



“QUESTÃO SOCIAL” E ESTADO NA CRISE ESTRUTURAL: PRECARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

“Social question” and the state in the structural crisis: precariousness of Brazilian social policies

Milena da Silva Santos*

 <https://orcid.org/0000-0002-1438-4928>

RESUMO

Este texto tem como objetivo tratar da intervenção do Estado sobre as expressões da “questão social” no contexto da crise estrutural do capital, evidenciando o processo de precarização das políticas sociais no Brasil recente. Para tanto, respalda-se numa metodologia de análise bibliográfica e documental, com base no método do materialismo histórico-dialético. Apresenta uma análise sobre os fundamentos sociomateriais da “questão social”, ressaltando seu processo originário a partir da *Lei Geral da Acumulação Capitalista*. Aborda o Estado no capitalismo, enquanto comando político do capital. Problematisa a crise estrutural do capital e suas implicações para a implementação das políticas sociais no Brasil. Conclui que a partir da crise estrutural do capital e em decorrência dela, o Estado brasileiro vem realizando um processo de *ajuste fiscal* nos seus gastos, diminuindo o financiamento para as políticas sociais e revertendo esses recursos para o sistema financeiro internacional, através do pagamento da dívida pública externa. Indica que o processo de precarização das políticas sociais no Brasil mostra-se necessário para a reprodução do capital na contemporaneidade, e que por mais que haja mudanças no financiamento e na implementação, estas não podem solucionar as expressões da “questão social”, apenas administrá-las dentro da ordem burguesa.

Palavras-chave

“Questão social”; Estado; Crise estrutural; Política Social; Brasil.

ABSTRACT

This text aims to address the intervention of the State on the expressions of the “social question” in the context of the structural crisis of capital, highlighting the process of precariousness of social policies in recent Brazil. Therefore, it is based on a methodology of bibliographic and documental analysis, based on the method of historical-dialectical materialism. It presents an analysis of the socio-material foundations of the “social question”, emphasizing its original process from the General Law of Capitalist Accumulation. It addresses the State in capitalism, as a political command of capital. It discusses the structural crisis of capital

*Assistente Social. Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN, Natal, Brasil). Docente adjunta da Faculdade de Serviço Social (FSSO), da Universidade Federal de Alagoas (UFAL, Alagoas, Brasil). E-mail: milena_sso@hotmail.com

DOI 10.22422/temporalis.2023v23n45p252-272



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2023 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

and its implications for the implementation of social policies in Brazil. It concludes that from the structural crisis of capital and as a result of it, the Brazilian State has been carrying out a process of fiscal adjustment in its expenses, reducing the financing for social policies and reverting these resources to the international financial system, through the payment of the debt external public. It indicates that the process of precariousness of social policies in Brazil proves to be necessary for the reproduction of capital in contemporary times, and that no matter how much there are changes in financing and implementation, these cannot solve the expressions of the “social issue”, only manage them. Them within the bourgeois order.

Keywords

“Social question”; State; Structural crisis; Social Policy; Brazil.

Introdução

Há atualmente o aprofundamento das contradições do sistema capitalista. Dentre as quais destacamos a “questão social” como um complexo social¹ que se materializa a partir da relação contraditória existente entre o capital e o trabalho.

Parte-se do pressuposto marxiano de que as relações sociais e de produção do sistema do capital geram o crescimento exacerbado da riqueza material, produzida socialmente pela classe trabalhadora e que é apropriada privadamente pela classe burguesa. Isto provoca a pobreza generalizada dos produtores, a classe trabalhadora (MARX, 1988).

No capitalismo consolidado, as principais formas de respostas às expressões da “questão social” são dadas pelo Estado. Estas contribuem para a permanência do sistema social e econômico, alicerçado na exploração do trabalho.

A articulação entre política e economia, no capitalismo, contribui para a reprodução e a valorização ampliada do capital. Isto porque o capital desenvolveu formas de manutenção do seu ordenamento socioeconômico, criando estratégias mais complexas para a sua permanência. Entre essas estratégias, encontram-se as políticas sociais para administrar a “questão social” e exercer uma forma de controle da força de trabalho (NETTO, 2006).

Embora o conjunto de políticas sociais seja fundamental para o sistema capitalista na contemporaneidade, nas últimas décadas vem se efetivando um movimento de retração. Este movimento se realiza por meio dos *ajustes fiscais* do Estado, ancorado na teoria neoliberal, que defende a diminuição dos gastos estatais na área social.

No Brasil, a retração dos gastos nas políticas sociais públicas se realiza, principalmente, nos desvios fiscais do orçamento público destinado às ações voltadas para outras ações finalísticas governamentais. Porém, não se pode afirmar que isso ocorre devido à simples vontade dos governantes, ou às características dos partidos eleitos e aos interesses gerais daqueles que compõem a esfera do Estado.

Para uma análise dos nexos causais do processo de precarização das políticas sociais públicas na atualidade, é necessário considerar diversos aspectos da totalidade social² que

¹ Do ponto de vista ontológico, a sociedade é um complexo de complexos (LUKÁCS, 2018, p. 627).

² A totalidade social é um complexo multifacetado em que ocorrem as relações entre as partes da sociabilidade humana. A análise da realidade social implica desvelar a totalidade em seus fundamentos.

impactam no manejo dos recursos públicos, nas orientações político-econômicas dos governos, nas definições das prioridades de ações estatais e, principalmente, o pano de fundo que direciona as atuais relações sociais, o capitalismo.

Destacam-se questões importantes para tratar do objetivo: analisar os nexos categoriais que fundamentam o processo de precarização das políticas sociais na particularidade brasileira na contemporaneidade, considerando essas políticas como a principal intervenção do Estado sobre as expressões da “questão social”. Para tanto, examinam-se os fundamentos do Estado e sua intervenção sobre as expressões da “questão social”; identificam-se as implicações da crise estrutural do capital na implementação das políticas sociais; e investiga-se a execução do orçamento público, para desvelar o processo de precarização das políticas sociais no Brasil contemporâneo.

Este estudo recorreu aos pressupostos do método crítico-dialético no processo de desvelamento do real. A investigação foi desenvolvida por meio dos procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica e documental, com análises quantitativas e qualitativas.

A pesquisa bibliográfica visou à análise de categorias fundamentais para a pesquisa, por meio de leituras e interpretações de textos, numa revisão de literatura sobre “questão social”, Estado, política social e crise estrutural do capital. Já a segunda etapa se efetuou por intermédio de pesquisa documental sobre a execução do orçamento público brasileiro, que é a base do financiamento das políticas sociais. Foram coletadas informações documentais e dados disponíveis em portais administrativos governamentais e alternativos: Portal da Transparência, Painel do Orçamento Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e Auditoria Cidadã da Dívida, entre outros.

Estado e política social: as intervenções sobre as expressões da “questão social”

A análise das intervenções do Estado sobre as expressões da “questão social”, por meio da política social, implica considerar os fundamentos ontológicos da “questão social”, do Estado e políticas sociais. É o que buscaremos sintetizar nesse item.

Numa perspectiva histórico-crítica, o termo “questão social” significa um “[...] conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da construção da sociedade capitalista [...]” (NETTO, 2006, p. 17). Está, portanto, vinculado ao conflito entre o capital e o trabalho.

Foi por volta de 1830, período da Revolução Industrial, que o pauperismo da classe trabalhadora começou a tomar forma, em larga escala, na Europa. Constituiu-se como um fenômeno diferenciado da pobreza até então conhecida, uma vez que não estava mais relacionado à escassez da produção material de bens, e muito menos ao baixo desenvolvimento das forças produtivas, mas a um processo de empobrecimento que passava a ser produzido e reproduzido mesmo diante da abundância de mercadorias.

De acordo com Pimentel (2007), o processo que origina a “questão social” pode ser encontrado nas formulações de Marx a respeito da *Lei Geral da Acumulação Capitalista*. Para a referida autora, é possível identificar três aspectos fundamentais acerca da “questão social”, quais sejam: 1) sua dimensão material, que está elucidada na *Lei Geral da Acumulação Capitalista*; 2) sua dimensão política, que se relaciona à reação da classe trabalhadora e à sua condição de existência e de trabalho; e 3) a intervenção do Estado sobre as expressões da “questão social”, através das políticas sociais, assumindo vários formatos interventivos, a depender da fase do desenvolvimento capitalista, considerando-se o seu movimento de expansão e recessão econômica.

De acordo com Marx (1988), as determinações mais significativas para a pauperização da classe trabalhadora estão relacionadas à esfera da produção, regida pela *Lei da Acumulação Capitalista*. No sistema do capital, passa a existir a expansão da produção e da massa de trabalhadores; isto expande também a escala em que a atração dos trabalhadores pelo capital resulta numa maior repulsão deles (MARX, 1988). A formação de uma população trabalhadora excedentária é, pois, peculiar ao modo de produção capitalista e é necessária ao desenvolvimento desse sistema.

Com o desenvolvimento da indústria moderna, há a transformação de parte da população trabalhadora em desempregados ou semiempregados. Quanto mais se intensifica o dispêndio de trabalho da massa de trabalhadores ocupados, mais trabalhadores são descartados da produção, engrossando as fileiras da massa de desempregados. Dessa forma, trabalhadores empregados são mais explorados, numa maior submissão ao capital.

O pauperismo é uma das primeiras formas de expressão da “questão social”. No empobrecimento da classe trabalhadora, sua força de trabalho é explorada, mas não ocorre a socialização da riqueza produzida. Historicamente, é sobre esta parcela pauperizada que se dão as primeiras formas de intervenção estatal. O Estado passa a atuar na administração de tais problemáticas para assegurar a reprodução da classe trabalhadora e da superpopulação relativa, essenciais para a manutenção do capitalismo.

Na *Lei Geral da Acumulação Capitalista*, encontra-se a contradição fundante desse sistema de produção, uma vez que, à medida que o capitalismo produz cada vez mais riqueza, produz também a miséria da classe trabalhadora. Portanto, a base material da “questão social” está na economia capitalista; sua raiz está na contraditória relação de produção capitalista entre o capital e o trabalho. A dimensão política da “questão social” evidencia-se na forma de organização e de luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho.

As raízes materiais da “questão social” estão diretamente relacionadas à exploração do trabalho no capitalismo, à luta da classe operária na busca do acesso à riqueza produzida e à resistência à exploração de sua força de trabalho pelo capital. Quando a luta da classe trabalhadora se torna uma ameaça à ordem constituída e à reprodução social, o capital utiliza o Estado para administrar as expressões da “questão social”.

Na América Latina, e especificamente no Brasil, as diversas expressões da “questão social” estão ligadas às particularidades da sua formação social e econômica, ou seja, à materialização dos traços gerais das sequelas do modo de produção capitalista nas particularidades econômicas, políticas, culturais, religiosas e sociais desse lugar do mundo. Requer que se atente ainda “para a visibilidade dos sujeitos que, por meio dos seus esforços, conflitos e lutas, atribuem a densidade política à *questão social* na cena pública”. (IAMAMOTO, 2012, p. 146).

A história do Brasil e a importância da colonização para a interpretação da sua realidade contemporânea (PRADO JÚNIOR, 2008) indicam que as expressões da “questão social” no Brasil — em especial o pauperismo — são determinadas pelas formas estruturais de apropriação/expropriação dos países de capitalismo central, operadas ainda no processo de colonização até a República, obedecendo à sua característica ineliminável: a exploração do trabalho, o que reforça a sua posição de subalternidade e dependência.

Segundo Santos (2012), quanto às particularidades da formação do capitalismo brasileiro, destacam-se: o caráter conservador do seu processo de modernização, baseado numa lógica de desenvolvimento que não rompeu com diversas condições de atraso; a permanência do latifúndio; o papel de país agroexportador, exportador de matérias-primas; o poder político exercido pelas oligarquias rurais; o caráter autárquico da burguesia brasileira; a permanente exclusão das classes trabalhadoras dos processos políticos decisórios no país.

Para a mencionada autora, as expressões da “questão social” no Brasil envolvem o mercado e o regime de trabalho operário a partir da fase denominada de industrialização pesada, da década de 1950 em diante. A formação da classe trabalhadora brasileira caracteriza-se historicamente por: superexploração; ausência de garantia de direitos; cultura da subserviência e autoritarismo por parte do Estado e da burguesia; e diversas dificuldades na sua organização sindical autônoma.

De acordo com Santos (2012), o desemprego aparece como traço estrutural da constituição da “questão social” brasileira, uma vez que o regime de trabalho no país caracterizou-se historicamente pela precariedade, instabilidade, excesso de força de trabalho disponível para o capital e por sua segmentação e desvalorização salarial.

No Brasil, as formas de intervenção social e as expressões da “questão social” partem daquelas já desenvolvidas em outros países. Porém, de forma tardia e com características decorrentes da posição de subordinação econômica e política, própria de um país periférico.

No entanto, antes de tratar das formas de intervenção do Estado sobre as expressões da “questão social”, é necessário apreender o Estado em seus fundamentos.

O Estado é uma instituição social e historicamente constituída a partir do processo de divisão da sociedade em classes sociais distintas e antagônicas (dominada e dominante). As razões do seu surgimento são fundamentais para identificar a sua função na contemporaneidade. De acordo com Engels (1979), o Estado se desenvolve no percurso

histórico e social, resultante do processo de luta entre as classes sociais pelo comando e apropriação da produção social, como um “[...] domínio de um terceiro poder, situado aparentemente por cima das classes em luta” (ENGELS, 1979, p. 190).

O Estado também não surge antes da formação da sociedade ou é imposto a ela; ao contrário, “é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento [...]” (ENGELS, 1979, p. 191).

O controle do poder do Estado é exercido pela classe economicamente dominante. Portanto, ele se converte num *Estado de classe*. Em cada modo de produção e em cada sociabilidade dividida em classes sociais, o Estado se apresenta com essa característica (ENGELS, 1979, p. 193).

Com relação à sociabilidade capitalista, Mészáros (2011) afirma que o capital sozinho não pode manter seu sistema. Ou seja, o capital, para ser reproduzido, depende das demais esferas constituintes do seu sistema, a saber, o trabalho e o Estado. Portanto, necessita de um aparato extraeconômico de controle. Este aparato é formado pelo Estado moderno, que se caracteriza por ser o comando político do capital.

Desse modo, o Estado moderno, em relação ao capital, “[...] se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico que a tudo engole, e o complementa de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais” (MÉSZÁROS, 2011, p. 98). Há, portanto, uma correlação entre economia e política, na qual Estado e capital se envolvem de maneira direta para a perpetuação do sistema do capital.

Para Mészáros (2011, p. 106), o Estado moderno emergiu do processo da difusão das estruturas econômicas do capital. Aparece como uma estrutura corretiva que complementa a estrutura de comando político do capital. Porém, após a crise estrutural, ocorre a crise do Estado moderno em todas as suas formas (as formações liberais democráticas; autoritárias/nazifascistas; pós-capitalistas de tipo soviético). Como decorrência da crise econômica profunda, há também uma crise política em geral.

O Estado, enquanto fortalecedor do processo de dominação do capital sobre o trabalho, confere as condições economicamente favoráveis ao capital, politicamente impostas ao trabalho através de legislações.

O princípio estruturador do Estado capitalista é a garantia e a proteção das condições gerais da extração do trabalho excedente. As atuações políticas do Estado, em conjunto com as condições econômicas do capital, contribuem para a perpetuação dos princípios estruturadores do sistema do capital. O Estado, por ser o comando político do capital, “[...] deve ser entendido como parte integrante da própria base material do capital. Ele contribui de modo significativo não apenas para a formação e a consolidação de todas as grandes estruturas reprodutivas da sociedade, mas também para o seu funcionamento ininterrupto”. (MÉSZÁROS, 2011, p. 125).

O Estado auxilia o capital e seu sistema naquilo que é necessário para a permanência da reprodução do capital, exercendo o comando político que permite a contínua extração do

trabalho excedente no processo produtivo (na base material do sistema) para a valorização ampliada do capital na expansão e acumulação da riqueza. Assim, o Estado também passa a intervir sobre as expressões da “questão social”.

Destaca-se que na fase monopolista do capitalismo, as expressões da “questão social” se expandem — em decorrência do próprio desenvolvimento da reprodução do capital no processo de concentração e centralização — e o movimento operário acirra a luta por direitos sociais. Assim sendo, a “questão social” passa a ser encarada pelo capital e pelo Estado como algo que ameaça o ordenamento social vigente. É a partir desse período que o Estado intervirá sobre as expressões da “questão social”, de forma direta e sistemática, por meio das políticas sociais (NETTO, 2006).

A origem das políticas sociais não pode ser indicada com precisão (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). São derivadas de um processo social de luta de classes no interior do modo de produção capitalista. Seu desenvolvimento foi gradual e diferenciado nos diversos países, a depender da conjuntura econômica e política. As políticas sociais gestam-se na confluência das lutas sociais e são resultantes, por um lado, da conquista de parcela significativa da classe trabalhadora e, por outro, de uma concessão operada pelo Estado de forma a antecipar-se estrategicamente às necessidades do próprio capital (NETTO, 2006).

As políticas sociais agem sobre a “questão social”, fragmentando-a em suas diversas expressões e intervindo de forma imediatista nas suas consequências, e nunca sobre suas causas. Elas são formas de intervenção direta sobre as expressões da “questão social” em suas manifestações (na esfera do consumo e da circulação do capital), encaradas como direito social do cidadão e dever do Estado. Porém, estas não operam sobre as causas da “questão social”, ou seja, na base material onde é gestada (na esfera produtiva). Dessa forma, restam intactos os fundamentos da reprodução da relação capital.

De acordo com Netto (2006), as políticas sociais têm como funcionalidade a preservação e o controle da força de trabalho, tanto a ocupada como a excedente. Ela permite a repartição entre toda a sociedade dos custos da reprodução da força de trabalho. Isso viabiliza o rebaixamento do valor real dos salários. Nesses termos, visa assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento do capital.

No curso de seu desenvolvimento, as políticas sociais passam por transformações no processo de sua expansão ou retração, que depende do contexto econômico e político. Em momentos de crescimento econômico, identifica-se o alargamento das políticas sociais — período do “Estado de bem-estar social”, nos “anos dourados” (1940/50/60) —; já em períodos de crises, há a diminuição — efetivada pela política neoliberal (a partir de 1980), numa clara reação burguesa à crise estrutural do capital.

Em relação à política social no Brasil, devem ser consideradas as particularidades da formação socio-histórica nacional, enquanto país periférico, dependente econômico e politicamente, e de desenvolvimento capitalista tardio. Como já mencionado, o Estado aqui se configura historicamente como um poder autoritário, com uma elite político-econômica

conservadora, com uma ambiguidade entre um liberalismo formal e um patrimonialismo como prática, no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes. A relação do Estado com as lutas da classe trabalhadora foi marcada por repressão e cooptação.

No Brasil, a política social não se dá ao mesmo tempo que nos países centrais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Enquanto as primeiras iniciativas de políticas sociais — como as de cunho bismarckiano de seguros sociais — ocorrem na Europa ainda no final do século XIX, aqui, iniciativas parecidas — como a Lei Eloy Chaves³ — apenas se desenvolvem na segunda década do século XX. Os direitos sociais foram incorporados sob a pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva.

No percurso histórico do século XX, as políticas sociais vão se ampliando no Estado brasileiro, com a elaboração de legislações específicas, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, a qual garante a Seguridade Social (que reúne as políticas de previdência, assistência social e saúde). É a saúde um sistema universal para todos os cidadãos; a previdência, para seus contribuintes; e a assistência, para quem dela necessitar.

Destacam-se os princípios de universalidade, uniformidade, distributividade, equidade, caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade no “controle social” dessas políticas. Inaugura-se uma gestão democrática das políticas sociais, que busca garantir recursos através do fundo público estatal e de alguma forma de “controle social” sobre as ações do Estado (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

No entanto, na contemporaneidade, as políticas sociais direcionadas pelas ações neoliberais (diante da crise estrutural do capital) passam a ser desenvolvidas sob a lógica da descentralização das ações, sem o necessário repasse dos recursos; são focalizadas na extrema pobreza, com a exigência de uma seletividade em detrimento da universalidade dos serviços; têm um caráter assistencialista, encobrindo a garantia do direito social; e abrem espaço para a mercantilização dos serviços sociais, diante da falta de acesso a elas no âmbito público.

Eis como esse processo se desenvolve, a partir da crise estrutural do capital.

As implicações da crise estrutural do capital na implementação das políticas sociais

Para Mészáros (2011), a crise econômica capitalista, iniciada na década de 1970, é fundamentalmente uma crise estrutural. No entanto, as crises econômicas fazem parte do próprio sistema do capital, com intensidade e duração variadas. Na administração dos aspectos relacionados às suas crises, o capital consegue progredir e sobrepujar suas barreiras imediatas, estendendo com dinamismo sua esfera de operação e dominação.

Mészáros (2011, p. 795–796) distingue a crise estrutural das demais crises econômicas do capital (cíclicas), destacando quatro aspectos principais da crise estrutural: 1) tem um caráter universal, afetando diversas esferas produtivas e não se limitando a uma esfera

³ A Lei Eloy Chaves, de 1923, instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs).

particular; 2) seu alcance é global, perpassando os países, em vez de localizada num conjunto particular de países; 3) sua escala de tempo é extensa, contínua e permanente, diferentemente das crises anteriores, limitadas e cíclicas; 4) seu desdobramento é rastejante, diversamente dos colapsos das crises não estruturais, não excluindo a possibilidade de haver convulsões mais veementes no futuro.

Observa-se que os determinantes da crise estrutural são diferentes daqueles de uma crise cíclica, sobretudo porque esta se relaciona em algum aspecto à oscilação entre escassez e superprodução. Quando o mercado está abarrotado de mercadorias e o valor delas é muito baixo, gera-se uma crise econômica, a qual é quase sempre refreada pela diminuição da produtividade geral e pela pressão do mercado para o aumento dos preços devido à geração forçada de carência de mercadorias disponíveis. Quando o mercado reaquece as vendas, volta-se a produzir mais, até chegar ao ponto de uma nova fase de abundância e da geração de nova crise.

Porém, a produção capitalista chegou a um patamar em que existe um excesso de produção com dificuldade de valorização. A crise estrutural do capital, além de determinada pela abundância da produção de mercadorias que se desvalorizam, provoca a redução da margem de expansão e acumulação do capital. Abundância não apenas de mercadorias produzidas, mas também de capital, que tem dificuldade de investimento e valorização — sobremodo na esfera financeira, com a especulação através do capital fictício e do sistema da dívida pública (SANTOS, 2016).

Sobre a tendência do capital ao enfrentamento de suas crises para o necessário impulso a seu imperativo autorreprodutivo, Mészáros (2011) fala da existência de uma “complexa maquinaria” que é ativada com empenho na administração da crise e no deslocamento temporário das crescentes contradições do capital. É uma maquinaria poderosa que pode ter somados a ela os novos instrumentos do capital para a sua “autodefesa contínua”. Ela já está em funcionamento, contudo, com frequência crescente e com eficácia decrescente, devido à crise estrutural que se aprofunda.

No comando político do capital, o Estado passa a modificar a intensidade das suas intervenções sobre as expressões da “questão social”, precarizando o processo de implementação das políticas sociais.

A crise estrutural, iniciada na década de 1970, demarca um momento de inflexão, no qual se deu início a um processo de reação burguesa à crise do capital (BEHRING, 2007), que resultou num processo de aumento do domínio dos setores monopolistas na economia mundial. Evidencia-se um processo de reestruturação do capital que teve início nos países centrais a partir da década de 1980, e nos países periféricos, como o Brasil, a partir da década de 1990 (SANTOS, 2016, p. 174).

Este processo foi marcado: a) por uma revolução tecnológica e organizacional de produção, chamada de *reestruturação produtiva*; b) pelo processo de *financeirização do*

*capital*⁴; c) pelo ajuste de caráter *neoliberal*, dando uma nova tônica às políticas econômicas e industriais dos Estados nacionais e com um novo padrão da relação Estado/sociedade civil.

De acordo com Santos (2019), a *primeira*, que traz uma série de mudanças na produção, volta-se para a demanda, flexibiliza as formas de contratação da força de trabalho e os direitos trabalhistas, aprofunda as formas de extração da mais-valia com a polivalência da força de trabalho, entre outras consequências — altera-se o padrão de produção de taylorista-fordista para toyotista. A *segunda* intensifica a especulação financeira com a geração de capital fictício, aumentando o poder do capital bancário e financeiro.

E a *terceira* implica diretamente a forma da atuação econômica e política do Estado, que passa a auxiliar o capital com a retração dos gastos estatais na área social, por meio de *ajustes fiscais*, incentivos e subsídios financeiros a empresas privadas, privatizações de empresas estatais, mediações e propostas políticas e econômicas capitaneadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, principalmente nos países periféricos, como os latino-americanos, a partir do Consenso de Washington⁵.

Para atenuar os efeitos da crise estrutural, o Estado exerce um papel fundamental: 1) através dele se faz o processo de negociações transnacionais entre os grandes grupos monopolistas; 2) atua como *grande comprador* de insumos diversos, auxiliando no escoamento das mercadorias produzidas (para evitar crises maiores de superprodução e subconsumo); 3) proporciona a abertura de novos espaços a serem explorados pelo mercado, com a precarização de serviços públicos, mediante a diminuição dos gastos estatais na área social e processos de focalização e privatização de suas ações (mercantilização de serviços sociais e responsabilização da sociedade civil no trato com a questão social) — isto é fortalecido com o conjunto de “reformas” estruturais neoliberais que se fazem por meio dos ajustes fiscais; 4) destaca-se a sua participação no contexto da financeirização do capital como *grande devedor*, por meio dos títulos do Tesouro público. Daí a importância das dívidas públicas e a utilização do fundo público neste processo.

A partir da década de 1990, Agências financeiras multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), tiveram um papel determinante no processo de endividamento dos países periféricos, principalmente da América Latina. Grandes empréstimos foram concedidos a juros flutuantes, com a justificativa de auxílio

⁴ “De acordo com estes teóricos, o processo de financeirização do capital vem crescendo, desde 1973, com estilo especulativo e predatório. Suas características centrais são: as valorizações fraudulentas de ações; os falsos esquemas de enriquecimento imediato; a destruição estruturada de ativos por meio da inflação; a dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições; a promoção de níveis de encargos de dívidas que reduzem populações inteiras, mesmo nos países capitalistas avançados; as fraudes corporativas e o desvio de fundos decorrentes de manipulações do crédito e das ações” (SANTOS, 2019, p. 288).

⁵ O Consenso de Washington foi um encontro convocado pelo *Institute for International Economics* na capital dos Estados Unidos, em 1989. A partir dele, o FMI e o Banco Mundial passaram a orientar as políticas econômicas dos países latino-americanos mediante a imposição de ajustes fiscais, como condição para empréstimos financeiros.

financeiro aos países pobres para desenvolver programas de minimização ou de combate à pobreza e à fome.

As condicionalidades impostas aos devedores, em troca dos empréstimos, envolveram a necessidade de “reformas” estruturais econômicas e políticas, mediante um conjunto de *ajustes fiscais* do Estado, com o intuito de geração de *superávit* primário para a garantia de pagamento da dívida. Neste ínterim, destaca-se o processo de *rapinagem* do fundo público destes países, com um claro deslocamento de uma quantia exorbitante de capitais da periferia para os países centrais do capitalismo (FONTES, 2017).

No Brasil, também a partir última década do século XX, o *ajuste fiscal* se realiza nas mudanças das regras de acesso aos benefícios e serviços das políticas sociais, nas alterações no sistema de financiamento e destinação do fundo público, por meio de Emendas Constitucionais, Medidas Provisórias e, principalmente, por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁶ (SALVADOR, 2017).

Desde então, na saúde, os cortes de verbas impactaram fortemente na prestação do serviço de qualidade, levando grande parte da população a buscar planos privados e serviços particulares. Na previdência, o conjunto de “reformas” modificaram as regras de acesso aos benefícios tanto dos servidores públicos como dos trabalhadores da iniciativa privada, passando para um regime de capitalização que conduz à busca de serviços da previdência complementar privada. Na assistência, as ações focalizadas priorizam os programas de transferência de renda, que são menos onerosos para os cofres públicos⁷.

A reestruturação econômica efetivada objetivou fundamentalmente materializar programas de estabilização monetária, de *ajuste fiscal*, de reformulação do papel do Estado e de alteração da forma das políticas sociais. Assim, registra-se a subordinação da política social à política econômica, não ocorrendo a solução aos problemas da pobreza, e sim trazendo à tona o aprofundamento da desigualdade social, afetando as formas de proteção social implementadas com vistas a combatê-la.

Destaca-se, portanto, que o fundo público, como a principal fonte de financiamento para as políticas sociais públicas, fica seriamente ameaçado neste processo. A precarização das políticas sociais tem como fundamento o contexto de crise estrutural do capital e está alicerçada no conjunto de medidas implementadas pelo Estado, com viés neoliberal de corte dos gastos públicos na área social e utilização de sua fonte de financiamento para o fortalecimento da lógica do capital financeiro de característica especulativa e predatória.

⁶ A DRU foi criada com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994. É um mecanismo que possibilita ao governo federal usar 30% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, de forma livre.

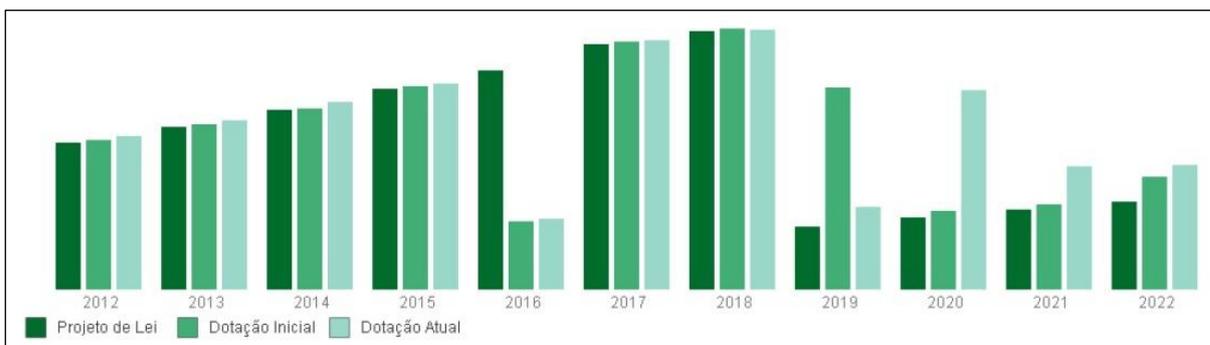
⁷ Exemplos de mudanças na organização e financiamento nessas políticas: na saúde, as Emendas à constituição nº 29/2000 e nº 95/2016; na previdência, nº 20/1998, nº 40/2003, nº 41/2003 e nº 103/2019; na assistência, nº 31/2000 e nº 67/2010.

O processo de precarização das políticas sociais no Brasil contemporâneo

Com o objetivo de analisar o processo de precarização das políticas sociais no Brasil, acessam-se os dados referentes ao orçamento público e sua execução na última década (2012–2022). Consideram-se os gastos referentes às políticas de previdência social, saúde, assistência social e educação, bem como o dispêndio nos ministérios do Desenvolvimento social e da Cidadania. Também se destacam os dados referentes à evolução da pobreza e da extrema pobreza no país, e a quantidade de famílias beneficiárias da política de assistência social.

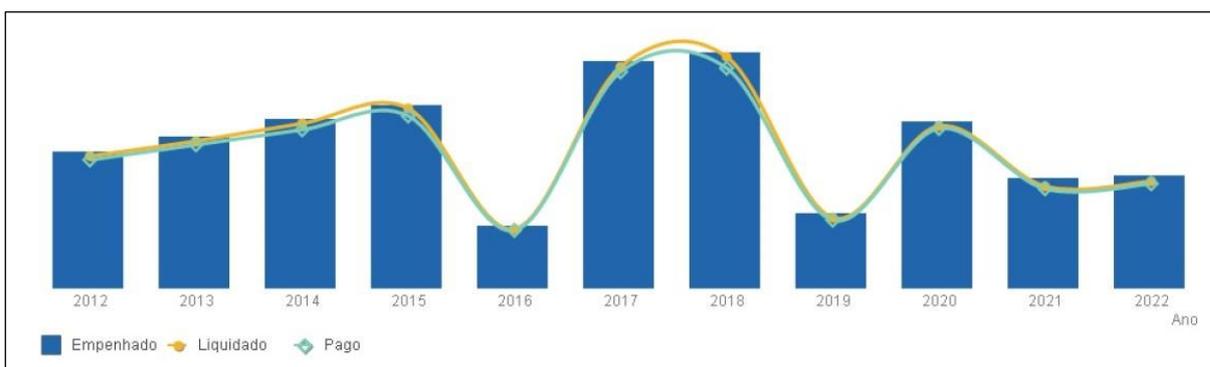
Se, com a crise estrutural do capital, a tônica do Estado brasileiro é de diminuição dos gastos na área social, isso se mostra claramente no orçamento federal dos últimos anos. Os Gráficos 1 e 2 retratam a evolução do orçamento público anual para políticas sociais, ressaltando recursos disponíveis para projetos de leis e realmente pagos.

Gráfico 1: Evolução orçamentária dos exercícios (Projeto de Lei, Dotação Inicial e Dotação final) de 2021 a 2022



Fonte: SIOP (2023).

Gráfico 2: Evolução orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago) de 2021 a 2022

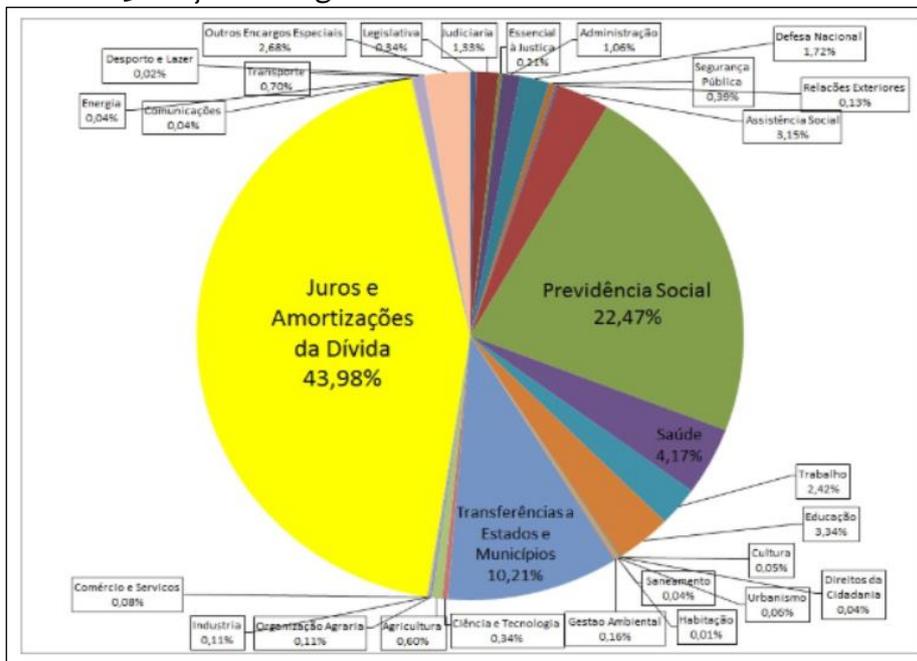


Fonte: SIOP (2023).

Nota-se que houve um pequeno crescimento do orçamento disponível de 2012 a 2015. Em 2016 — ano do *impeachment* de Dilma Rousseff —, há uma queda drástica. Verifica-se outro aumento considerável nos anos 2017 e 2018 — período do governo Michel Temer. E novamente uma diminuição nos anos de 2019 a 2022 — no governo Jair Bolsonaro.

Diante de tal análise, busca-se esclarecer o processo que envolve a diminuição de recursos para as políticas sociais, ao tempo que se tem um aumento real da arrecadação federal. Encontram-se alguns indícios dos desvios de recursos para a amortização da dívida pública nos dados disponibilizados pela Auditoria Cidadã da Dívida (2019), que demonstram um crescimento real dos valores arrecadados pela União e voltados para tal fim⁸.

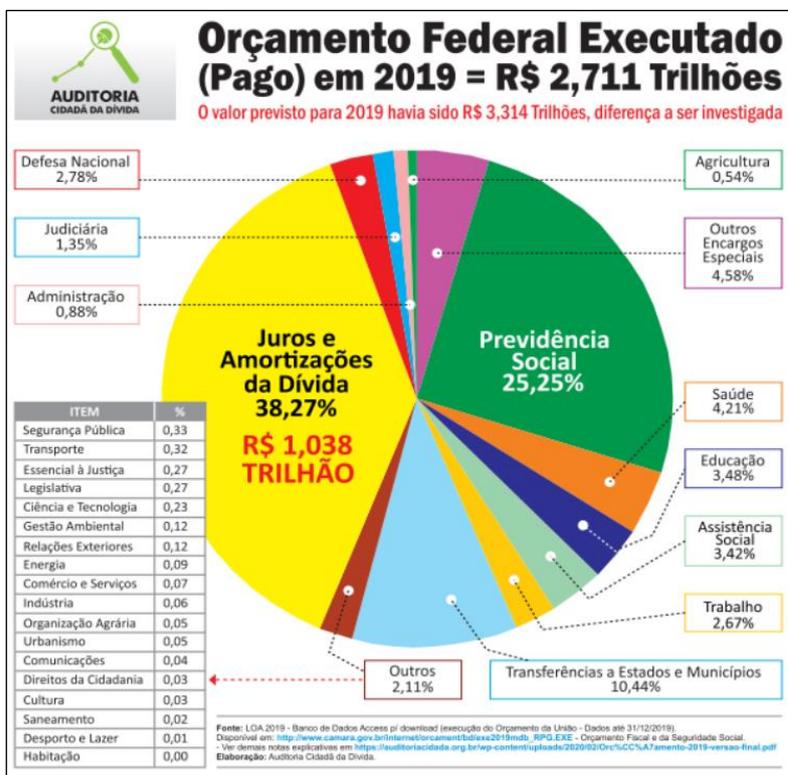
Gráficos 3: Orçamento geral da União – Executado em 2012 – Total 1,712 trilhão



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2019).

⁸ No site da Auditoria Cidadã da Dívida, os dados são de 2011 até 2019. Apresentam-se os dados do Portal da transparência do governo federal de 2022. Não houve como fazer uma relação direta dos dados da última década no Portal da Transparência, pois este disponibiliza os gráficos dos últimos cinco anos.

Grafico 4: Orçamento federal executado em 2019



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2019).

Observa-se que apesar do percentual do orçamento público destinado à amortização da dívida ser menor em 2019 do que em 2012, os valores são maiores. Em 2012, de um orçamento de R\$ 1,712 trilhão no total, foram para a dívida R\$ 752,9 bilhões. Já em 2019, de um orçamento de R\$ 2,711 trilhões, foi para a dívida R\$ 1,038 trilhão⁹.

No Portal da Transparência, buscaram-se dados referentes a 2022. Lá se encontrou uma informação ainda mais surpreendente. De um total de 4,84 trilhões do orçamento anual, 65% foram destinados aos *encargos especiais e reservas de contingências*, onde se encontram as dotações para a amortização da dívida, correspondente a R\$ 3,159 trilhões. Restam apenas 35% para as áreas finalísticas, referentes aos gastos com as políticas sociais: um valor de R\$ 1,683 trilhão.

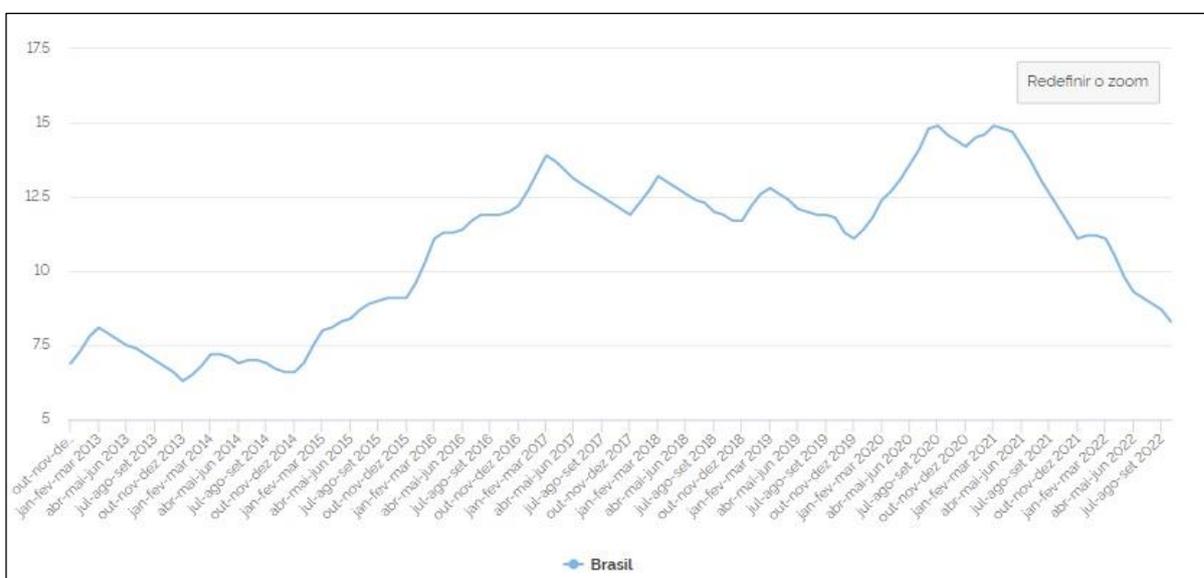
Fica evidente o processo de fragilização das políticas sociais via diminuição do orçamento disponível, e a utilização do fundo público para a exportação direta de grande parte capital produzido nacionalmente, com a mediação do Estado. Além de dividir os custos com a reprodução da força de trabalho por meio de políticas sociais, atualmente a lógica da atuação do Estado na administração do orçamento público serve para a financeirização do capital às custas da exploração da força de trabalho nacional.

⁹ No período da nossa pesquisa, não haviam dados referentes ao ano 2022 no site do Auditoria cidadã da dívida.

Caso se analise a situação da classe trabalhadora no Brasil, com relação ao acesso ao mercado de trabalho, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2023b) apontam que atualmente 9,5 milhões de pessoas estão desempregadas, sendo a taxa de desemprego de 8,7%, de desalentados, 4,3 milhões de pessoas, e uma taxa de subutilização de 20,1%. Isto porque recentemente houve uma mudança no método de coleta de dados, agora considerando trabalhos temporários, intermitentes e ocupações informais como vínculos de trabalho ou empregatícios (Gráfico 5).

Assim, houve uma diferença significativa de 14,9% de desempregados no primeiro trimestre de 2021, para 8,3% no terceiro trimestre de 2022. Já comparando os níveis de desemprego na série histórica de 2013 a 2022, constata-se um crescimento de 2013 para 2021, período no qual os dados correspondiam às pesquisas realizadas sob os mesmos critérios de análise.

Gráfico 5: Evolução do desemprego no Brasil, do quarto trimestre de 2013 ao terceiro trimestre de 2022

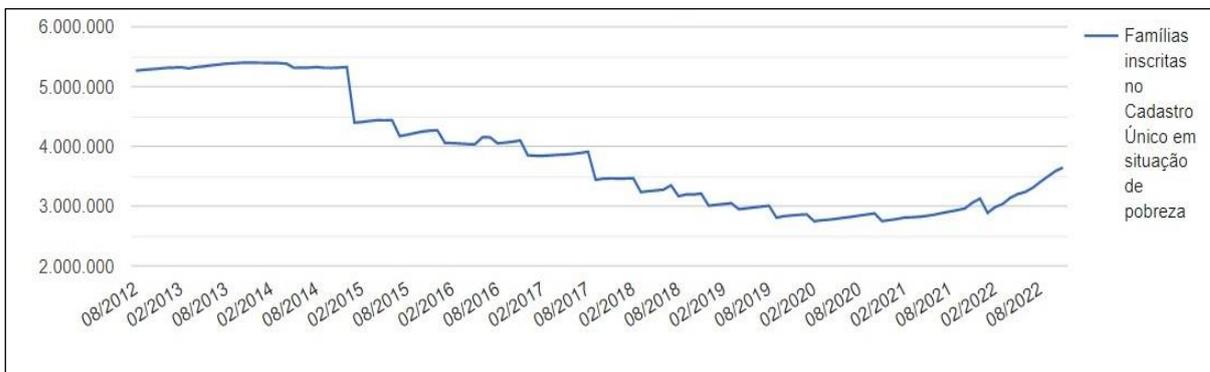


Fonte: IBGE (2023b)

O aprofundamento da crise do capital, a maior exploração da força de trabalho ocupada, o aumento do desemprego, o aumento da inflação — acumulada de 89,03% de 2012 a 2022 (IBGE, 2023a) — e a diminuição da qualidade nas formas de intervenção do Estado sobre as expressões da “questão social” trazem consequências significativas para a população.

No sistema da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), da Política de Assistência Social, encontram-se dados correspondentes à evolução da pobreza e da extrema pobreza. No Gráfico 6 são destacados os dados de 2012 a 2022.

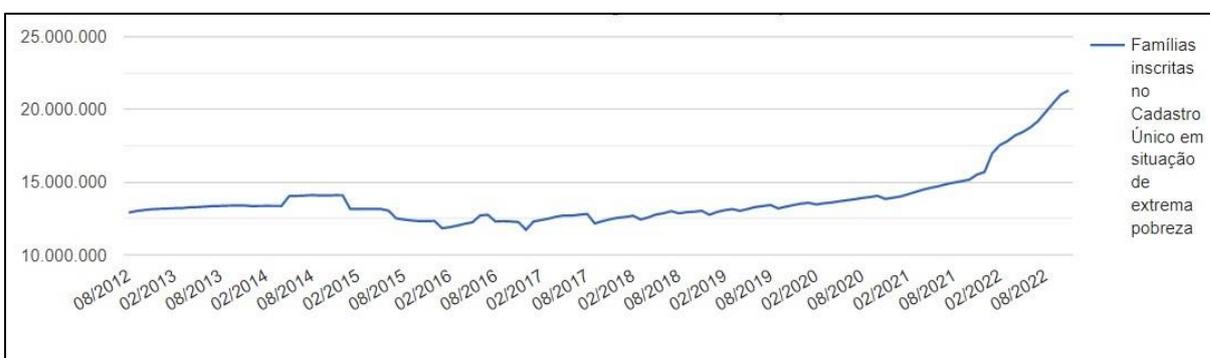
Gráfico 6: Famílias inscritas no Cadastro Único em situação de pobreza (de agosto de 2012 a agosto de 2022)



Fonte: SAGI (2023).

O Gráfico 6 mostra que as famílias cadastradas no Cadastro Único da assistência social (CadÚnico) em situação de pobreza eram 5.265.743 em 2012 e passaram para 3.644.742 em 2019. Isto não significa que a pobreza diminuiu no país, mas o contrário. Quando se observa o Gráfico 7, vê-se que a quantidade de famílias cadastradas no CadÚnico em situação de extrema pobreza passa de 12.897.22, em agosto de 2012, para 21.317.056, em agosto de 2022. Ou seja, no mesmo período, 1.621.001 famílias saíram da pobreza. Porém, 8.419.835 entraram na extrema pobreza.

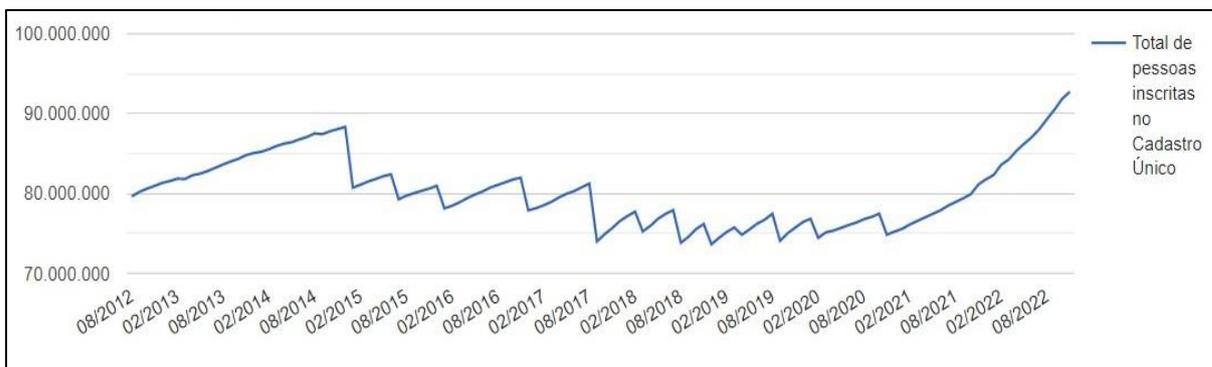
Gráfico 7: Famílias inscritas no Cadastro Único em situação de extrema pobreza (de agosto de 2012 a agosto de 2022)



Fonte: SAGI (2023).

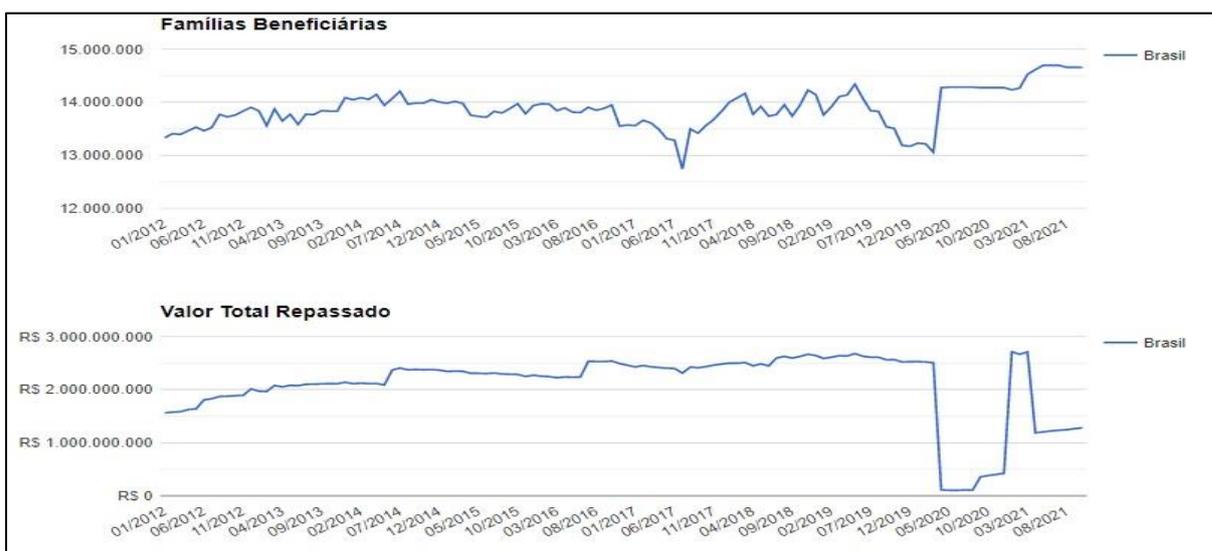
Também se demonstra, no Gráfico 8, que o total de pessoas cadastradas no CadÚnico, portanto beneficiárias da política de assistência social, aumentou. Enquanto a quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) aumentou, os valores repassados diminuíram, como aparece no Gráfico 9.

Gráfico 8: Total de pessoas inscritas no Cadastro Único (de agosto de 2012 a agosto de 2022)



Fonte: SAGI (2023).

Gráfico 9: Total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e valor total repassado (de janeiro de 2012 a agosto de 2022)



Fonte: SAGI (2023).

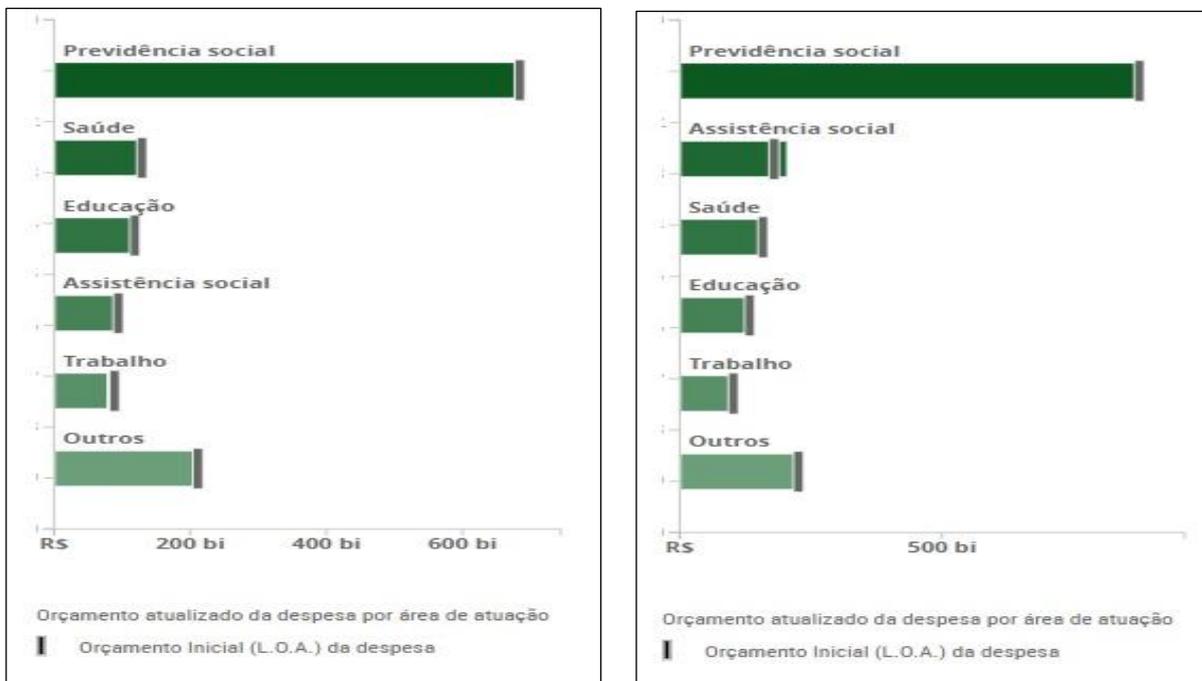
Isso só reforça que há um movimento de piora na condição de vida da parcela mais empobrecida da população brasileira, enquanto os recursos públicos para lidar com as expressões da “questão social” vêm diminuindo na última década.

O Gráfico 10 é do Portal da Transparência, sobre o orçamento anual federal, e corresponde às despesas com as políticas sociais em 2018 e em 2022. Destaca-se que em 2020 tem início a pandemia de Covid-19¹⁰, portanto seriam necessárias mais verbas para a saúde. No entanto, em 2022 há a substituição do Programa Bolsa Família, da Assistência Social, para o Programa Auxílio Brasil, o qual aumenta os valores dos benefícios consideravelmente, de

¹⁰ A Covid-19 é a doença causada pelo novo Coronavírus, que contaminou e levou a óbito mais de 6,7 milhões de pessoas em todo o mundo, de 2020 a 2022, segundo a Organização Mundial da Saúde.

um pouco menos que R\$ 200,00 para R\$ 600,00. Daí a diferença visível nos orçamentos de saúde e assistência.

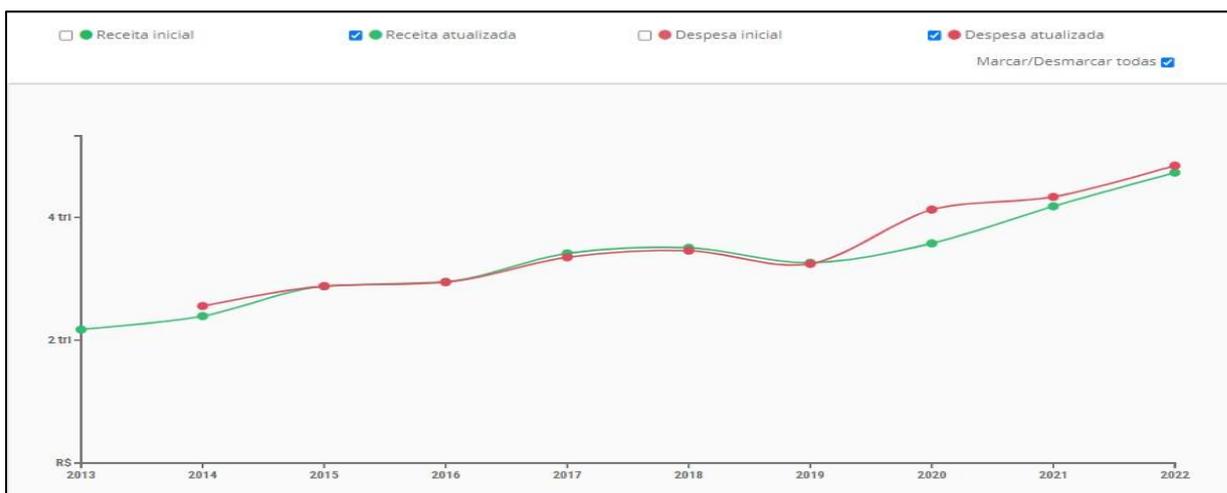
Gráfico 10: Orçamento federal de despesas por área de atuação (esquerda 2018 – direita 2022)



Fonte: Portal da Transparência (2023).

Há também que se levar em consideração que o movimento de retração dos gastos estatais na área social não é devido à diminuição da arrecadação. Desse modo, o Gráfico 11 mostra a evolução orçamentária crescente de 2013 a 2022¹¹.

Gráfico 11: Evolução orçamentária – receitas e despesas (de 2013 a 2022)



Fonte: Portal da Transparência (2023).

¹¹ O Portal da Transparência não apresenta esse gráfico para períodos anteriores a 2013.

Todos os dados acima apresentados são significativos para a análise sobre o processo de precarização das políticas sociais brasileiras no Brasil contemporâneo. Demonstram que o financiamento dessas políticas faz parte de um movimento de *ajuste fiscal* das contas públicas, voltado para o fortalecimento do capital em crise, que fragiliza a implementação dos planos, programas e projetos sociais, enquanto formas de intervenção sobre as expressões da “questão social”. Estas focalizam as ações na assistência social, por meio dos programas de transferência de renda, que é a base da administração da “questão social” na atualidade.

Enquanto as contradições imanentes ao capital crescem e se aprofundam, as esferas econômicas e políticas vão se tornando cada vez mais incapazes de lidar com elas. Na ausência de identificação ou até mesmo intervenção nas causas, apenas administram de maneira ineficaz os efeitos resultantes do movimento de expansão e acumulação contínuo do capital.

Considerações finais

Para concluir, evidencia-se a perversidade do movimento de retração dos gastos públicos na área social. Isso dificulta a qualidade da intervenção do Estado sobre as expressões da “questão social”, pois à medida que o *ajuste fiscal* — claramente direcionado pela política neoliberal — provoca mudanças consideráveis na viabilização das políticas sociais, deflagra o retrocesso do sistema de proteção social constituído na história do Brasil.

O processo de precarização das políticas sociais brasileiras não é algo novo, mas vem se aprofundando nos últimos anos, diante da crise estrutural do capital, com consequências na economia e na política. É um movimento que fragiliza as condições de vida da parte mais empobrecida da população.

Quando resta evidente a diminuição dos gastos estatais reais na área social, justifica-se isso pela falácia de que o Estado está *quebrado* e de que há a necessidade de enxugar a máquina pública. Mas, como visto, o orçamento é maior a cada ano. Pode-se também tentar buscar a melhoria da situação revertendo o financiamento para as políticas sociais, ampliando o público-alvo e mudando os critérios de acesso aos sistemas de serviços e benefícios. Entretanto, muito disso já foi feito e não logrou solucionar o problema (veja-se o histórico da política reformista e social-democrata no Brasil e no mundo).

A questão principal é que os fundamentos das contradições do sistema do capital emanam da esfera da produção, na reprodução social, e não nas esferas do consumo e da circulação — onde agem as políticas sociais. Portanto, não se podem reivindicar apenas melhorias da administração do Estado, formas mais sofisticadas de lidar com a “questão social” e suas expressões, ampliação das políticas sociais, mudanças de governos no aspecto eleitoral burguês e qualquer outra forma de resolver o problema, caso se tenha como limite o capital e seu sistema.

A solução está na mudança radical da esfera produtiva, na base material da reprodução social. A classe operária deve controlar a produção, de forma a voltar o trabalho humano para a satisfação real das necessidades humano-materiais, e não mais para expandir e

acumular capital. Só assim não será mais necessário o poder político do Estado burguês — com ou sem políticas sociais — e tudo o que ele representa.

Referências

- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Compilado:** gráficos de pizza do orçamento geral da união (executado) – 2011-2019. Gráficos, 05 dez. 2019. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/>. Acesso em: 6 jan. 2023.
- BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- FONTES, Virginia. Capitalismo, crises e conjuntura. **Serviço social & sociedade**, n. 130, p. 409-425, 2017.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Inflação**. [2023a]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 6 jan. 2023.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. **Séries históricas Taxa de desocupação**, jan.–fev.–mar. 2012/ago.–set.–out. 2022. [2023b]. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 6 jan. 2023.
- LUKÁCS, Georg. **Prolegômenos e Para a ontologia do ser social: obras de Georg Lukács**. Tradução de Sérgio Lessa e revisão de Mariana Andrade. Maceió: Coletivo Veredas, 2018. v. 13.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Vol. I. Tomo II. Coleção Os Economistas. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo à teoria da transição**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- PIMENTEL, Edlene. **Uma “nova questão social”?** Raízes materiais e humano-sociais do pauperismo de ontem e de hoje. Maceió: Edufal, 2007.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Orçamento anual. **Orçamento fiscal e de seguridade social em 2022**. Disponível em: <https://www.portaldatransparencia.gov.br/orcamento>. Acesso em: 06 jan. 2023.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 23. ed. 11 reimp. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRATES, Jane. O Método Marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Texto & Contexto**, Porto Alegre, v. 11. n. 1, p. 116-128, jan./jul. 2012.

SAGI – Secretaria de avaliação e gestão da informação. **VIS DATA 3 beta**. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 6 jan. 2023.

SALVADOR, Evilásio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço social & sociedade**, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SANTOS, Joseane soares. **“Questão social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Milena da Silva. Financeirização do capital, “reformas” estruturais e seguridade social no Brasil. In: **Ser social**, v.21, n. 45, p. 283-300, 31 jul. 2019.

SANTOS, Milena. **Estado, política Social e controle do capital**. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. **Painel do orçamento federal**. Disponível em:

https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlko4&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 5 jan. 2023.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2016.

Submetido em: 26/01/2023

Revisto em: 25/04/2023

Aceito em: 03/03/2023