



## Contribuições para o debate sobre previdência social e o conceito de fundo público

*Contributions to the debate on social security and the concept of public fund*  
*Contribuciones al debate sobre la seguridad social y el concepto de fondo público*

**Giselle Souza**

UNIRIO

Rio de Janeiro, RJ-Brasil

gigissrj@gmail.com

O debate apresentado no artigo "*Fundo público em tempos de crise: reforma da previdência como alavanca para o capital portador de juros*" busca apontar os elementos teóricos e políticos fundamentais, de forma breve, que nos ajudam a compreender as contrarreformas em curso no campo das políticas sociais. O objetivo não foi esgotar tal temática, tendo em vista a complexidade e múltiplas determinações que a envolvem. Sendo assim, os comentários apresentados por Tatiana Brettas e Victor Leonardo de Araújo permitem complementar e problematizar assuntos que não puderam constar no artigo e que comentaremos agora.

O autor Victor Leonardo Araújo em seu comentário intitulado "*Fundo público: sugestão para uma agenda*" faz uma ponderação importante quanto ao uso do conceito de fundo público, ora privilegiado neste debate. Sua argumentação é de que há imprecisões e, portanto, é preciso reformulação e aprofundamento do que qualificamos sobre este termo.

Tentaremos então aclarar a nossa perspectiva sobre este conceito, que não foi possível constar no artigo apresentado. Defendemos fundo público enquanto um conceito de ordem teórica a partir da análise do autor que o utilizou na perspectiva crítica pela primeira vez na intenção de compreender o papel do Estado no capitalismo maduro: Francisco de Oliveira (1998). Em seu livro intitulado "*Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*", o autor apresenta o debate do padrão de financiamento assumido pelo Estado a partir da política keynesiana de saída da crise no século passado.

Neste texto, Oliveira introduz este conceito como central para compreender o desenvolvimento capitalista na era dos monopólios. O conceito de fundo público aparece na sua definição desse novo padrão de financiamento estatal que passa a ser pressuposto da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho<sup>1</sup>. Assim, sua concepção de fundo público envolve o conjunto dos

---

<sup>1</sup> Como exemplos de onde o fundo público atua, o autor cita: medicina socializada, educação universal, previdência social, seguro-desemprego, subsídios para transporte e lazer, e de outro lado, juros e crédito subsidiado para setores de ponta, investimento em setores estatais produtivos, militarização e criação de um mercado de capitais por meio de bancos e/ou fundos estatais.

recursos públicos que não estão circunscritos apenas ao orçamento, tal qual conhecemos. Isto lhe permite, inclusive, afirmar que “o fundo público é agora um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital em particular e das condições de vida” (p. 21).

O fundo público é instrumento fundamental no desenvolvimento das relações de produção capitalistas. Portanto, sua imprescindibilidade ao capital é de caráter estrutural. Porém, entendemos que é no capitalismo monopolista que o fundo público ganha maior centralidade e passa a atender de forma mais sistemática às condições gerais de produção. Trata-se de um componente estrutural e insubstituível para o capital na formação da taxa de lucro. Conforme Oliveira, “[...] o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos” (1998, p. 21).

Em outro momento, o autor afirma que o conceito de fundo público não deve se limitar a definir os recursos estatais que financiam a acumulação de capital. “[...] ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada” (OLIVEIRA, 1998, p. 53). Ou seja, constitui-se em todo aparato estatal que atua tanto na acumulação do capital, direta e indiretamente, como na reprodução da força de trabalho.

Behring (2008, 2010, 2012) tem aprofundado a análise de fundo público numa perspectiva marxista que avança sobre o debate de Oliveira. Ao contrário deste autor, ela nega a capacidade do fundo público constituir-se em antivalor (negando a forma como o valor se estrutura), antimercedorias, tendo em vista que o fundo público participa direta e indiretamente da produção e reprodução ampliada do valor.

[...] o fundo público, tencionado pela contradição entre socialização da produção e a apropriação privada do produto do trabalho social, atua realizando uma punção de parcela da mais-valia socialmente produzida para sustentar, num processo dialético, a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valia, base da taxa de lucros (BEHRING, 2008, p. 55).

Não se forma apenas por mais-valia, mas também por trabalho necessário, ou seja, salários. E por participar do processo de produção e reprodução do valor, constitui-se como componente *in flux* deste, participando do ciclo de rotação do capital (BEHRING, 2010). Deste modo, não acreditamos ser esta categoria imprecisa, mas ampla e complexa que não se restringe ao entendimento de orçamento público, componente central do fundo público.

Ainda para nos ajudar na compreensão desse conceito, Salvador e Teixeira (2014) apresentam a definição que nos parece correta.

O fundo público 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 (p. 16).

Assim, precisamos avançar no debate de Oliveira e reivindicar este conceito a partir da perspectiva crítica que nos permita aprofundar a análise do papel do Estado na contemporaneidade, sem engessar as análises teóricas por questões semânticas ou já instituídas no campo legal<sup>2</sup>.

Nossa perspectiva de análise compreende o fundo público como um conceito de ordem teórica que expressa muito mais que o orçamento público e que inclui, inclusive, os fundos de ordem contábil, tal qual o FGTS ou de gestão especial. Equipamentos estatais também construídos com recursos públicos e de propriedade e administração do Estado (exclusiva ou parcial) podem também ser consideradas como pertencentes ao fundo público. Refiro-me aqui às empresas estatais ainda existentes e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Em estudos anteriores, buscamos mostrar o BNDES enquanto fundo público pela sua natureza histórica e seu papel no capitalismo contemporâneo<sup>3</sup>.

Já a autora Tatiana Brettas nos apresenta dados fundamentais para compreensão do objetivo central das contrarreformas: ampliar a parte do fundo público que fica com o grande capital, em especial aquele que vive dos rendimentos na esfera financeira. Em comentário “Os interesses por trás da falácia do déficit da previdência”, a autora, além de trazer dados que desconstruem a falácia de déficit da previdência, trata do principal mecanismo de usurpação dos direitos sociais da Seguridade em prática hoje: a Desvinculação de Receitas da União. Esta medida, vigente com outros nomes desde 1994, configura-se como um instrumento sistemático de financiamento do capital portador de juros, uma transferência de renda da classe rentista. Isto porque permite retirar recursos que deveriam ser destinados à Seguridade para transferir ao orçamento Fiscal, em que é utilizado majoritariamente para a formação de superávits primários.

A renovação deste mecanismo diante da aprovação da EC 95 (ambas em 2016) demonstra a perversidade das medidas contrarreformistas atuais. Ampliando a desvinculação de 20% para 30%, a DRU irá retirar mais recursos de um orçamento agora engessado e congelado pela EC do Teto dos gastos. Se com os dispositivos legais ainda existentes, que garantem o financiamento da Seguridade apesar dos desfinanciamentos via desvinculação, desoneração tributária, contingenciamentos constantes, isenções etc., com o congelamento dos gastos a limitação para manter as políticas de saúde, previdência e assistência social será ainda maior.

---

<sup>2</sup> Salvador e Teixeira (2014) apresentam, inclusive, a distinção (e confusão) entre o conceito teórico de fundo público e os fundos especiais previstos na Constituição de 1988 e na Lei 4.329 de 1964.

<sup>3</sup> Cf. Souza, 2016.

Um debate para reflexão diante disso é: será que a DRU continuará sendo necessária diante da EC95? Como desvincular recursos de um orçamento limitado à inflação por 20 anos? As respostas a essas questões só poderão ser respondidas com acompanhamento e estudo do orçamento público nos próximos anos.

Os danos avistados e já vivenciados pelas medidas implementadas são evidentes: mais agudização das expressões da "questão social" e menos atenção às demandas do trabalho. Assim, é preciso afirmar o caráter econômico dessas medidas, não só político. Se o golpe recente, empreendido em 2016, se alimentou do ódio de classes e da insatisfação política com os governos petistas – alimentado pela grande indústria midiática e a burguesia autocrática – fica evidente pelos dados ora apresentados que o fundamento último, o objetivo fulcral desta avalanche contrarreformista é a alavancagem dos lucros por meio dos recursos do fundo público, que tem na previdência social uma possibilidade concreta de sugar somas enormes de dinheiro para o capital portador de juros.

No contexto de uma sociedade periférica e dependente, com uma trajetória limitada de proteção social e uma inserção subalterna na economia mundial, que opera com a superexploração da força de trabalho e, podemos afirmar, a superexpropriação, as contrarreformas se apresentam como ainda mais danosas para o conjunto da classe trabalhadora. Esta, que pouco vivenciou de um marco civilizatório, pouco terá para contar sobre essa breve página da nossa história se não lutar para reverter este cenário. E a luta pelos recursos do fundo público são fundamentais, pois visam restituir à classe trabalhadora aquilo que lhe pertence, boa parte usurpado pelo capital, seja via trabalho excedente, seja via trabalho necessário. Mais que isso: pode aglutinar forças para lutas contra a superexploração e pela emancipação humana.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (org). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org). **Política Social no capitalismo tardio: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sanda Oliveira. Orçamento e Políticas. Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SOUZA, Giselle. **BNDES e Fundo Público no Brasil: o papel estratégico do Banco no novo padrão de reprodução do capital**. Tese de Doutorado em Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.