de 146,71%, no período; assim, em quatro anos, o serviço da dívida pública por habitante quase triplicou.

Neste governo, a redução da participação do gasto social na despesa orçamentária direcionou as despesas sociais principalmente para Cultura, Gestão Ambiental e Saúde; enquanto o gasto financeiro, que aumentou sua participação, foi mobilizado para o pagamento do serviço da dívida externa.

Os oito anos dos governos de Wellington Dias e de Wilson Martins, no Piauí foram marcados, no primeiro, pelo direcionamento do gasto social para Ciência e Tecnologia, Saúde e Educação; e no segundo, para Cultura, Gestão Ambiental e Saúde. Por outro lado, o gasto financeiro foi mobilizado, no primeiro governo, para o pagamento do serviço da dívida interna e, no segundo, para o pagamento dos juros e amortizações da dívida externa.

No que diz respeito à relevância do gasto, o governo de Wellington Dias priorizou os interesses do trabalho sobre o capital, pois houve redução da participação do gasto financeiro e expansão da participação do gasto social em relação às despesas orçamentárias totais, paralelamente ao aumento do gasto social per capita e redução do gasto financeiro per capita.

Por outro lado, no governo de Wilson Martins prevaleceram os interesses do capital sobre o trabalho, pois houve a expansão do gasto financeiro e redução do gasto social em relação às despesas totais, paralelamente ao crescimento do gasto financeiro per capita superior ao gasto social per capita.

Na disputa entre os gastos social e financeiro, quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), percebeu-se a expansão de 3,7% na participação do gasto social contra a redução de 41% na participação do gasto financeiro, o que demonstrou que o fundo público, durante os dois governos no Piauí, serviu mais aos interesses dos trabalhadores em sua fração de mais baixa renda, na forma de aumento dos benefícios sociais, do que aos interesses da burguesia financeira nacional e internacional, na forma de renda do capital.

Durante o primeiro governo de Marcelo Deda, em Sergipe (2007-2010), de 42% a 45% dos recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro; o gasto com a ordem social obteve uma participação média de 44% no total do gasto orçamentário estadual neste período, enquanto o gasto com o serviço da dívida pública estadual correspondeu a 2%, de acordo com a Tabela 19.

**Tabela 19 - Participação dos gastos social e financeiro na despesa total do estado de Sergipe, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014**

<b>FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Assistência Social	1,00%	1,38%	1,59%	1,55%	1,43%	1,29%	1,18%	1,33%
Previdência Social	10,91%	11,70%	13,60%	13,81%	16,77%	18,33%	18,14%	19,82%
Saúde	13,41%	12,68%	12,50%	11,37%	12,83%	13,65%	12,47%	12,47%
Educação	15,05%	13,72%	14,52%	14,27%	14,96%	14,05%	13,25%	13,33%
Cultura	0,26%	0,27%	0,25%	0,29%	0,26%	0,20%	0,18%	0,15%
Direitos da Cidadania	1,20%	1,09%	1,40%	1,23%	1,40%	1,43%	1,30%	1,31%
Gestão Ambiental	1,01%	1,00%	0,79%	0,44%	0,41%	0,28%	0,28%	0,42%
Ciência e Tecnologia	0,46%	0,44%	0,42%	0,36%	0,36%	0,40%	0,34%	0,43%
Comunicações	0,75%	0,20%	0,23%	0,19%	0,13%	0,13%	0,12%	0,09%
Desporto e Lazer	0,01%	0,15%	0,14%	0,36%	0,45%	0,23%	0,27%	0,52%
<b>Gasto Social</b>	<b>44,08%</b>	<b>42,64%</b>	<b>45,43%</b>	<b>43,88%</b>	<b>48,99%</b>	<b>49,98%</b>	<b>47,54%</b>	<b>49,89%</b>
Serviço da Dívida Interna	2,51%	1,98%	1,96%	1,29%	2,49%	3,19%	7,34%	3,07%
Serviço da Dívida Externa	0,49%	0,39%	0,37%	0,25%	0,10%	0,07%	0,08%	0,24%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>3,00%</b>	<b>2,37%</b>	<b>2,32%</b>	<b>1,54%</b>	<b>2,59%</b>	<b>3,25%</b>	<b>7,41%</b>	<b>3,31%</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>47,07%</b>	<b>45,01%</b>	<b>47,75%</b>	<b>45,43%</b>	<b>51,58%</b>	<b>53,24%</b>	<b>54,95%</b>	<b>53,20%</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

A participação dos gastos sociais no orçamento estadual iniciou o período com 44% e finalizou com 43,9%, registrando uma discreta redução de 0,4%.

As áreas sociais mais prejudicadas foram: Comunicações com 74,9%, Gestão Ambiental com 56,89% e Ciência e Tecnologia com 21,2%; porém, todas foram pouco representativas no orçamento estadual. Saúde, segundo maior gasto social do Estado, também foi prejudicada, pois teve uma redução de 15,2% na sua participação.

As áreas mais favorecidas foram: Previdência Social com incremento de 26,6% na participação, Assistência Social com 55% e Desporto e Lazer com um aumento expressivo de mais de 2400% no período.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 744, em 2007, para R\$ 1.164, em 2010, registrando um crescimento de 56,56% no período, o que significa que o governo estadual ampliou significativamente o gasto social por habitante em Sergipe.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual era 3%, em 2007, e passou para 1,5%, em 2010, correspondendo a uma redução de 48,4%, influenciada em parte pela queda na mesma proporção da participação do pagamento de juros e amortizações da dívida pública interna e externa nas despesas orçamentárias do estado de Sergipe. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 51 e passou para R\$ 41, apresentando uma redução de 18,91%, no período.

Neste governo, mesmo com a redução da participação do gasto social na despesa total, as despesas com a ordem social foram direcionadas principalmente para Desporto e Lazer, Assistência Social e Previdência Social; enquanto o gasto financeiro, que também teve sua participação reduzida nas despesas orçamentárias, foi mobilizado para o pagamento do serviço da dívida pública externa.

Durante o segundo governo de Marcelo Deda (2011-2014), 47% a 49% dos recursos orçamentários estaduais foram direcionados aos gastos social e financeiro; o gasto com a ordem social teve uma participação média de 49% no total do gasto orçamentário estadual, enquanto o gasto com o serviço da dívida pública estadual correspondeu a 4%.

A participação do gasto social no orçamento estadual iniciou o período com 49% e finalizou com 49,9%, o que significou um crescimento de 1,94%. As áreas sociais mais favorecidas foram: Previdência Social com um incremento na participação de 18,2%, Desporto e Lazer com 16,5% e Ciência e Tecnologia com 19,6%.

As mais prejudicadas foram: Cultura com uma redução de 42,9%, Educação com 10,9%, Assistência Social com 6,7% e Saúde com 2,8%, sendo que Saúde e Educação responderam por 64,7% de todo o gasto social do Estado.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 1.347, em 2011, para R\$ 1.660, em 2014, registrando um crescimento de 23,19% no período, o que significa dizer que o governo estadual ampliou o gasto social por habitante.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total estadual, que era de 2,6%, em 2011, passou para 3,2%, em 2012, atingiu 7,4%, em 2013, e recuou para 3,3%, em 2014, acumulando no período um crescimento de 27,6% na participação do gasto financeiro, influenciado expressivamente pelo crescimento de 138% na participação do pagamento de juros e amortizações da dívida pública externa nas despesas orçamentárias do estado de

Sergipe. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 71 e passou para R\$ 110, apresentando um aumento significativo de 54,31%, no período.

Neste governo, diante do crescimento menor da participação do gasto social, as despesas com a ordem social foram direcionadas principalmente para Ciência e Tecnologia, Desporto e Lazer e Previdência Social; enquanto o gasto financeiro foi mobilizado nos dois períodos, para o pagamento do serviço da dívida externa.

Os oito anos do governo de Marcelo Deda, em Sergipe, foram marcados, no primeiro, pelo direcionamento do gasto social ao Desporto e Lazer, Assistência Social e Previdência Social; e no segundo, para Ciência e Tecnologia, Desporto e Lazer e Previdência Social. Por outro lado, o gasto financeiro foi mobilizado, nos dois períodos, para o pagamento dos juros e amortizações da dívida externa.

No que diz respeito à relevância do gasto, o primeiro governo de Marcelo Deda priorizou os interesses do trabalho sobre o capital, pois houve redução da participação do gasto financeiro acima da redução do gasto social em relação às despesas orçamentárias totais, paralelamente ao aumento do gasto social per capita e redução do gasto financeiro per capita.

No segundo governo prevaleceram os interesses do capital sobre o trabalho, pois houve expansão do gasto financeiro acima do incremento do gasto social em relação às despesas totais, paralelamente ao crescimento do gasto financeiro per capita superior ao gasto social per capita.

Na disputa entre os gastos social e financeiro, quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), percebeu-se a expansão de 13,1% na participação do gasto social contra o crescimento de 10,4% na participação do gasto financeiro, o que demonstrou que o fundo público, no governo de Marcelo Deda, em Sergipe, serviu tanto aos interesses da burguesia financeira nacional e internacional quanto aos interesses dos trabalhadores em sua fração de mais baixa renda.

Considerando o grupo integrado pelos Estados de volume menor de despesa orçamentária da região (Alagoas, Piauí e Sergipe), no período de 2007 a 2010, as decisões em relação ao montante, à direção e à relevância direcionaram o gasto orçamentário mais para o gasto social do que para o financeiro e tornaram o gasto social mais relevante na agenda estatal do bloco.

No período seguinte, as decisões tomadas pelos governos de Sergipe e do Piauí direcionaram a despesa orçamentária mais para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública do que para o gasto social; assim, o gasto com

serviço da dívida pública por habitante cresceu, respectivamente, mais de 146% e de 54% nos governos dos dois Estados, entre 2011 e 2014.

O governo de Alagoas, ao contrário, direcionou a despesa orçamentária mais para o gasto social, mesmo assim incrementou o gasto financeiro por habitante em 1,7%.

No entanto, quando analisado o período de oito anos dos governos estaduais, verificou-se que os estados de Alagoas, PiauÍ e Sergipe direcionaram o gasto orçamentário para o gasto social, como pode ser observado no Quadro 8.

Entretanto, o estado de Sergipe apresentou indicadores de crescimento expressivo tanto para o gasto social como para o gasto financeiro, indicando que a direção do gasto orçamentário ficou proporcionalmente equilibrada entre os dois gastos; e ainda, que tanto a participação dos dois gastos na despesa orçamentária como seus gastos per capita tiveram resultados de crescimento muito próximos, o que sinalizou o crescimento equitativo da relevância dos gastos social e financeiro nas contas públicas.

Sendo assim, não obstante todos os Estados do grupo tenham eleito o gasto social como o mais relevante na agenda estatal, o crescente incremento no pagamento de juros e amortizações da dívida pública estadual aumentou a importância dos gastos financeiros no bloco de Estados periféricos da região.

Por conseguinte, os Estados menos desenvolvidos, ao invés de direcionarem seus recursos mais para o financiamento das políticas sociais universais que atingem a maioria da população, alteraram a direção do gasto orçamentário paulatinamente para favorecer a minoria que detém o capital.

Ora, se o gasto social foi incrementado nos Estados, qual foi sua importância na composição das despesas orçamentárias da região Nordeste, no período de 2007 a 2014?

A participação do gasto social nas despesas totais da região Nordeste iniciou o período com 44,19% e finalizou com 47,13%, acumulando um crescimento de 6,66%, de acordo com a Tabela 20.

**Quadro 8 - Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro nos governos estaduais da AL, PI e SE, no período de 2007 a 2014**

ESTADO	2007 A 2010			2011 A 2014			2007 A 2014		
	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVÂNCIA	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVÂNCIA	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVÂNCIA
AL	<u>Desp. não financeira</u> Cresc. : 58,1%	<u>Gasto social</u> Cresc. : 143%	<u>% Gasto social na despesa total</u> Cresc. : 64,3%	<u>Desp. não financeira</u> Cresc. : 62%	<u>Gasto social</u> Cresc. : 123,3%	<u>% Gasto social na despesa total</u> Cresc. : 44,8%	<u>Desp. não financeira</u> Cresc. : 130%	<u>Gasto social</u> Cresc. : 280,4%	<u>% Gasto social na despesa total</u> Cresc. : 69,5%
	<u>Desp. financeira</u> Cresc. : 31%	<u>Gasto serviço da dívida pública</u> Cresc. : 31%	<u>% Gasto financ. na despesa total</u> Redução: 11,4%	<u>Desp. financeira</u> Cresc. : 6,2%	<u>Gasto serviço da dívida pública</u> Cresc. : 6,2%	<u>% Gasto financ. na despesa total</u> Redução: 31,1%	<u>Desp. financeira</u> Cresc. : 82,3%	<u>Gasto serviço da dívida pública</u> Cresc. : 82,3%	<u>% Gasto financ. na despesa total</u> Redução: 18,8%
			<u>Gasto social per capita</u> Cresc. : 40,8%			<u>Gasto social per capita</u> Cresc. : 113,8%			<u>Gasto social per capita</u> Cresc. : 263,5%
PI	<u>Desp. não financeira</u> Cresc. : 49,5%	<u>Gasto social</u> Cresc. : 44,3%	<u>% Gasto social na despesa total</u> Cresc. : 2%	<u>Desp. não financeira</u> Cresc. : 40,2%	<u>Gasto social</u> Cresc. : 34,6%	<u>% Gasto social na despesa total</u> Redução: 5,9%	<u>Desp. não financeira</u> Cresc. : 126,1%	<u>Gasto social</u> Cresc. : 126,7%	<u>% Gasto social na despesa total</u> Cresc. : 3,7%
	<u>Desp. financeira</u> Redução: 53,3%	<u>Gasto serviço da dívida pública</u> Redução: 53,3%	<u>% Gasto financ. na despesa total</u> Redução: 67%	<u>Desp. financeira</u> Cresc. : 148,3%	<u>Gasto serviço da dívida pública</u> Cresc. : 148,3%	<u>% Gasto financ. na despesa total</u> Cresc. : 73,5%	<u>Desp. financeira</u> Cresc. : 29%	<u>Gasto serviço da dívida pública</u> Cresc. : 29%	<u>% Gasto financ. na despesa total</u> Redução: 41%
			<u>Gasto social per capita</u> Cresc. : 42,1%			<u>Gasto social per capita</u> Cresc. : 33,8%			<u>Gasto social per capita</u> Cresc. : 117,8%
SE	<u>Desp. não financeira</u> Cresc. : 61,8%	<u>Gasto social</u> Cresc. : 58,7%	<u>% Gasto social na despesa total</u> Redução: 0,4%	<u>Desp. não financeira</u> Cresc. : 25,5%	<u>Gasto social</u> Cresc. : 25,5%	<u>% Gasto social na despesa total</u> Cresc. : 1,8%	<u>Desp. não financeira</u> Cresc. : 114,4%	<u>Gasto social</u> Cresc. : 143,5%	<u>% Gasto social na despesa total</u> Cresc. : 13,2%
	<u>Desp. financeira</u> Redução: 17,8%	<u>Gasto serviço da dívida pública</u> Redução: 17,8%	<u>% Gasto financ. na despesa total</u> Redução: 48,4%	<u>Desp. financeira</u> Cresc. : 61,3%	<u>Gasto serviço da dívida pública</u> Cresc. : 61,3%	<u>% Gasto financ. na despesa total</u> Cresc. : 27,8%	<u>Desp. financeira</u> Cresc. : 137,6%	<u>Gasto serviço da dívida pública</u> Cresc. : 137,6%	<u>% Gasto financ. na despesa total</u> Cresc. : 10,4%
			<u>Gasto social per capita</u> Cresc. : 56,6%			<u>Gasto social per capita</u> Cresc. : 23,2%			<u>Gasto social per capita</u> Cresc. : 123,2%
		<u>Gasto financeiro per capita</u> Redução: 18,9%				<u>Gasto financeiro per capita</u> Cresc. : 54,3%			<u>Gasto financeiro per capita</u> Cresc. : 117,8%

Fonte: ALENCAR JR. (2018).



Nesse sentido, as áreas sociais mais favorecidas na região foram: Desporto e Lazer, com uma expansão de 97,34% na sua participação, Gestão Ambiental com 48,1%, Ciência e Tecnologia com 28,21% e Comunicações com 26,56%, todas pouco representativas no gasto total do Nordeste.

Por outro lado, as áreas sociais mais prejudicadas na região foram: Direitos da Cidadania e Previdência Social, com reduções, respectivamente, de 4,23% e de 0,25%, no período; esta última, por representar 26,57% do gasto social da região, qualquer desaceleração no seu gasto tem impacto imediato sobre os benefícios sociais prestados à população, principalmente a idosa e de mais baixa renda.

No entanto, outras despesas obtiveram incrementos menores na participação da despesa orçamentária da região, tais como: Saúde com 2,22% e Educação com 7,46%; porém, tais incrementos revelaram-se pouco efetivos na melhoria da posição relativa dessas áreas em relação ao gasto social.

**Tabela 20 - Participação dos gastos social e financeiro na despesa total da região Nordeste, por função e subfunção orçamentária, no período de 2007 a 2014**

FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Assistência Social	0,95%	0,87%	0,99%	1,13%	1,02%	1,03%	0,88%	0,93%
Previdência Social	12,55%	11,05%	12,75%	12,52%	12,78%	12,56%	12,74%	13,35%
Saúde	13,12%	12,08%	14,17%	14,33%	14,23%	14,24%	13,97%	14,91%
Educação	14,99%	13,58%	15,61%	16,11%	16,56%	14,66%	14,06%	13,95%
Cultura	0,46%	0,49%	0,59%	0,54%	0,48%	0,48%	0,41%	0,44%
Direitos da Cidadania	1,13%	1,01%	1,17%	1,09%	1,27%	1,63%	1,63%	1,89%
Gestão Ambiental	0,45%	0,48%	0,64%	0,67%	0,48%	0,59%	0,93%	0,79%
Ciência e Tecnologia	0,29%	0,27%	0,30%	0,37%	0,32%	0,31%	0,31%	0,36%
Comunicações	0,13%	0,17%	0,19%	0,16%	0,15%	0,22%	0,22%	0,21%
Desporto e Lazer	0,11%	0,12%	0,13%	0,21%	0,51%	0,43%	0,86%	0,48%
<b>Gasto Social</b>	<b>44,19%</b>	<b>40,12%</b>	<b>46,56%</b>	<b>47,13%</b>	<b>47,80%</b>	<b>46,16%</b>	<b>46,00%</b>	<b>47,31%</b>
Serviço da Dívida Interna	4,89%	4,20%	3,63%	3,06%	3,23%	3,61%	4,25%	2,82%
Serviço da Dívida Externa	1,31%	0,95%	0,64%	0,45%	0,37%	0,40%	0,40%	0,49%
<b>Gasto Financeiro</b>	<b>6,20%</b>	<b>5,15%</b>	<b>4,28%</b>	<b>3,51%</b>	<b>3,60%</b>	<b>4,01%</b>	<b>4,65%</b>	<b>3,30%</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>50,39%</b>	<b>45,27%</b>	<b>50,83%</b>	<b>50,64%</b>	<b>51,40%</b>	<b>50,17%</b>	<b>50,66%</b>	<b>50,62%</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

No que diz respeito ao gasto social per capita da região, este passou de R\$ 518 em 2007 para R\$ 812, em 2010, registrando um crescimento de 56,79%, o que significa dizer que a região incrementou em mais da metade o valor dos benefícios sociais prestados a cada nordestino, no período.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total da região era de 6,2%, em 2007, e passou para 3,51%, em 2010,

correspondendo a uma redução de 43,31%, influenciada pela queda na participação do pagamento de juros e amortizações das dívidas públicas interna e externa, com prevalência para a redução da segunda.

Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 71 e recuou para R\$ 59, apresentando uma redução de 17,37%, no período. Assim, a transferência da riqueza produzida pelos nordestinos ao capital financeiro foi reduzida em quase 1/6 por habitante, em quatro anos.

Na região Nordeste, diante do crescimento da participação do gasto social no orçamento, este foi direcionado principalmente para Desporto e Lazer, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Comunicações, enquanto o gasto financeiro, que teve sua participação reduzida nas despesas orçamentárias, foi mobilizado para o pagamento do serviço da dívida pública interna, no período de 2007 a 2010.

No segundo período (2011-2014), o gasto social era de R\$ 49,5 bilhões e após incrementos sucessivos, alcançou R\$ 68,2 bilhões em 2014; enquanto o pagamento do serviço da dívida pública era de R\$ 3,7 bilhões, em 2011, atingiu o patamar de R\$ 6 bilhões em 2013 e reduziu para R\$ 4,7 bilhões, em 2014. Assim, os gastos social e financeiro cresceram, respectivamente, 37,6% e 28,3%, na região.

No Nordeste, 50% a 51% dos recursos orçamentários foram direcionados aos gastos social e financeiro, no período de 2011 a 2014; o gasto com a ordem social obteve uma participação média de 46,8% no total do gasto orçamentário; enquanto o gasto com o serviço da dívida pública correspondeu a 3,9%.

A participação do gasto social na despesa total regional iniciou o período com 47,8% e finalizou com 47,31%, acumulando uma redução de 1%. As áreas sociais mais afetadas na distribuição do gasto foram: Educação com uma redução de 15,79% na sua participação, Assistência Social com 8,48% e Cultura com 7,9%.

Por outro lado, as áreas sociais mais favorecidas foram: Gestão Ambiental com um incremento de 65,34%, Direitos da Cidadania com 48,95%, Comunicações com 38,47% e Ciência e Tecnologia com 12,78%, as quais têm uma participação residual na composição do gasto social, na região.

No entanto, outras despesas tiveram incrementos menores na participação da despesa orçamentária regional, tais como Saúde com 4,8% e Previdência Social com 4,43%. No entanto, tais incrementos foram superados pelos de outras áreas sociais, que repercutiram na distribuição do gasto social e evidenciaram uma menor dinâmica no crescimento das suas participações em relação a outros gastos sociais.

No que diz respeito ao gasto social per capita, este passou de R\$ 914, em 2011, para R\$ 1.213, em 2014, registrando um crescimento de 32,69% no período, o que significa dizer que os governos dos estados do Nordeste, em conjunto, ampliaram o gasto social por habitante, de tal forma que os benefícios sociais prestados pelo Estado foram incrementados em quase 1/3 para cada nordestino, no período.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total da região era de 3,6%, em 2011, e passou para 3,3%, em 2014, acumulando uma redução de 7,8%, influenciada por um crescimento de 31,57% na participação do serviço da dívida externa e uma redução de 12,6% na participação do serviço da dívida interna, a qual representava a maior parte na composição do serviço da dívida pública da região, em 2014. Nessa perspectiva, o gasto financeiro per capita era de R\$ 69 e passou para R\$ 85, apresentando um aumento de 23,66%, no período.

Na região Nordeste, diante da redução da participação do gasto social no orçamento, as despesas com a ordem social foram direcionadas principalmente para Gestão Ambiental, Direitos da Cidadania, Comunicações e Ciência e Tecnologia; já as despesas financeiras, que tiveram sua participação reduzida nas despesas orçamentárias, foram mobilizadas para o pagamento do serviço da dívida pública externa, no período de 2011 a 2014.

Os dois períodos analisados foram marcados, no primeiro momento, pelo direcionamento do gasto social para Desporto e Lazer, Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia; e, no segundo, para Gestão Ambiental, Direitos da Cidadania e Comunicações. Por outro lado, o gasto financeiro foi mobilizado, no primeiro período, para o pagamento do serviço da dívida interna, e, no segundo, para o pagamento do serviço da dívida externa.

No tocante à relevância do gasto, nos dois períodos, os interesses do trabalho foram priorizados no nordeste do Brasil; no primeiro período, a participação do gasto social aumentou e a do gasto financeiro foi reduzida em relação à despesa orçamentária total, paralelamente ao crescimento do gasto social per capita e à queda do gasto financeiro per capita; no segundo período, a redução da participação relativa do gasto social foi inferior à do gasto financeiro, associada a um aumento do gasto social per capita superior ao do gasto financeiro per capita.

Na disputa pelos recursos do fundo público, a prevalência do trabalho foi reforçada, quando observado o período sem fracionamentos (2007-2014), em que se percebeu a expansão de 7,1% da participação do gasto social contra a redução de 45,9% na participação do gasto financeiro em relação à despesa orçamentária, corroborado pelo crescimento do gasto social per capita bem acima do gasto financeiro per capita; portanto, o fundo público estadual na região Nordeste cumpriu mais a função de legitimação do que a de acumulação.

Considerando a região Nordeste em seu conjunto de administrações públicas de diversos espectros ideológicos, as decisões tomadas pelos governos estaduais, do ponto de vista do montante, da direção e da relevância, direcionaram o gasto orçamentário para o gasto social e o tornaram mais relevante na agenda estatal da região, no período de 2007 a 2010, de acordo com o Quadro 9.

No período seguinte, a direção e relevância foram para o gasto social, porém com menor intensidade em relação ao período anterior; o gasto financeiro per capita cresceu proporcionalmente mais do que o gasto social por habitante, em cinco dos nove Estados da região, elevando sua importância no Nordeste entre os anos de 2011 e 2014.

No entanto, quando analisado o período de oito anos, em que governos possuíam uma coalizão de forças políticas capitaneadas, na sua grande maioria, pelo PSB, PT, PMDB e com menor expressão, o PSDB, nos Estados da região, verificou-se que a direção do gasto orçamentário esteve voltada para o gasto social, muito embora o gasto ampliado com o serviço da dívida pública tenha provocado um aumento do gasto financeiro por habitante, no Nordeste.

Nesse sentido, o fundo público estadual ao expandir os gastos com a ordem social e com o pagamento do serviço da dívida pública, elevando suas participações na despesa orçamentária, bem como incrementando o gasto social e financeiro por habitante na região, cumpriu, com maestria, a função de legitimação e de acumulação no Estado capitalista.

**Quadro 9 - Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro na região Nordeste, no período de 2007 a 2014**

REGIÃO	2007 a 2010			2011 a 2014			2007 a 2014		
	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVÂNCIA	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVÂNCIA	MONTANTE	DIREÇÃO	RELEVÂNCIA
NE	Desp. não financeira Cresc. : 53,4%	Gasto social Cresc. : 59,1%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 5,6% % Gasto financ. na despesa total Redução: 46,8%	Desp. não financeira Cresc. : 39,5%	Gasto social Cresc. : 37,7%	% Gasto social na despesa total Redução: 1% % Gasto financ. na despesa total Redução: 7,8%	Desp. não financeira Cresc. : 142,5%	Gasto social Cresc. : 152,2%	% Gasto social na despesa total Cresc. : 7,1% % Gasto financ. na despesa total Redução: 45,9%
	Desp. financeira Redução: 16,1%	Gasto serviço da dívida pública Redução: 16,1%	Gasto social per capita Cresc. : 56,8% Gasto financeiro per capita Redução: 17,4%	Desp. financeira Cresc. : 28,3%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 28,3%	Gasto social per capita Cresc. : 32,7% Gasto financeiro per capita Cresc. : 23,7%	Desp. financeira Cresc. : 27,5%	Gasto serviço da dívida pública Cresc. : 27,5%	Gasto social per capita Cresc. : 134,4% Gasto financeiro per capita Cresc. : 18,5%

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na fase da mundialização imperialista, em que a fração do capital financeiro é dominante, faz-se necessário conformar um tipo de Estado capitalista que garanta a realização do processo de acumulação financeirizado, não mais orientado à expansão dos gastos públicos para mediar os conflitos de classe em favor dos trabalhadores como no Estado keynesiano, mas ocupado em ampliar o fundo público para priorizar as demandas de acumulação da burguesia financeira, sob a forma de pagamento da dívida pública, em meio a uma crise de sobreacumulação.

É a condição de consumidor e não mais de cidadão, que tem direito a ter direitos, que prevalece na implementação da política social pelos Estados-nação dependentes. Assim, a aplicação das políticas neoliberais mudou o papel institucional do Estado na maioria dos países latino-americanos, sufocou os gastos públicos e reduziu a intervenção estatal, gerando perdas sociais e mudanças no perfil da política social.

O gasto social foi reduzido nos países caribenhos e latino-americanos, de tal forma que se observaram cortes severos na saúde e educação pública. Houve também redução de gastos públicos com moradia e serviços de esgotos e limpeza em relação aos gastos gerais governamentais na Argentina, na Bolívia, na Costa Rica, no México, ao tempo em que diminuíram os subsídios para as classes populares e foram contraídos os salários dos funcionários públicos nos anos 1990.

Ao inserir as economias dependentes na nova divisão internacional do trabalho pelo consumo de produtos de alto padrão e excluir do consumo grande parcela dos trabalhadores assalariados, a classe ou fração dominante rompeu com o arremedo de Estado de Bem-Estar, com a tradição interventora do Estado desenvolvimentista e do Estado de contra-insurgência.

O novo padrão de exportação baseado na especialização produtiva trouxe um novo bloco no poder, hegemônico pela burguesia financeira. O mesmo padrão que buscou recompor as taxas de lucro por meio da superexploração do trabalho, combinado com uma abertura democrática para sua legitimação na periferia do capital, não só agudizou a questão social, em especial, a pobreza e a miséria, como



intensificou os conflitos sociais e a luta política de classes no interior da América Latina.

Portanto, na periferia do capital consolidou-se, contraditoriamente, um projeto econômico e social excludente e um projeto político-democrático que, ideologicamente, buscou promover a inclusão social, a partir dos anos 1990, sustentado por um Estado neoliberal.

No nível ideológico, o novo modelo de reprodução do capital, sustentado pela ideologia neoliberal através da política econômica – austeridade e equilíbrio fiscal, desregulamentação e flexibilização trabalhista – permitiu destravar os caminhos para alcançar esse padrão.

O Estado descomprometeu-se em mitigar os efeitos da exploração do capital em amplas camadas da população e tornou-se, nas novas condições do capital monopólico, um Estado protetor do capital.

A contradição entre o projeto econômico e social excludente e o discurso político-democrático e inclusivo da construção da cidadania, a partir dos anos 1990, pouco reconfigurou as relações de poder nos países latino-americanos. As eleições diretas para o executivo e legislativo serviram apenas para alterar as elites que administravam o aparato estatal, e não para mudar a agenda pública ou o padrão de reprodução e a política econômica neoliberal.

Nesse cenário de mundialização imperialista e de Estado protetor do capital na América Latina, esta pesquisa identificou como a repartição dos recursos do fundo público entre os gastos social e financeiro foi conduzida pelos governos estaduais, identificando as classes e frações mais oneradas e favorecidas na formação e na destinação dos recursos do fundo público nos estados da região Nordeste, nos períodos de 2007 a 2010 e de 2011 a 2014.

A matriz comparativa da execução do gasto público pelos governos estaduais nos dois períodos estabelecidos pela pesquisa, considerando a realidade econômico-financeira e política executada por grupo de Estados possibilitou as seguintes constatações: a primeira é que o fundo público estadual foi constituído, prioritariamente, por fontes de receitas tributárias regressivas, em que os trabalhadores de renda mais baixa foram mais onerados do que a burguesia financeira; e que cada vez mais as receitas de operações de crédito e as receitas financeiras (fontes de receitas instáveis) aumentaram sua participação na receita

pública, colocando em risco a estabilidade das fontes de recursos que financiam as políticas sociais nos estados do nordeste do Brasil.

Não obstante as diferenças na capacidade de arrecadação tributária face às desigualdades regionais e, de certa forma, agravadas pela crise financeira mundial que atingiu o Brasil em 2008, todos os estados do Nordeste tiveram um crescimento real das receitas orçamentárias totais, causado pela expansão das receitas tributárias e das receitas de transferências correntes, no período de 2007 a 2010. A origem dessa expansão está relacionada, por um lado, ao crescimento real da receita do ICMS – imposto indireto – e, por outro, das receitas do FPE, composto por impostos direto e indireto.

No entanto, a desoneração federal sobre o IPI desacelerou o crescimento do repasse do FPE aos Estados, aumentando a importância do ICMS no mix de impostos e fazendo a balança arrecadatória pender mais para o lado da extração de tributos indiretos nos Estados. Isso permite afirmar que os trabalhadores, principalmente em sua fração de mais baixa renda, foram os principais financiadores do fundo público dos estados do Nordeste, no período 2007 a 2010.

No período de 2011 a 2014, o fundo público estadual na região Nordeste teve seus recursos orçamentários aumentados e a origem dessa expansão esteve relacionada, principalmente, ao crescimento real da receita do ICMS, do FPE e das operações de crédito, sendo que a receita de ICMS cresceu em média numa proporção 2,2 vezes maior que a do FPE e 3,8 vezes inferior às operações de crédito.

Portanto, o crescimento da receita orçamentária dos estados do Nordeste, em que pese uma melhora da participação do FPE nas transferências correntes, foi assegurado preferencialmente pela expansão das receitas de operações de crédito e das receitas de ICMS.

O fundo público estadual, abastecido pela crescente extração de impostos indiretos em relação aos impostos diretos, assumiu o caráter de classe e, independentemente do espectro ideológico dos governos, transferiu para os trabalhadores, em suas frações de renda mais baixa, o ônus da maior parcela do financiamento dos gastos públicos, sejam dos gastos financeiros, sejam dos gastos não financeiros, no período.

E ao atingir o limite da arrecadação tributária, buscou no endividamento a complementação de recursos para o financiamento das políticas públicas, o que

também favoreceu a fração da burguesia financeira, ao transferir-lhe recursos públicos por meio do pagamento de juros e amortização.

Nos dois períodos analisados, a despeito do bloco no poder e da fração que hegemoniza as decisões dos governos estaduais, a formação do fundo público estadual, em todos os estados do Nordeste, baseou-se em impostos regressivos, os quais, prioritariamente, atingem a classe trabalhadora e sua fração de renda mais baixa, evidenciando o seu papel de principal financiadora do gasto público, por consequência, dos gastos sociais e dos gastos financeiros dos estados da região Nordeste.

A segunda constatação foi a de que as despesas não financeiras foram ampliadas em relação às despesas financeiras em todos os estados do Nordeste no primeiro período, enquanto no segundo as despesas financeiras cresceram mais em dois dos três grupos de Estados analisados.

Nos governos estaduais de Pernambuco, Ceará, Maranhão, Piauí e Sergipe as despesas financeiras cresceram numa proporção muito superior ao crescimento do gasto social no período de 2011 a 2014.

A terceira constatação foi a de que o gasto público foi direcionado para o gasto social em todos os estados do Nordeste, apesar do crescimento do gasto financeiro em quatro dos nove Estados da região no primeiro período; enquanto no segundo, os gastos financeiros cresceram mais em dois dos três grupos de Estados analisados.

Durante os governos de Eduardo Campos em Pernambuco, de Cid Gomes no Ceará, de Roseana Sarney no Maranhão, de Wilson Martins no Piauí e de Marcelo Deda em Sergipe, as despesas financeiras cresceram numa proporção muito superior ao crescimento do gasto social no período de 2011 a 2014, o que demonstrou que as decisões tomadas de crescimento ou diminuição dos gastos social e financeiro, não estão diretamente vinculadas ao espectro ideológico dos partidos que hegemonizaram o poder e serviram de sustentação política aos governos dos Estados na região.

A quarta constatação foi de que o gasto social foi direcionado, prioritariamente, para as áreas de Desporto e Lazer, Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia, enquanto os gastos financeiros concentraram-se no serviço da dívida pública interna, no primeiro período na região Nordeste; ao passo que no segundo,

foram orientados para Gestão Ambiental, Direitos da Cidadania, Comunicações e para o serviço da dívida pública externa.

No entanto, o direcionamento dado ao gasto social pelos governos estaduais esteve sempre combinado com a redução de pelo menos uma das três principais áreas do gasto social: Educação, Saúde ou Previdência Social.

A quinta constatação foi a de que a relevância dos gastos social e financeiro na agenda estatal foi ampliada, a pender para o gasto social nos três grupos de Estados no primeiro período analisado, e para o gasto financeiro em dois grupos, no período seguinte.

Neste sentido, os estados do Maranhão, Alagoas, Piauí e Sergipe (exatamente os de menor capacidade de gasto público) foram os que aumentaram o gasto financeiro per capita e contribuíram para a elevação da participação relativa do gasto financeiro na agenda estatal do Nordeste.

No decurso dos governos de Jacques Wagner na Bahia, de Eduardo Campos em Pernambuco e de Cid Gomes no Ceará prevaleceu o gasto social no primeiro período; enquanto no segundo período, os governos reeleitos do Pernambuco e do Ceará priorizaram o gasto financeiro.

Durante os governos de Wilma de Faria do Rio Grande do Norte, de Cássio Cunha Lima da Paraíba e de Jackson Lago/Roseana Sarney no Maranhão prevaleceu o gasto social no primeiro período; enquanto no segundo período, o governo reeleito do Maranhão priorizou o gasto financeiro.

Ao longo dos governos de Teotônio Vilela Filho em Alagoas, de Wellington Dias no Piauí e de Marcelo Deda em Sergipe prevaleceu o gasto social no primeiro período; enquanto no segundo período, o governo reeleito de Sergipe e o governo de Wilson Martins no Piauí priorizaram o gasto financeiro.

Esse fato é revelador, pois a hipótese de que, em tempos de crise e do protagonismo do fundo público no financiamento do capital, o direcionamento dos recursos orçamentários dos fundos públicos estaduais para o gasto social seria reduzido, enquanto para o gasto financeiro seria aumentado, no Nordeste, durante o período de 2007-2014, foi parcialmente comprovada.

Na verdade, o montante e o valor per capita dos gastos social e financeiro cresceram na região no período analisado, indicando que o fundo público cumpriu sua função de acumulação e de legitimação do capital na periferia da periferia brasileira.

Neste sentido, o fundo público estadual, por ter no imposto indireto sua principal fonte tributária, evidenciou o caráter de classe do Estado brasileiro: o de explorar a classe trabalhadora, principalmente em sua fração de mais baixa renda, por meio da aplicação de uma tributação regressiva que permite extrair mais recursos financeiros dos trabalhadores, para atender os interesses hegemônicos da burguesia financeira de apropriar-se do fundo público através do sistema da dívida pública; e para isso, impõe ao Estado a redução do gasto social e a ampliação do gasto financeiro.

Conclui-se, pois, que nos estados do Nordeste, entre 2007 e 2014, a classe trabalhadora, em sua fração de renda mais baixa, foi a principal financiadora do fundo público, isto é, dos gastos social e financeiro; entretanto, beneficiou-se menos das políticas públicas sustentadas pelos gastos sociais, do que a burguesia financeira se apropriou dos rendimentos oriundos do serviço da dívida pública estadual.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n.10, Brasília, 1997.
- AGLIETTA, M. **Macroeconomia financeira**: mercado financeiro, crescimento e ciclos. São Paulo: Loyola, 2004.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas. Finanças. Gestão Financeira/Orçamentária. **Balanco geral do Estado**. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/financas>>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- ALENCAR JÚNIOR, O. G. Capital X trabalho: destinação dos recursos tributários do fundo público federal nos governos Lula-Dilma. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.20, n.2, p.533-551, jul./dez. 2016.
- ALENCAR JÚNIOR, O. G.; SALVADOR, E. Finanças, fundo público e financiamento da seguridade social no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.18, n.2, p.239-248, jul./dez. 2015.
- ALTHUSSER, L. **Sobre a reprodução**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- AMARAL, M. S. Uma nova fase do capitalismo e um novo padrão de dependência na América Latina?: elementos para uma investigação. In: GALVÃO, A.; AMORIM, E., SOUZA, J. G.; GALASTRI, L. (orgs.). **Capitalismo**: crises e resistência. São Paulo: Outras Expressões, 2012. p.63-82.
- AMARAL, M. S.; CARCANHOLO, M. D. A superexploração do trabalho em economias periféricas dependentes. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.12, n.2, p.216-225, jul./dez. 2009.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Cap. I, p.9-23.
- \_\_\_\_\_. **Linhagens do Estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- ANDRADE, M. C. de. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 6.ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1998.
- ANTUNES, R. C. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ARAÚJO, T. B. de. A questão regional, o Nordeste e Celso Furtado. In: BERNAL, C.; OLIVEIRA, A. J. P. (orgs.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Universidade Federal do Ceará, 2006.



ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Revista BIB**, Rio de Janeiro, n.39, p.3-40, set. 1995.

ARRIGHI, G.; SILVER, B. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto, 2001.

BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Finanças Públicas. Contas Públicas. **Balço geral do Estado**. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/default/financas.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BAMBIRRA, V. **O capitalismo dependente latino-americano**. 3.ed. Florianópolis: Insular, 2015.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (org.). **10 anos de governo pós-neoliberal no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M.; MIOTO, R. C. T. (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. Cap. 1, p.13-34.

\_\_\_\_\_. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. Cap. 6, p.153-180.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BERNAL, C. O Nordeste contemporâneo e a nova SUDENE. In: BERNAL, C.; OLIVEIRA, A. J. P. (orgs.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Universidade Federal do Ceará, 2006.

BORÓN, A. A. Hegemonia e imperialismo no sistema internacional. In: BORÓN, A. A. (org.). **Nova hegemonia mundial: alternativas de mudança e movimentos sociais**. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

BRASIL. **Constituição de 1988**. 21.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

BRENNER, R. **A crise emergente do capitalismo mundial: do neoliberalismo à depressão?** São Paulo: Xamã, 1999.

BUKHARIN, N. O equilíbrio entre os elementos da sociedade. In: **Teoria do materialismo histórico: manual popular de sociologia marxista**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/bukharin/1921/teoria/cap06.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

CAMARA, M.; SALAMA, P. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003)>. Acesso em: 12 dez. 2017.

CASTELO, R. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.17, n.2, jul./dez. 2013.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Planejamento e Execução Orçamentária. **Balanco geral do Estado**. Disponível em: <<http://www.transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/BGE>> Acesso em: 08 jan. 2017.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. Um programa de ruptura com o neoliberalismo. In: HELLER, A. *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

COIMBRA, M. A. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S. H. B. *et al.* (orgs.). **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COUTINHO, J. A. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

\_\_\_\_\_. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare State*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.24, p.85-116, set. 1991.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FARIAS, F. B. de. **Crise global: ampuheta fatal**. São Paulo: Xamã, 2015.

- \_\_\_\_\_. **O Estado capitalista contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. **O imperialismo global: teorias e consensos**. São Paulo: Cortez, 2013a.
- \_\_\_\_\_. **O modo estatal global: crítica da governança planetária**. São Paulo: Xamã, 2013b.
- FATTORELLI, M. L. (org.). **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos**. Brasília: Inove Editora, 2013a.
- \_\_\_\_\_. **Auditoria cidadã da dívida dos Estados**. Brasília: Inove Editora, 2013b.
- FERREIRA, A. O Nordeste brasileiro: contraponto inacabado da acumulação? In: BERNAL, C.; OLIVEIRA, A. J. P. (orgs.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Universidade Federal do Ceará, 2006. p.47-75.
- FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- FISHER, I. **A teoria do juro: determinada pela impaciência de gastar renda e pela oportunidade de investi-la**. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: LTC, 2017.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GOUGH, I. **The political economy of the welfare state**. London: MacMillan Press, 1979.
- HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 20.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2010.
- \_\_\_\_\_. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- \_\_\_\_\_. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- HAYEK, F. A. von. **O caminho da servidão**. 6.ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais. **Contas regionais do Brasil 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. n.38.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2013**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

KAUTSKY, K. **Ultra-imperialismo**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/kautsky/1914/09/11-1.htm>>. Acesso em: 28 set. 2017.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da renda**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

LEAL, V. T. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4.ed. São Paulo: Companhia das Letras: 2012.

LEITE, L. M. Sobre as teorias do imperialismo contemporâneo: uma leitura crítica. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v.23, n.2 (51), p.507-534, ago. 2014.

LÊNIN, V. I. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. 4.ed. São Paulo: Global, 1987.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP; IE-Unicamp, 2002.

LUKÁCS, G. **História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LUXEMBURG, R. **A acumulação do capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo: anticrítica**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. v.2.

MACIEL, P. J. O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (orgs.). **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016. Cap. 6, p.183-202.

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

\_\_\_\_\_. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaio, 1990.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Contadoria e Tesouro. **Balanco sintético**. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/balanco-sintetico/>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

MARQUES, R. M.; ANDRADE, P. R. Brasil 2003 – 2015: balanço de uma experiência “popular”. *Encuentro de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA)*. “Diez años de SEPLA-México: Crisis y desafíos para la clase trabajadora en Nuestra América”. **Anais...** Cidade do México, 2016.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Rio de Janeiro: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

\_\_\_\_\_. O ciclo do capital na economia dependente. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (orgs.). **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012. Cap. 1, p.21-35.

\_\_\_\_\_. **Subdesenvolvimento e revolução**. 5.ed. Florianópolis: Insular, 2014.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**: tratado introdutório. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. v.1.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, C. E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. **Miséria da filosofia**. São Paulo: Global, 1985.

\_\_\_\_\_. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política. 13.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. Livro I, v.1, tomo 1.

\_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1988a. Livro III, v.4, tomo 1.

\_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1988b. Livro I, v.1, tomo 2.

\_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Livro III, v.5.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. 3.ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Estrutura social e formas de consciência II: a dialética da estrutura e da história.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de capital e demanda efetiva.** São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (orgs.). **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula.** São Paulo: Saraiva, 2010. Cap. 2, p.21-50.

O'CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, C. **Estado e capitalismo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1979.

\_\_\_\_\_. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, A. J. P.; SOUSA, F. J. P. A desconcentração industrial e o Nordeste: do Estado desenvolvimentista à globalização. In: BERNAL, C.; OLIVEIRA, A. J. P. (orgs.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Universidade Federal do Ceará, 2006.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste: planejamento e conflito de classe.** 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis: Vozes, 1998.

OSÓRIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva: estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (orgs.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência.** São Paulo: Boitempo, 2012. Cap. 4, p.103-133.

\_\_\_\_\_. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder.** São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PARÁIBA. Controladoria Geral do Estado. Contadoria Geral do Estado. Gerência do SIAF. **Balanco geral.** Disponível em: <<http://www.siaf.cge.pb.gov.br/CGE/jspServMenuPrincipal.jsp>>. Acesso em: 08 jan. 2017.



PAULANI, L. **Brasil *delivery***: servidão financeira e Estado de emergência econômica. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, L. C. B. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Transparência. Finanças. **Balanços**. Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Balancos.aspx>> Acesso em: 09 jan. 2017.

PETRAS, J. **Ensaio contra a ordem**. São Paulo: Página Aberta, 1995.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. Transparência. **Balanco geral do Estado**. Disponível em: <<http://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

PISCITELI, R.; TIMBÓ, M. **Contabilidade pública**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

POCHMANN, M. **Desigualdade econômica no Brasil**. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977a.

\_\_\_\_\_. **Estado em crise**: sob a direção de Nicos Poulantzas. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977b.

PREBISCH, R. **Keynes, uma introdução**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

RICHTA, R. **La civilización en la encrucijada**. México D.F.: Siglo XXI, 1971.

ROCHA, A. P. B. *et al.* **Geografia do nordeste**. 2.ed. Natal: EDUFRRN, 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. Controladoria Geral. **Balanços**. Disponível em: <<http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Balan%27os>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

SAKELLAROPOULOS, S. *The issue of globalization through the theory of imperialism and the periodization of modes of production*. **Critical Sociology**, v.35, n.1, p.57-78, jan. 2009.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M; MIOTO, R. C. T. (orgs.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010a. Cap. 2, p.35-63.

\_\_\_\_\_. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)**. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. Cap. 5, p.123-152.

\_\_\_\_\_. **Os impactos das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC, 2015.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.18, n.1, jan./jun. 2014.

SANTOS, R. S. **A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes**. São Paulo: Mandacaru; Salvador: CETEAD, 2001.

SANTOS, T. dos. *La crisis de la teoria del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina*. **Cuadernos de Estudios Socioeconómicos** (CESO), Universidade do Chile, n.11, 1970.

\_\_\_\_\_. **Revolução científico-técnica e capitalismo contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 1983.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SENADO FEDERAL. **SIGA Brasil**. 2003-2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

SERGIPE. Secretaria da Fazenda. Transparência. Relatórios Financeiros. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Disponível em: <<http://www.sefaz.se.gov.br/relatorio-financeiro>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SILVA, L. I. L. da. Carta ao povo brasileiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre a natureza e suas causas**. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. v.1.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SODRÉ, N. W. **Fundamentos do materialismo histórico**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

SOTELO VALENCIA, A. **A reestruturação do mundo do trabalho: superexploração e novos paradigmas da organização do trabalho**. Uberlândia: EDUFU, 2009.

SPOSATI, A. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. VII *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anais...* Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

TEIXEIRA, S. O. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

THERBORN, G. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. Cap. II, p.39-50.

\_\_\_\_\_. A formação ideológica dos sujeitos humanos. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.1, 1996. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18805/13987>>. Acesso em: 20 out. 2017.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Resultado das eleições 2006**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/resultado-das-eleicoes-2006>>. Acesso em: 25 set. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Eleições 2010: estatísticas de resultados: resultado da eleição**. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2010/Est\\_resultados/resultado\\_eleicao.html](http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2010/Est_resultados/resultado_eleicao.html)>. Acesso em: 25 set. 2017b.

VIOTTI, E. B. **A economia e o Estado capitalista**. Petrópolis: Vozes, 1986.

WALLERSTEIN, I. **El moderno sistema mundial I: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI**. Madri: Siglo XXI, 1979.

WENT, R. *Globalization in the perspective of imperialism*. **Science & Society**, New York, v.66, n.4, p.473-497, 2002.

WRIGHT, E. O. **Classe, crise e o Estado**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

ZUCCO JÚNIOR, C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (ed.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p.37-60.

## APÊNDICE A - TABELAS DE CONSULTA

**Tabela A.1 - Produto Interno Bruto a preço de mercado, por estado da região Nordeste e Brasil, em milhões de reais e deflacionado pelo IGP-DI, no período 2007 a 2014**

ESTADO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MA	30.400	36.607	41.964	43.179	51.532	58.066	66.574	76.842
PI	13.596	15.942	20.040	20.763	25.637	27.490	30.766	31.284
CE	48.410	57.165	69.181	73.972	88.643	93.088	107.231	126.054
RN	22.051	24.237	29.382	33.738	40.512	44.552	50.665	54.023
PB	21.355	24.442	30.239	31.255	36.673	40.785	45.609	52.936
PE	59.880	67.002	82.579	90.619	108.869	122.860	138.812	155.143
AL	17.114	18.526	22.359	25.298	31.285	33.262	36.666	40.975
SE	16.251	18.597	20.813	24.620	28.766	31.537	34.751	37.472
BA	105.467	115.574	144.330	143.979	164.648	175.257	201.451	223.930
<b>NE</b>	<b>334.522</b>	<b>378.092</b>	<b>460.886</b>	<b>487.423</b>	<b>576.566</b>	<b>626.898</b>	<b>712.524</b>	<b>805.099</b>
<b>BR</b>	<b>2.559.763</b>	<b>2.884.152</b>	<b>3.410.847</b>	<b>3.623.110</b>	<b>4.325.018</b>	<b>4.621.830</b>	<b>5.243.314</b>	<b>5.778.953</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

**Tabela A.2 - Participação dos gastos social e financeiro na despesa total por estado da região Nordeste, no período de 2007 a 2014 (%)**

ESTADOS	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF
MA	44,07	1,12	0,00	0,00	46,74	0,81	48,96	1,04	49,40	1,44	50,17	1,53	49,96	1,86	50,71	2,15
PI	48,72	7,82	47,88	5,54	45,01	3,17	49,68	2,58	53,73	2,66	47,13	2,07	50,13	4,43	50,55	4,61
CE	50,15	4,02	50,71	3,39	52,78	2,54	51,48	2,04	52,17	2,26	45,48	4,53	43,50	3,00	42,04	2,98
RN	51,43	4,06	50,04	4,22	51,39	3,87	48,66	3,71	49,19	4,19	50,20	3,76	47,86	6,69	52,57	2,04
PB	40,94	10,50	40,63	3,77	53,15	3,48	54,63	4,59	50,47	3,11	52,02	4,27	53,64	3,57	53,29	2,70
PE	46,27	1,15	46,29	0,99	46,80	0,90	46,62	1,02	47,77	1,25	47,29	1,73	46,63	2,12	48,80	2,32
AL	21,04	11,73	20,54	11,66	21,84	13,91	34,58	10,39	24,63	13,83	24,08	12,95	27,86	11,00	35,66	9,52
SE	44,08	3,00	42,64	2,37	45,43	2,32	43,88	1,54	48,99	2,59	49,98	3,25	47,54	7,41	49,89	3,31
BA	42,50	10,45	43,09	10,18	44,96	8,36	44,98	5,56	46,68	5,22	45,44	4,84	45,81	6,19	46,49	3,53
<b>NE</b>	<b>44,19</b>	<b>6,10</b>	<b>40,12</b>	<b>5,03</b>	<b>46,56</b>	<b>4,37</b>	<b>47,13</b>	<b>3,43</b>	<b>47,80</b>	<b>3,58</b>	<b>46,16</b>	<b>3,97</b>	<b>46,00</b>	<b>4,63</b>	<b>47,31</b>	<b>3,30</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

**Tabela A.3 - Receita orçamentária total por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**

ESTADOS	2007	2008	2009	2010	AH <sup>1</sup>	AV <sup>2</sup> 2007	AV 2010
MA	5.626	6.719	8.302	8.257	46,76	8,93	8,85
PI	3.628	4.167	5.540	5.220	43,89	5,77	5,61
CE	9.262	10.967	13.855	14.885	60,71	14,71	15,95
RN	4.934	5.634	6.933	6.853	38,89	7,83	7,34
PB	4.409	5.266	5.946	5.823	32,07	7,00	6,24
PE	11.321	13.648	17.221	18.163	60,43	17,98	19,46
AL	3.633	4.143	4.516	5.373	47,89	5,77	5,76
SE	3.545	4.323	5.205	5.593	57,76	5,63	5,99
BA	16.620	18.905	22.566	23.178	39,46	26,39	24,83
<b>NE</b>	<b>62.978</b>	<b>72.676</b>	<b>90.084</b>	<b>93.345</b>	<b>48,22</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.4 - Receita tributária por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**

ESTADOS	2007	2008	2009	2010	AH <sup>1</sup>	AV <sup>2</sup> 2007	AV 2010
MA	1.986	2.607	3.082	2.827	42,38	6,71	6,69
PI	1.335	1.579	1.964	2.103	57,56	4,51	4,98
CE	4.252	5.055	6.106	6.496	52,76	14,38	15,37
RN	2.297	2.583	3.081	3.200	39,33	7,77	7,57
PB	1.912	2.176	2.700	2.872	50,24	6,46	6,80
PE	5.928	6.773	8.183	8.884	49,88	20,04	21,03
AL	1.549	1.747	2.080	2.129	37,44	5,24	5,04
SE	1.218	1.325	1.578	1.736	42,51	4,12	4,11
BA	9.097	10.355	11.414	12.006	31,98	30,76	28,41
<b>NE</b>	<b>29.573</b>	<b>34.200</b>	<b>40.188</b>	<b>42.254</b>	<b>42,88</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste



**Tabela A.5 - Receita de impostos por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**

ESTADOS	2007	2008	2009	2010	AH <sup>1</sup>	AV <sup>2</sup> 2007	AV 2010
MA	1.924	2.529	2.986	2.712	40,93	6,72	6,65
PI	1.275	1.509	1.870	2.004	57,24	4,45	4,91
CE	4.157	4.931	5.934	6.324	52,15	14,51	15,50
RN	2.216	2.480	2.939	3.064	38,26	7,73	7,51
PB	1.828	2.069	2.571	2.735	49,64	6,38	6,70
PE	5.709	6.526	7.888	8.578	50,26	19,93	21,02
AL	1.531	1.727	2.053	2.104	37,45	5,34	5,16
SE	1.204	1.307	1.557	1.715	42,45	4,20	4,20
BA	8.808	10.024	10.988	11.566	31,32	30,74	28,35
<b>NE</b>	<b>28.651</b>	<b>33.104</b>	<b>38.788</b>	<b>40.803</b>	<b>42,41</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.6 - Receita de ICMS por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**

ESTADOS	2007	2008	2009	2010	AH <sup>1</sup>	AV <sup>2</sup> 2007	AV 2010
MA	1.916	2.221	2.626	2.339	22,13	7,41	6,46
PI	1.126	1.331	1.660	1.778	57,89	4,35	4,91
CE	3.720	4.415	5.293	5.628	51,32	14,38	15,54
RN	1.906	2.124	2.509	2.614	37,16	7,37	7,22
PB	1.605	1.823	2.258	2.405	49,84	6,21	6,64
PE	5.163	5.816	7.065	7.728	49,66	19,97	21,33
AL	1.349	1.514	1.795	1.904	41,11	5,22	5,26
SE	1.035	1.115	1.316	1.434	38,55	4,00	3,96
BA	8.042	9.091	9.847	10.400	29,31	31,10	28,71
<b>NE</b>	<b>25.862</b>	<b>29.451</b>	<b>34.369</b>	<b>36.230</b>	<b>40,09</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.7 - Receita do FPE por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**

ESTADOS	2007	2008	2009	2010	AH <sup>1</sup>	AV <sup>2</sup> 2007	AV 2010
MA	2.667	3.224	2.752	2.626	-1,51	13,73	11,30
PI	1.596	1.930	2.059	1.965	23,12	8,22	8,46
CE	2.710	3.277	3.496	3.337	23,12	13,96	14,36
RN	1.556	1.864	1.974	1.942	24,82	8,01	8,36
PB	1.769	2.139	2.282	2.178	23,12	9,11	9,37
PE	2.549	3.082	3.288	3.138	23,12	13,13	13,50
AL	1.537	1.858	1.982	1.892	23,12	7,91	8,14
SE	1.535	1.856	1.980	1.890	23,12	7,90	8,13
BA	3.500	4.014	4.478	4.274	22,12	18,02	18,39
<b>NE</b>	<b>19.419</b>	<b>23.244</b>	<b>24.292</b>	<b>23.243</b>	<b>19,69</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.8 - Receita de operações de crédito por estado do Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2010**

ESTADOS	2007	2008	2009	2010	AH <sup>1</sup>	AV <sup>2</sup> 2007	AV 2010
MA	13	12	304	203	1525,66	2,34	5,63
PI	9	17	598	388	4015,92	1,76	10,72
CE	219	129	669	991	352,17	40,99	27,41
RN	37	70	239	224	512,19	6,83	6,18
PB	26	29	216	15	-41,18	4,79	0,42
PE	77	203	18	619	702,01	14,44	17,13
AL	-	4	352	186	-	-	5,14
SE	-	-	180	382	-	-	10,55
BA	154	127	1.040	608	294,15	28,85	16,82
<b>NE</b>	<b>535</b>	<b>590</b>	<b>3.616</b>	<b>3.616</b>	<b>576,12</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.9 - Receita orçamentária total por estado da região Nordeste, em milhões de reais, deflacionada pelo IGP-DI, no período 2011 a 2014**

ESTADOS	2011	2012	2013	2014	AH <sup>1</sup>	AV <sup>2</sup> 2011	AV 2014
MA	9.745	10.537	12.751	13.362	37,12	9,17	9,21
PI	5.804	7.137	7.230	7.473	28,74	5,46	5,15
CE	16.894	15.816	18.590	21.784	28,94	15,89	15,02
RN	7.687	8.391	9.858	10.116	31,60	7,23	6,97
PB	6.817	7.323	8.417	9.357	37,25	6,41	6,45
PE	21.263	24.044	27.621	29.664	39,51	20,00	20,45
AL	5.286	5.741	7.265	7.850	48,52	4,97	5,41
SE	5.976	6.293	7.089	7.509	25,66	5,62	5,18
BA	26.821	30.704	34.641	37.938	41,45	25,23	26,15
<b>NE</b>	<b>106.293</b>	<b>116.143</b>	<b>133.462</b>	<b>145.052</b>	<b>36,46</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.10 - Receita tributária por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014**

ESTADOS	2011	2012	2013	2014	AH <sup>1</sup>	AV <sup>2</sup> 2011	AV 2014
MA	3.969	3.771	4.418	4.939	24,44	7,72	7,03
PI	2.457	2.726	3.144	3.538	43,99	4,78	5,04
CE	7.726	7.472	8.687	9.659	25,03	15,03	13,75
RN	3.838	4.276	4.851	5.348	39,32	7,47	7,61
PB	3.401	3.816	4.492	5.175	52,17	6,62	7,36
PE	11.027	11.654	13.220	14.622	32,60	21,45	20,81
AL	2.593	2.720	3.150	3.467	33,67	5,04	4,93
SE	2.380	2.595	2.931	3.218	35,21	4,63	4,58
BA	14.017	15.229	18.171	20.301	44,83	27,27	28,89
<b>NE</b>	<b>51.408</b>	<b>54.260</b>	<b>63.065</b>	<b>70.267</b>	<b>36,68</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.11 - Receita de impostos por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014**

<b>ESTADOS</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>AH<sup>1</sup></b>	<b>AV<sup>2</sup> 2011</b>	<b>AV 2014</b>
MA	3.321	3.607	4.238	4.747	42,92	6,77	7,02
PI	2.331	2.590	3.001	3.394	45,59	4,75	5,02
CE	7.490	7.151	8.335	9.265	23,71	15,26	13,71
RN	3.636	4.090	4.634	5.110	40,54	7,41	7,56
PB	3.243	3.631	4.288	4.954	52,77	6,61	7,33
PE	10.681	11.219	12.726	14.092	31,94	21,77	20,85
AL	2.563	2.684	3.101	3.420	33,44	5,22	5,06
SE	2.353	2.565	2.897	3.176	34,97	4,80	4,70
BA	13.452	14.590	17.390	19.437	44,48	27,41	28,75
<b>NE</b>	<b>49.069</b>	<b>52.127</b>	<b>60.610</b>	<b>67.594</b>	<b>37,75</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.12 - Receita de ICMS por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014**

<b>ESTADOS</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>AH<sup>1</sup></b>	<b>AV<sup>2</sup> 2011</b>	<b>AV 2014</b>
MA	2.871	3.118	3.622	4.012	39,74	6,63	6,64
PI	2.048	2.281	2.615	2.934	43,25	4,73	4,86
CE	6.602	7.240	8.424	9.351	41,64	15,25	15,48
RN	3.074	3.452	3.871	4.284	39,36	7,10	7,09
PB	2.843	3.185	3.790	4.350	53,02	6,57	7,20
PE	9.613	10.049	11.352	12.500	30,04	22,20	20,70
AL	2.251	2.362	2.700	2.938	30,53	5,20	4,86
SE	1.984	2.147	2.459	2.678	34,95	4,58	4,43
BA	12.018	12.955	15.422	17.347	44,34	27,75	28,72
<b>NE</b>	<b>43.305</b>	<b>46.787</b>	<b>54.256</b>	<b>60.394</b>	<b>39,46</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.13 - Receita do FPE por estado da região Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período 2011-2014**

<b>ESTADOS</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>AH<sup>1</sup></b>	<b>AV<sup>2</sup> 2011</b>	<b>AV 2014</b>
MA	3.429	3.434	3.784	4.193	22,27	10,90	11,32
PI	2.566	2.570	2.832	3.138	22,27	8,15	8,47
CE	4.357	4.363	4.807	5.327	22,26	13,85	14,39
RN	3.660	2.503	2.794	3.018	-17,54	11,63	8,15
PB	2.844	2.867	3.138	3.477	22,27	9,04	9,39
PE	4.098	4.104	4.521	5.010	22,27	13,02	13,53
AL	2.470	2.474	2.726	3.021	22,27	7,85	8,16
SE	2.468	2.471	2.723	3.017	22,27	7,84	8,15
BA	5.580	5.588	6.157	6.822	22,27	17,73	18,43
<b>NE</b>	<b>31.472</b>	<b>30.375</b>	<b>33.482</b>	<b>37.023</b>	<b>17,64</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.14 - Receita de operações de crédito por estado do Nordeste, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2011 a 2014**

<b>ESTADOS</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>AH<sup>1</sup></b>	<b>AV<sup>2</sup> 2011</b>	<b>AV<sup>2</sup> 2014</b>
MA	89	136	1.841	905	916,92	3,08	12,46
PI	214	1.034	487	73	-65,83	7,41	1,01
CE	902	779	1.171	1.634	81,05	31,20	22,48
RN	120	42	599	24	-80,04	4,14	0,33
PB	198	414	350	637	221,55	6,85	8,76
PE	511	2.217	2.856	1.886	269,17	17,66	25,95
AL	42	17	600	554	1223,52	1,45	7,63
SE	373	262	739	131	-64,78	12,89	1,81
BA	443	1.780	2.613	1.422	220,79	15,33	19,57
<b>NE</b>	<b>2.893</b>	<b>6.681</b>	<b>11.257</b>	<b>7.267</b>	<b>151,24</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da receita no período.

2. Análise vertical: participação (%) da receita do Estado na região Nordeste.

**Tabela A.15 - Despesa orçamentária total por estado do Nordeste, excluído o refinanciamento da dívida pública, em milhões de reais e deflacionada pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2014**

ESTADOS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	AH <sup>1</sup> 1P	AH 2P	AH 1,2P
MA	5.009	6.719	7.236	7.365	8.508	9.553	11.287	13.060	47,03	53,50	160,70
PI	3.419	3.971	5.170	4.838	5.222	6.266	7.230	7.473	41,50	43,10	118,55
CE	9.021	10.747	13.431	14.733	16.715	15.808	18.413	21.586	63,32	29,14	139,30
RN	4.934	5.634	6.933	6.853	7.687	8.391	9.858	10.116	38,89	31,60	105,02
PB	4.409	5.266	5.946	5.823	6.817	7.323	8.417	9.357	32,07	37,25	112,23
PE	10.790	13.074	16.573	17.764	20.823	23.592	27.135	29.223	64,63	40,34	170,82
AL	3.633	4.143	4.516	5.373	5.286	6.285	7.265	8.155	47,89	54,28	124,46
SE	3.442	4.217	5.086	5.487	5.856	6.172	6.959	7.403	59,42	26,42	115,11
BA	16.620	18.905	22.566	23.178	26.821	30.704	34.641	37.938	39,46	41,45	128,27
<b>NE</b>	<b>61.277</b>	<b>72.676</b>	<b>87.458</b>	<b>91.414</b>	<b>103.735</b>	<b>114.095</b>	<b>131.205</b>	<b>144.310</b>	<b>49,18</b>	<b>39,11</b>	<b>135,50</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).

Notas: 1. Análise horizontal: taxa de crescimento (%) da despesa no período.

**Tabela A.16 – Evolução dos gastos social e financeiro por habitante, em reais e deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2007 a 2014**

ESTADOS	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF	GS	GF
MA	352	9	-	-	523	9	548	12	621	18	700	21	829	31	966	41
PI	542	87	601	70	729	51	771	40	883	44	923	41	1.137	100	1.181	108
CE	541	43	643	43	827	40	897	36	1.006	44	821	82	910	63	1.024	73
RN	821	65	894	75	1.117	84	1.053	80	1.163	99	1.284	96	1.395	195	1.556	60
PB	494	127	564	52	826	54	845	71	897	55	987	81	1.152	77	1.263	64
PE	580	14	692	15	879	17	941	21	1.107	29	1.232	45	1.372	62	1.535	73
AL	247	138	268	152	308	196	595	179	409	230	472	254	612	242	874	234
SE	744	51	886	49	1.126	58	1.164	41	1.347	71	1.434	93	1.502	234	1.660	110
BA	501	123	559	132	690	128	744	92	880	98	976	104	1.054	142	1.165	89
NE	518	71	545	68	754	71	812	59	914	69	964	83	1.080	109	1.213	85
<b>BR</b>	<b>1.647</b>	<b>1.201</b>	<b>1.727</b>	<b>1.415</b>	<b>2.190</b>	<b>2.086</b>	<b>2.239</b>	<b>1.292</b>	<b>2.590</b>	<b>1.216</b>	<b>2.819</b>	<b>2.222</b>	<b>3.155</b>	<b>1.299</b>	<b>3.538</b>	<b>1.787</b>

Fonte: ALENCAR JR. (2018).



**ANEXO A – ESPECTRO IDEOLÓGICO DE PARTIDOS DE ESQUERDA PARA DIREITA  
(1990-2009)**

Year													R <sup>2</sup>
1990	PC do B	PT	PCB	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PL	PDC PRN	PFL	PDS	0.91
1993	PC do B	PT PSTU	PSB	PPS	PDT	PSDB	PMDB	PP	PTB	PL PFL	PPR	PRN	0.88
1997	PC do B	PT	PSB	PPS	PDT	PMDB	PSDB	PTB	PL	PFL	PPB		0.98
2001	PC do B	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB PSDB	PL PTB	PFL	PPB				0.86
2005	PC do B	PSB PT	PPS	PDT	PMDB PSDB	PTB PL	PFL PP						0.79
2009	PSOL	PC do B	PSB PT	PDT	PV	PPS	PMDB PSDB	PTB	PR	PP	DEM		0.87

**Fonte:** ZUCCO JR. (2011).

Notas: Partidos empilhados, em qualquer ano, indicam que as diferenças entre suas posições estimadas não são significativas ao nível de 0.05. O teste de significância entre todos os outros pares de partidos adjacentes retornaram p-valores < 0.05. O R<sup>2</sup> indica o encaixe do modelo aos dados.