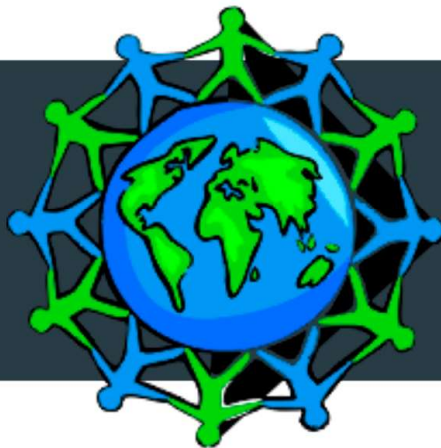




Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

EIXO TEMÁTICO 1 | ESTADO, MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

HETERONOMIA REGIONAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Ada Kallyne Sousa Lopes¹

RESUMO

o presente trabalho é fruto de elaborações iniciais do projeto de pesquisa que visa apreender a centralidade que o Fundo Público e o Estado Social assumem, via dívida pública, no desenvolvimento interno desigual e na manutenção das desigualdades regionais no Brasil. A análise aqui desenvolvida, por meio de uma revisão teórica, busca apreender os elementos histórico-estruturais imprescindíveis para compreendermos a permanência da profunda e escandalosa desigualdade regional brasileira na atualidade, assim como os desdobramentos dessa dinâmica desigual nas políticas sociais.

Palavras-Chave: Questão Regional. Políticas Sociais. Estado Social. Fundo Público

ABSTRACT

the present work is the result of initial elaborations of the research project that aims to apprehend the centrality that the Public Fund and the Social State assume, via public debt, in the uneven internal development and in the maintenance of regional inequalities in Brazil. The analysis developed here, through a theoretical review, seeks to apprehend the historical-structural elements that are essential to understand the permanence of the profound and scandalous regional inequality in Brazil today, as well as the unfolding of this uneven dynamic in social policies.

Keywords: Regional issue. Social politics. Welfare State. Public Fund

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social na Universidade de Brasília. E-mail: ada.kallyne@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A continuidade da heteronomia regional como uma das questões mais latentes da nossa formação socioeconômica no Brasil atual, sinaliza para a complexidade da questão, e para a necessidade de apreendermo-la não apenas a partir de indicadores específicos, que, apesar de serem indispensáveis para o conhecimento da realidade não nos introduz a imbricada teia de determinações que condicionam de forma estrutural o problema. Pois, como salientado por Almeida (2019, p.155) “a desigualdade pode ser expressa em dados estatísticos e quantificada matematicamente, mas sua explicação está na compreensão da sociedade e de seus inúmeros conflitos”.

Entendemos que a questão fundiária e as particularidades sociais e econômicas decorrentes da natureza dependente do capitalismo brasileiro são elementos estruturantes na consolidação das desigualdades regionais no país. Entretanto, acreditamos que além desses elementos histórico-estruturais faz-se necessário apreendermos as novas determinações postas pela ordem da mundialização financeira. Logo, analisar a questão regional brasileira em um contexto de crise estrutural do capital e de aprofundamento das contradições do capital requer irmos além das determinações já sistematicamente analisada pela literatura especializada. Dessa forma, para podermos responder nosso propósito de desvendar as novas determinações da questão regional brasileira dividimos nossa análise em dois momentos: um primeiro formado pelo debate, mesmo que breve, dos estudos realizados pelos teóricos que investigam as desigualdades regionais e um segundo momento em que apresentaremos as determinações históricas, sociais e econômicas que elencamos como centrais para a interpretação da questão regional na atualidade.

2 PENSAMENTO SOCIAL E QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA

A preocupação em interpretar a profunda desigualdade socioeconômica que marca as diferentes regiões do território nacional e consequentemente a vida cotidiana de milhões de brasileiros está há muito tempo presente na agenda governamental e na agenda de pesquisa de teóricos pertencentes a diferentes correntes teórico-metodológicas. Tânia Bacelar Araújo, Francisco de Oliveira, Wilson Cano e Celso

Furtado, a partir de distintos e significativos estudos sobre as desigualdades regionais, deixaram importantes contribuições para a temática.

Celso Furtado é o mais expressivo autor entre o debate regional no Brasil. Preocupado em desvendar as causas da imensa desigualdade que marcava (e ainda marca) o território nacional o autor dedicou-se intelectualmente na busca para sua resolução. Trabalhou diretamente na administração pública com a formulação de projetos regionais a serem implementados (foi coordenador do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) e também em uma extensa agenda de pesquisa sobre o desenvolvimento do país. Dentre suas principais publicações destacamos a “Formação econômica do Brasil” (2005), em que o autor expõe ricos elementos para compreendermos a formação social do Brasil em sua perspectiva econômica.

Furtado (2005) debruça-se sobre o Brasil colônia para apreender as raízes do desenvolvimento econômico entre nós. Ao analisar as estratégias e atividades implantadas pelos portugueses para a exploração da terra e a geração de lucros para a metrópole explicita como essas atividades privilegiaram determinadas regiões em detrimento das demais. Com o apogeu dos empreendimentos açucareiros no Nordeste brasileiro, essa região consolidava-se como o principal polo dinâmico de desenvolvimento do país, sendo, posteriormente, substituída dada a valorização da região mineira que crescia em decorrência da exploração de ouro, pedras e minérios valiosos, ao mesmo tempo em que a região Norte ganhava reconhecimento nacional em decorrência dos empreendimentos voltados para a extração da borracha. Entretanto, é no início do século XX que a região Sudeste cafeeira se consolida de forma hegemônica no desenvolvimento econômico brasileiro. Para o autor, os diferentes estágios da nossa formação econômica foi demarcando os limites e possibilidades de cada região no processo de desenvolvimento do país.

O debate pautado por Celso Furtado em seu projeto intelectual possui como marca a compreensão de que o subdesenvolvimento brasileiro era uma etapa a ser superada. Acepção essa que demarcou seus trabalhos sobre o desenvolvimento e planejamento regional no Brasil⁴. É louvável suas tentativas de construir caminhos para a superação do atraso e da desigualdade nacional e suas particularidades regionais, contudo, ao orientar-se pela crença de que o desenvolvimento poderia ser alcançado

por meio de uma disseminação do progresso técnico e de uma conciliação de classes o autor se distancia da incontornável contradição do capital que é a apropriação privada dos meios de produção e a produção incessante de despossuídos.

Para Bacelar Araújo (2000) as diferenças presentes entre as regiões brasileiras estão intimamente ligadas a história do desenvolvimento econômico brasileiro e o caminho trilhado pelo processo de industrialização do Brasil, em que a concentração econômica e política em São Paulo advinda das riquezas da agroindústria exportadora de café condicionou o desenvolvimento desigual da economia no espaço nacional. As demais regiões, especialmente Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sofreram ulteriormente, de acordo com a autora, os desdobramentos desse projeto de desenvolvimento centralizado em bases que privilegiavam o eixo Sul-Sudeste do país.

Os resultados desse padrão de desenvolvimento interno desigual se expressaram no aprofundamento das discrepâncias entre as regiões. Nesse cenário inúmeras foram as tentativas do Estado brasileiro em enfrentar a chamada “questão regional” - que não passaram despercebidas pela literatura especializada que buscou avaliar os limites e as possibilidades destas ações, transformando-os em objeto de estudo de incontáveis investigações em diferentes programas de pós-graduações por todo o país e de institutos de pesquisa governamentais.

Dentre as principais estratégias operadas pelo Estado brasileiro ressaltamos a criação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SUDESUL), Bancos de desenvolvimento⁵ e mais recentemente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Ainda conforme Bacelar Araújo (2000), essas intervenções estatais no campo do planejamento regional acabaram por legitimar a estrutura desigual em que se materializava o capitalismo em todo o território nacional, na medida em que o Estado assumiu importantes investimentos de infraestrutura que acabavam por consolidar o protagonismo do Sul e do Sudeste em detrimento as demais regiões. “O Brasil do fim do

século XX havia se tornado uma importante economia industrial construída em processo que agudizou desigualdades sociais e regionais”. (ARAÚJO, 2014)

Em relação a esta configuração regional desigual Bacelar Araújo (2000) chama atenção para alguns aspectos estruturantes desse processo que são: a “migração” operada pelos capitalistas paulistas para as demais regiões (com destaque para o Nordeste) em busca de novos mercados e de novos espaços para a valorização de capitais; uso do planejamento regional como mecanismo de inserção na economia mundial por meio de estímulos ao uso de terras não usadas e diversos incentivos fiscais, além da tentativa de uma integração físico-territorial.

Para a autora o padrão de planejamento adotado pelo Estado brasileiro reafirmou a concentração de riqueza no país, na medida em que aprofundou a centralização dos meios de produção em uma região e consolidou uma estrutura produtiva que possui, como fim último, o abastecimento de produtos próprios para o mercado externo.

Para Oliveira (1993) a amálgama do debate sobre a questão regional está na existência de uma profunda concentração fundiária no Brasil e de uma divisão regional da força de trabalho. É em sua obra intitulada “uma elegia para a (re)ligião” que o autor trabalha esses dois elementos centrais para o debate regional enfatizando a complexidade do planejamento enquanto instrumento de orientação do desenvolvimento no país e nas regiões.

De acordo com o autor, o planejamento está diretamente vinculado a própria dinâmica de produção do sistema na medida em que esse instrumento racionaliza a reprodução ampliada do capital. A partir dessa compreensão, Oliveira (2008) investiga o planejamento regional no Brasil centrando-se na divisão regional do trabalho e no papel da SUDENE enquanto instituição estatal fundamental para a expansão da hegemonia da burguesia do Sul-Sudeste em todo o território nacional.

Em sua busca pela apreensão do protagonismo do Estado brasileiro com o planejamento regional Oliveira (2008) desenvolve significativas construções teórico-metodológicas úteis para posteriores estudos sobre as desigualdades regionais. Uma das mais interessantes elaborações foi a teorização em torno do conceito de região.

Segundo Oliveira (2008) região deve ser compreendido como um espaço econômico e político que se fundamenta nas especificidades e formas de reprodução do capital, em suas estruturas de classes particulares e na luta de classes. Entretanto, nas formações sociais de países pertencentes ao capitalismo central essas regiões apresentam uma tendência a homogeneização espacial, movimento não reproduzido nas sociedades periféricas.

O que Oliveira (2008) evidencia em suas análises é a riqueza teórico-metodológica que a apreensão da combinação desigual entre desenvolvimento das forças produtivas, relações sociais de produção e formas de reprodução do capital traz para buscarmos desvendar o real na particularidade social brasileira.

As contribuições de Furtado, Bacelar Araújo e Oliveira apesar de serem consideradas clássicas para o debate regional não esgotaram a riqueza e potencialidade dessa temática que segue tão viva e irresoluta em nossa sociedade. Inúmeros pesquisadores continuam a aprofundar os estudos sobre a temática e nos revelam importantes aspectos contemporâneos dessa questão. Para Brandão (2009) o neoliberalismo contribuiu para o aprofundamento das históricas desigualdades regionais. A existência de “mundos regionais distintos” se acentuava cada vez mais com a materialização das contrarreformas operadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso como o ajuste fiscal permanente, a contrarreforma do aparelho do Estado, o projeto de privatizações, dentre outros. Conforme o autor, o resultado das contrarreformas se deu de forma diferenciada entre as regiões brasileiras, fazendo com que ocorresse uma reconcentração espacial de renda nas regiões do Sul e Sudeste do Brasil.

Em um estudo sobre o processo de concentração espacial da produção e as desigualdades sociais daí decorrentes, Pochmann e Silva (2020) enfatizam a importância de apreendermos o desenvolvimento territorial brasileiro de forma multidimensional.

Apesar de manifestar-se como um fenômeno dinâmico e multidimensional, a desigualdade social (*e sua concentração espacial*) tem como um dos fios condutores a renda gerada no circuito de produção e circulação de mercadorias. A apropriação da renda sob a forma de juros, lucros, aluguéis e salários define, em grande medida e objetivamente, a dimensão social da desigualdade, acentuada com a concentração fundiária, a regressividade do sistema tributário e os elementos subjetivos relacionados a fatores como

etnia, gênero, situação do domicílio e aspectos culturais. (POCHMANN E SILVA, 2020, p.03)

Conforme os autores a desigualdade regional é, portanto, marcada por uma estrutura produtiva significativamente distinta em todo o território nacional; por padrões diversificados de ocupação e renda e também por uma estrutura educacional diferenciada. Dessa forma, a combinação desses elementos são os principais pilares que sustentam a manutenção da abissal lacuna entre as regiões Sul-Sudeste e as demais regiões do país, com ênfase para o Norte-Nordeste.

Dessa forma, os autores assinalam que “As bases de sustentação das desigualdades regionais se apoiam nas disparidades de infraestrutura básica, infraestrutura logística e infraestrutura do sistema educacional.” (POCHMANN E SILVA, 2020, p.04). Concordamos com a hipótese de que esses elementos condicionam a desigualdade espacial na sociedade brasileira e são importantes aspectos da questão. Entretanto, entendemos que esses elementos compõem o real, ou seja, são fragmentos do objeto, mas não são seus eixos estruturantes.

3 MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA, AJUSTE FISCAL E A HETERONOMIA REGIONAL BRASILEIRA

Podemos salientar que diferentes indicadores sociais e econômicos nos revelam a complexidade da desigualdade social e regional no Brasil. Reproduz-se nesses, o padrão Norte-Nordeste como regiões mais pobres, com os piores salários, com a menor renda, menor capacidade financeira, menos urbanizadas, com maiores precariedades habitacionais; o Centro-Oeste como região mediana e o Sul e o Sudeste como as regiões mais “desenvolvidas” do país.

Apesar de um amplo e robusto acervo bibliográfico sobre as desigualdades regionais, que instiga pesquisadores das mais diferentes áreas, consideramos relevante e importante seu estudo na medida em que essa ainda é uma questão central em nossa sociedade. A permanência de uma profunda e escandalosa desigualdade regional irresoluta em todo o território nacional - mesmo com as tímidas iniciativas estatais dos últimos governos - sinaliza para a necessidade de continuarmos pesquisando sobre a temática e especialmente a de apreendermos a questão regional a partir de uma perspectiva de totalidade.

Dessa forma, defendemos a tese de que a manutenção e reprodução das desigualdades regionais no Brasil atual têm no sistema fiscal, operado pelo Estado Social dependente, seu principal agente catalizador. Portanto, as ações operadas, pelo Estado social brasileiro, para a materialização do capitalismo tardio em todo o território nacional, passam a ser um elemento chave para nossa análise.

Consideramos que para desenvolvermos nossa tese dois elementos são inelimináveis da discussão. O primeiro diz respeito as funções próprias que o Estado social passa a assumir para a reprodução do capitalismo tardio e suas particularidades a partir do caráter dependente do capitalismo no Brasil. O segundo é como o Estado brasileiro se valeu do Fundo público e do Ajuste Fiscal permanente como um dos principais mecanismos de consolidação do capitalismo tardio em todo o território nacional, por meio da subordinação dos demais entes federados (estados e municípios) às regras e condicionalidades orçamentárias, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, o financiamento das dívidas públicas estaduais e o refinanciamento dessa dívida recentemente.

A questão fiscal passou a ser o calcanhar de Aquiles dos Estados e municípios brasileiros que são condicionados a reproduzirem, nos limites de suas competências e atribuições, a linha de atuação tomada pelo governo federal. As sucessivas contrarreformas operadas pelo Estado brasileiro desde os anos finais dos governos ditatoriais e com maior ênfase a partir dos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso até os dias atuais, com o movimento de neoliberalização do país, foi e vem sendo replicada pelos demais entes federados, garantindo assim o compromisso do Estado social com a criação das condições necessárias para a reprodução ampliada do capital.

Dessa forma, a materialização desses dois elementos se desdobra em um terceiro ponto que é a permanente expropriação⁸ e superexploração da classe trabalhadora brasileira, ao ser vilipendiado direitos sociais, renovado e elevado a novos patamares a dinâmica de desenvolvimento desigual interno no país. A autonomia relativa que os Estados e municípios possuem dentro desse arranjo de reprodução do capital no Brasil garante que ocorra a materialização dos interesses de dominação

burguesa nos diferentes cantos do país. Em que Legislativos e Executivos se “subordinam” às orientações macroeconômicas.

Os caminhos trilhados pelos estados e municípios na administração pública seguem os condicionamentos estruturais pautados pelo Estado Social brasileiro para a reprodução do capitalismo, mas também são frutos de orientações políticas desses gestores compromissados a garantir a todo custo os interesses burgueses e a ordem capitalista mundial. O caráter capitalista do Estado nos revela a complexidade do real, em que contrarreformas e retrocessos sociais não são resultado de tomadas de decisões individuais.

O debate sobre fundo público passa a ser fundamental para aprendermos as estratégias e os mecanismos adotados pelo Estado Social no desenvolvimento do capitalismo tardio no Brasil, na medida em que como salientado por Salvador (2017) o Fundo público desempenha importantes funções na economia burguesa, que são:

(...) a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultuosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) assegura no âmbito do orçamento público a transferência na forma de juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros (CPJ) (SALVADOR, 2017,p.428)

Dentre as funções destacadas por Salvador (2017) nos deteremos sobre a importância e o papel que o Capital Portador de Juros possui para a reprodução do capital na atualidade. Pois, o debate fiscal e tributário é imprescindível na apreensão do movimento assumido pelo capital em seu processo atual de reprodução e acumulação. Entretanto, como salientado por Marx (2015) apesar da dívida pública e do sistema fiscal terem como finalidade a expropriação da massa trabalhadora e a concentração de riquezas, esses não devem ser apreendidos enquanto causa principal de todas as contradições do sistema capitalista. Pois, esta apreensão levar-nos-ia a uma compreensão economicista da realidade.¹²

A materialização das políticas fiscais é apresentada pelo Estado como um problema coletivo que deve ser arcado por toda a sociedade, na medida em que a

obrigatoriedade pelo custo do pagamento da dívida pública e da redução de gastos decorrentes dos “ajustes fiscais” deve ser de ‘todas as classes sociais’ – em que sabemos que onde lê-se “todas as classes sociais” devemos substituir por massa trabalhadora. Isto é, “A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente integra a posse coletiva dos povos modernos é... sua dívida pública” (MARX, 2015, p.1003).

Ao responsabilizar a classe trabalhadora pelos gastos financeiros relacionados a pagamentos de juros e amortizações da dívida pública, o modo de produção capitalista, por meio do Capital Portador de Juros, buscou ampliar sua base de atuação integrando diferentes mercados no plano internacional. Movimento denominado por Chesnais (2005) de mundialização financeira.

Para Chesnais (2005) o Capital Portador de Juros, na configuração do capitalismo atual, ganha cada vez mais centralidade nas relações econômicas e sociais a partir da desregulamentação e liberalização de mercados financeiros. Esse processo se deu tanto nos Estados nacionais do centro do capitalismo, como nos países periféricos em que dado o caráter dependente de suas economias, a implementação do Capital Portador de Juros ganhou contornos próprios

Em nome da “confiança” e da “credibilidade” que os estados dependentes precisam ter diante dos mercados financeiros internacionais, foram implementados - dadas as particularidades de cada formação sócio-histórica -, sucessivos “ajustes” e contrarreformas. Que, como salientado por Chesnais (2005, p.41), permitiu ataques estruturais como os retrocessos trabalhistas, a organização do orçamento público com orientação contrária as necessidades da massa trabalhadora, além de projetos de privatizações, uma vez que “a dívida pública alimenta continuamente a acumulação financeira por intermédio das finanças públicas”.

A face nacional desse processo de mundialização financeira e de dominância do capital fictício revela, ao nosso ver, as novas determinações que configuram as desigualdades regionais no Brasil atual. A relação entre relações de dependência, crise estrutural, capital fictício, Estado Social, Fundo público e luta de classes conformam os limites e as possibilidades do arranjo das políticas sociais e de sua materialização na realidade concreta. A centralidade que o debate fiscal passa a ter na conformação do

capital, tanto nos países centrais e periféricos, demonstra os caminhos encontrados pelo sistema para enfrentar as sucessivas e cada vez mais intensas crises.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos que o debate sobre o desenvolvimento interno do capitalismo brasileiro não deve ser realizado de forma anacrônica. Ou seja, ao avançarmos nas transformações sociais, econômicas e políticas próprias da onda longa depressiva do capital - para utilizarmos os termos de Mandel - torna-se necessário também progredirmos na apreensão das novas determinações que configuram a realidade atual.

Logo, os estudos sobre as desigualdades regionais sob a égide da mundialização financeira e do neoliberalismo devem levar em consideração o impacto que o capital fictício tem sobre a conformação do Estado Social e das políticas sociais, uma vez que as orientações macroeconômicas adotadas pelos diferentes entes subnacionais iram materializar, em maior ou menor intensidade, as diretrizes econômicas voltadas para a reprodução da superexploração da força de trabalho brasileira e das relações de dependência, ao buscarem sanar as contradições próprias da dinâmica interna do capital em sua fase depressiva. A consequência é uma barbarização da vida social, ao expropriar via sistema fiscal, direitos sociais - como os casos de cortes orçamentários da seguridade social - e garantir a manutenção da profunda desigualdade presente entre as regiões brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**, ed. Polén, São Paulo, 2ª reimpressão, 2019.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. A experiência de planejamento regional no Brasil. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Editora Revan, Rio de Janeiro, 2000.

_____. Brasil: o modelo de desenvolvimento. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Editora Revan, Rio de Janeiro, 2000.

CHENAIS, Francois. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências.** Boitempo, São Paulo, 2005.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** Editora companhia nacional, São Paulo, 34o edição, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da revolução; Elegia para uma re(li)gião:** Sudene, nordeste, planejamento e conflito de classes. Editora Boitempo, São Paulo, 2008

POCHMANN, Márcio. SILVA, Luciana C. Concentrada espacial da produção e desigualdades sociais. In: **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais.** V. 22, 2020.

SALVADOR. Evilásio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. In: **Serviço Social e Sociedade.** n 130, set/dez, 2017.