

O CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

RODRIGO DE SOUZA FILHO

Doutor em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Brasil.

Professor Associado da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, Brasil.

rodrigofilho@ig.com.br

Resumo

O artigo problematiza a questão do controle social a partir da perspectiva de classe. Dessa forma, o ponto central do debate teórico se encontra no entendimento do Estado enquanto expressão da dominação de classe presente na sociedade civil, para garantir a manutenção e a reprodução das relações sociais estabelecidas pela ordem do capital. Assim, fortalecer o processo de democratização do orçamento público significa, em última instância, defender uma determinada estrutura de arrecadação e gasto público que expresse um projeto de sociedade marcado pela distribuição de renda, riqueza e poder.

Palavras-chave: estado, controle social, orçamento público.

SOCIAL CONTROL AS A POLITICAL INSTRUMENT IN THE MANAGEMENT OF THE PUBLIC BUDGET

Abstract

The article problematizes the issue of social control from the class perspective. In this way, the central point of the theoretical debate lies in the understanding of the State as an expression of class domination present in civil society, in order to guarantee the maintenance and reproduction of social relations established by the order of capital. Thus, strengthening the process of democratization of the public budget ultimately means defending a certain structure of public expenditure that expresses a project of society marked by the distribution of income, wealth and powers.

Keywords: state, social control, public budget.

EL CONTROL SOCIAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO EN LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Resumen

El artículo problematiza la cuestión del control social desde la perspectiva de clase. De esta forma, el punto central del debate teórico se encuentra en el entendimiento del Estado como expresión de la dominación de clase presente en la sociedad civil, para garantizar el mantenimiento y la reproducción de las relaciones sociales establecidas por el orden del capital. Así, fortalecer el proceso de democratización del presupuesto público, significa, en última instancia, defender una determinada estructura de recaudación y gasto público que exprese un proyecto de sociedad marcado por la distribución de renta, riqueza y poder.

Palabras clave: estado; control social; presupuesto público.

INTRODUÇÃO

No Brasil, os princípios da Carta de 1988 relativos à criação de um sistema de proteção social pública universalista e de espaços institucionais democráticos no âmbito das políticas públicas setoriais deram-se, em concomitância, ao contexto de crise e de rearranjo mundial do capitalismo a partir dos finais da década de 70: a passagem para um novo padrão de acumulação (a chamada acumulação flexível) e para um novo regime de regulação social (as políticas estatais deveriam seguir as políticas de ajuste neoliberais impostas pelos organismos internacionais). A nova agenda política nacional inaugurada com a Carta de 1988 não poderia ser implementada – dada a nossa condição de país de capitalismo dependente – em face de um pensamento único mundial que enunciava uma política de ajuste dominada por temas como refluxo do Estado e primazia do mercado, desregulamentação e privatização, redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais – e a consequente substituição da universalidade pelo binômio focalização/assistencialização – enfim, uma agenda que só podia ser conduzida contra as conquistas de 1988.

A política econômica dos dois governos de Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) se caracterizou pela dominância ortodoxo-monetarista, supervalorizando a estabilização e o controle inflacionário e a redução do papel do Estado na área social (Fiori, 1995; Soares, 2001). Nesse quadro, as estratégias de focalização – via programas de combate à pobreza – e descentralização – apelo à solidariedade voluntária – contribuíram, como sinalizam Laurell (1995) e Soares (2001) para a manutenção de mecanismos clientelistas na área social. Dessa forma, é reeditado, de forma orgânica, o pacto de dominação conservadora que implementou o projeto desenvolvimentista, mas que, na conjuntura da crise daquele modelo, organiza-se para orientar uma intervenção econômica e social pautada pelas teses neoliberais.

Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) de Lula da Silva, de 2003-2010, e Dilma Rousseff, de 2011-2015, mantiveram, no geral, a política econômica e social do governo Cardoso (Carcanholo, 2010; Gonçalves, 2012, 2013a, 2013b; Gonçalves & Filgueiras, 2007; Katz, 2016; Martins, 2011; Santos, 2016).

Do ponto de vista social, neste contexto, temos, por um lado, a despeito do aumento real do salário mínimo nos últimos anos, o incremento da superexploração da força de trabalho (Luce, 2013; Martins, 2011). Por outro lado, a manutenção da lógica que privilegia políticas sociais focalizadas de transferência de renda, em detrimento da expansão e qualificação das políticas setoriais universais, informa a permanência do modelo neoliberal no campo social, indicando, assim, a restrição dos recursos do fundo público para as políticas sociais.

A política social do governo Lula, dessa forma, é coerente com o modelo econômico adotado. Ganha centralidade a tendência à assistencialização das políticas sociais na conjuntura atual (Mota, 2008). Esse processo de assistencialização da proteção social brasileira se expressa na tendência à expansão da política de assistência social, via programas de transferência de renda, em concomitância a um processo de restrição e orientação privatizante das políticas de saúde, previdência e educação e ampliação do gasto público com o pagamento dos juros e serviços da dívida.

A crise econômica internacional afeta o Brasil de forma mais efetiva a partir de 2013, indicando o processo de desaceleração do crescimento econômico.

O segundo mandato do governo Dilma iniciou no contexto da crise econômica e política. Este governo agiu, neste cenário, buscando alternativas à direita para enfrentar o contexto de crise. No entanto, essa estratégia não surtiu efeito.

O ano de 2016 conclui a ruptura da conciliação de classe construída pelo PT para manter o modelo liberal periférico, atendendo a alguns interesses das camadas médias e de setores da classe trabalhadora. Neste quadro, a burguesia e setores das camadas médias decidem retirar o PT do governo, através de golpe parlamentar, midiático e judicial.

O atual governo é conduzido recrudescendo os valores conservadores/reacionários e liberais econômicos. Este projeto econômico-social do governo usurpador impacta o orçamento público para a área social de forma incontestável. A Emenda Constitucional 95 e a proposta de reforma da previdência são indicativos que falam por si só.

Nesse quadro, refletir sobre “... o controle social como instrumento político na gestão do orçamento público” significa inserir o debate nas disputas entre diferentes projetos políticos existentes para o Brasil.

Para desenvolver essa reflexão, o presente artigo está organizado em três seções, além desta breve apresentação.

A primeira seção aborda nosso entendimento acerca do significado do controle social, inserido no debate sobre a participação. A segunda tematiza o controle social enquanto instrumento político, problematizando sua dinâmica numa sociedade de classes. A última seção articula a questão do controle social com a gestão do orçamento público.

Entendemos, assim, ser possível apresentarmos um conjunto de elementos que contribui para enfrentarmos de maneira consistente, objetiva e crítica a temática proposta.

Por fim, cabe destacar que os apontamentos sumariados neste breve artigo foram desenvolvidos por mim em outras produções individuais ou compartilhadas com outros pesquisadores, as quais estarão devidamente referenciadas ao longo do texto.

PARTICIPAÇÃO E A QUESTÃO DO CONTROLE SOCIAL

Pensar em participação e controle social significa tratar da relação entre Estado e sociedade civil¹.

Marx (1996) escreve, no Prefácio da obra *Para a Crítica da Economia Política*, a real relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade civil, mostrando que o Estado deve ser analisado a partir da constituição da sociedade civil.

O Estado, nessa concepção, é a expressão das relações sociais de produção existentes na sociedade capitalista. O Estado representa a dominação de classe presente na sociedade civil, para garantir a manutenção e a reprodução das relações sociais estabelecidas pela ordem do capital.

O Estado, marxianamente falando, não expressa o interesse geral e nem está voltado para o bem comum; simplesmente, ele também atua atendendo a determinados interesses das classes subalternas, na medida da necessidade de garantia da estrutura de dominação fundada na propriedade privada. Em outras palavras, em uma sociedade estruturada em classes sociais não há como haver interesse geral, pois os interesses estão vinculados às estruturas de classe.

Portanto, pensar no aprofundamento e universalização de direitos sociais, ou seja, a ampliação e melhoria das condições sociais da vida das classes e camadas não dominantes da sociedade, requer necessariamente ter o Estado como o elemento estratégico central para a implementação dessa proposição.

A partir desta determinação, devemos compreender, por um lado, a centralidade do Estado, na figura do poder executivo na e para a estruturação e condução das políticas públicas sociais e, por

¹ Para o aprofundamento do debate do controle social articulado à relação Estado e Sociedade Civil ver Duriguetto e Souza Filho (2014).

outro lado, compreender que é na sociedade civil, prioritariamente, que se travam as lutas sociais que podem produzir a hegemonia/consenso em torno da necessidade de se desenvolverem políticas públicas universais.

Então, para tratar do tema ora proposto, devemos trabalhar a dimensão de controle e participação, enquanto relação entre Estado e sociedade civil, com duas dimensões distintas, porém intrinsecamente relacionadas, no que se refere à luta por um projeto democrático voltado para a reorientação da política econômica - numa perspectiva de crescimento e distribuição de renda e riqueza - e de construção de um Estado forte na área social, e a dimensão voltada para a luta pela consolidação de estruturas de socialização de poder fundadas na participação.

É importante destacar que o projeto democrático, nas duas dimensões explicitadas acima, não se configura como um projeto de todas as organizações da sociedade civil, tampouco é propriedade exclusiva da sociedade civil. Queremos ressaltar, com isso, três questões.

A primeira refere-se ao entendimento de que a sociedade civil é um espaço constituído de diferentes organizações que defendem diferentes projetos de sociedade. Portanto, devemos identificar na arena da sociedade civil aquelas entidades comprometidas com o projeto democrático e as instituições adversárias de tal projeto. Sendo assim, estamos afirmando que um primeiro espaço de luta para avançarmos na direção democrática efetiva-se no próprio interior da sociedade civil. E não tenhamos dúvidas: esta é uma batalha difícilíssima e, é bom frisar, não temos hegemonia na sociedade civil em torno desse projeto.

O segundo aspecto a destacar diz respeito à concepção de Estado que o apresenta como uma estrutura ampla, complexa e contraditória, composta não apenas pelo poder executivo, mas também pelo judiciário e o legislativo. Este entendimento, no entanto, não elimina o fato de o Estado ser a expressão da dominação de classe.

O Poder Executivo, responsável pela implementação de políticas públicas, também é um aparelho complexo, formado por uma estrutura que comporta o poder político e a máquina burocrática, organizado em secretarias, departamentos, gerências etc. O governo, responsável por dar a direção do Estado, é formado por uma coalizão de partidos políticos, muitas vezes, que comportam programas contraditórios, projetos de sociedade diferenciados. Sendo assim, neste complexo institucional podemos encontrar governos, secretarias, poderes, setores da burocracia que possuam como projeto de sociedade a orientação democrática. Portanto cabe aqui também o esforço de identificar aliados e adversários do projeto democrático.

Como último aspecto a destacar, temos a concepção de participação. Entendemos que a participação significa o processo de luta política por um determinado projeto social nas diferentes arenas existentes. De acordo com Nogueira (2004, p. 133), a participação, em seu sentido político, "... realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado". Assim, continua o autor, a participação está vinculada a um projeto ético-político, relaciona-se com a luta por hegemonia, portanto com a disputa de poder. No caso em que estamos refletindo, o projeto ético-político está centrado na perspectiva da universalização e aprofundamento de direitos e da socialização do poder como um processo de radicalização da democracia na perspectiva emancipatória.

No entanto, a participação como elemento constituinte de mecanismos da estrutura organizacional de uma instituição não é, necessariamente, uma participação no sentido político apresentado acima. A noção de participação cidadã parece precisar melhor a conotação desse tipo de participação. Conforme Teixeira (2002, p. 30-32) apresenta, a participação cidadã contempla dois elementos: a) o movimento de indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, valores e identidades que buscam fazer ou tomar parte do processo político-social a partir de suas

particularidades; b) a dimensão de cidadania enquanto componente cívico da ação que enfatiza a universalidade, generalidade, igualdade, enfim, o direito a ter direitos.

Ainda segundo o autor, a participação cidadã, embora essencialmente política e desenvolvida através da interação com o Estado, distingue-se da participação estritamente política, visto que "... se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder" (Teixeira, 2002, p. 31).

Concordando com essa análise, Nogueira (2004, p. 142) afirma que nem toda a participação orienta-se politicamente e, muito menos, põe em xeque o poder, a dominação e a hegemonia estabelecidas. Segundo o autor, a participação vinculada mais diretamente ao processo de compartilhamento das decisões governamentais, garantia de direitos, interferência na política pública - poderíamos completar, a participação em qualquer esfera organizacional da sociedade que tenha como objetivo influenciar as decisões de uma dada instituição na perspectiva da ampliação de direitos - configura a participação cidadã.

Nesses termos, entendemos que a participação que se constitui como mecanismo de gestão organizacional possui efetivamente limites em relação à participação política como processo social que busca disputar hegemonia, enfrentar a dominação e construir outro projeto societário. No entanto, esse tipo de participação pode estar relacionado a uma participação efetivamente política. O fato de a participação cidadã não ser uma participação política não significa que ambas não possam estar articuladas; muito pelo contrário, é fundamental que elas estejam articuladas para que se possa oferecer à participação cidadã uma orientação ético-política determinada.

A participação, como constituinte do mecanismo de gestão democrática (participação cidadã), deve estar voltada para universalizar e aprofundar direitos, por meio de mecanismos que garantam a influência das classes subalternas nas deliberações políticas da instituição.

Dessa forma, articula-se o projeto ético-político à participação cidadã, fazendo com que ela se manifeste como uma dimensão da participação política e não como uma participação isolada, particularista e acrítica. Assim, evita-se o deslocamento da participação para uma esfera eminentemente gerencial, constituindo o que Nogueira (2004, p. 142) chama de participação gerencial, ou seja, um "... tipo de participação que se orienta por uma ideia de política como 'troca' entre governantes e governados".

A noção de participação cidadã nos permite vislumbrar as possibilidades e os limites desse tipo de ação participacionista, evitando a supervalorização desses espaços como espaços de transformação social, assim como possibilitando seu entendimento como articulado à dimensão política.

De forma sumária, a participação aqui evocada refere-se à possibilidade e à capacidade dos indivíduos e organizações da sociedade civil de participar (lutar por determinado projeto social) no processo de planejamento, deliberação, avaliação e monitoramento das ações das instituições públicas ou privadas, na perspectiva democrática. Portanto, não estamos nos referindo à participação no sentido de contribuir "tecnicamente" na elaboração, execução e avaliação de programas e projeto. A participação aqui concebida deve ser vista em última análise como instrumento de luta por um projeto democrático de sociedade.

Esse tipo de participação é uma das determinações centrais de nossa concepção de controle social.

A luta, frente à conjuntura atual adversa, deve se organizar de forma ampla, envolvendo diferentes sujeitos políticos presentes na sociedade civil e no próprio Estado. Essa é a luta que pode produzir um projeto democrático de sociedade que viabilize a construção de políticas sociais universais como responsabilidade do Estado e direito de cidadania, por meio de mecanismos que provoquem a socialização do poder político.

Neste sentido, devemos estar sempre alertas, seja na formulação, seja na execução de qualquer projeto *participacionista*, dado que coabitam potenciais conservadores e potenciais transformadores nesses projetos. Dependerá da capacidade de luta e do compromisso ético-político a possibilidade de introduzir e manter a perspectiva transformadora, sem dúvida necessariamente articulada com a disputa político-ideológica em plano maior.

CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO

A questão central a ser tratada, ao analisarmos o controle social como instrumento político, refere-se ao entendimento que temos da esfera do político. Esta questão se mostra ainda mais necessária na medida em que atualmente a política é tratada apenas, como diria Gramsci, como “pequena política”, ou seja, as ações dos bastidores, das intrigas, dos conchavos, da corrupção. Nas palavras do autor, “... a pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política” (Gramsci, 2000, p. 21).

Hoje a tendência predominante é pensar a política pelo lado da “pequena política” e, principalmente, vinculando-a a ações de corrupção. Essa é uma forma de não se entender o real fundamento da política. Se entendermos que o real fundamento da política não está nessa pequena política, penso que poderemos dar um salto importante na nossa atuação no campo do controle social.

Temos que ter mais clareza, como sinalizamos anteriormente, de que vivemos em uma sociedade de classe. Não existe interesse comum. O que existem são interesses inconciliáveis. Essa é uma sociedade de classe. O fundamento dela para funcionar é uma acumulação de riqueza e projeção de pauperismo, seja ele absoluto ou relativo. Marx (2013) explicitou e explicou isso, de forma categórica, quando tratou da mais-valia e da lei geral da acumulação capitalista. Então, essa é a estrutura de funcionamento da sociedade.

Nesse quadro é que se organiza a disputa política. Ou seja, a ação política, a “grande política”, engendra a disputa entre classes e frações de classe tendo como referência interesses divergentes e/ou inconciliáveis que conformam projetos políticos distintos. Esses interesses divergentes e/ou inconciliáveis estruturam projetos de sociedade divergentes e/ou inconciliáveis. Essa é a essência da disputa política, essa é a grande política, essa é a política em que devemos projetar a nossa luta. Ações destinadas a implementar projetos de sociedade².

Gramsci (2000, p. 21), de forma enfática, indica que “... tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política” é fazer “grande política”. Portanto, nestes termos, todo o movimento voltado hoje para identificarmos a “política” apenas como “pequena política” é o modo principal pelo qual os setores mais conservadores e, até mesmo, reacionários estão fazendo sua “grande política”.

O controle social como instrumento político deve ser entendido a partir dessa matriz. Participar de espaços destinados ao controle social de políticas públicas significa lutar por determinadas concepções de políticas públicas que estejam relacionadas a determinados projetos de sociedade. No caso, defendemos que a atuação nesses espaços deve estar orientada, como destacado anteriormente, para a universalização e o aprofundamento dos direitos, visando à superação da ordem de desigualdade. Conforme sinalizam Duriguetto e Souza Filho (2014, p. 251 e 252):

A contribuição maior destes espaços para o processo de democratização da esfera estatal
- mediada aqui pela universalização e qualidade das políticas sociais - está ancorada na

² Gramsci (2000, p. 21) assevera que “... a grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas econômico-sociais”.

ampliação do seu potencial político sustentado na articulação destes espaços institucionais com as lutas mais amplas dos movimentos e organizações das classes subalternas. É esta articulação que substantiva o conteúdo político destes espaços em sua relação com a democratização, é ela que possibilita ampliar o entendimento da relação conselho-democracia pela simples formalização de espaços de participação no campo das políticas. Relacionar conselhos com processos de democratização é investir na criação e fortalecimento de espaços extra-institucionais de organizações, movimentos e lutas e que estas possam exercer pressão nas arenas conselhistas em prol da defesa dos projetos e demandas advindas “dos de baixo”.

Superar a estrutura de desigualdade ou, no plano tático imediato, reduzir substantivamente o nível de desigualdade aponta a direção que deve ser assumida pelos setores comprometidos com a radicalização da democracia.

Essa disputa de projetos de sociedade entre aqueles que no mínimo têm como perspectiva a redução substantiva da desigualdade e aqueles que se orientam para a manutenção substantiva do *status quo* se expressa, também, no interior dos espaços de controle social. Ou seja, o controle social está inserido numa sociedade baseada em classes sociais, constituída, portanto, por interesses antagônicos, e que a intervenção em seu interior também se configura na disputa entre projetos políticos, em última análise, inconciliáveis. Entre os projetos da ordem, podemos, inclusive, em determinadas circunstâncias e condições, nos aproximar, taticamente, daqueles comprometidos com um direcionamento voltado para a redução substantiva das desigualdades econômicas, sociais e políticas.

Este processo de luta política no campo do controle social possui o Estado como mediação fundamental. Entretanto, como já afirmamos, o Estado não é um mediador neutro dessa luta; o Estado organiza essa sociedade fundada na exploração. O Estado é um espaço que organiza, legitima, estrutura a desigualdade, expressando a dominação de classe. Contudo, ele realiza a dominação de forma contraditória, pois atravessado pela luta de classes. Este processo também se desenvolve devido à necessidade de legitimação política e ideológica da existência estatal. Por isso, determinados interesses das classes subalternas são atendidos, obviamente, nos limites da manutenção da ordem de exploração.

De acordo com Souza Filho e Gurgel (2016, p. 40-41):

... os recursos necessários para atingir as finalidades da sociedade capitalista implicam a existência de uma estrutura social fundada em classes sociais antagônicas, que efetiva uma divisão social e técnica do trabalho, para realizar a produção e apropriação da mais-valia, e de uma superestrutura política, jurídica, ideológica e cultural que mantenha a dominação de classe necessária para garantir a exploração da classe trabalhadora, com base em procedimentos que produzam certa legitimidade ao sistema.

A partir dessa configuração, podemos dizer que a organização central da estrutura social, por intermédio da qual se realiza a produção e apropriação privada da mais-valia (exploração), é a empresa capitalista. No campo da superestrutura social, a organização central que materializa a dominação de classe é o Estado.

Dessa forma, as ações políticas de controle social, enquanto ações que têm no Estado o campo de mediação central, devem ter como perspectiva o entendimento de que o Estado não é neutro. Frisa-se, o Estado estrutura essa sociedade desigual, agindo de forma contraditória. Então, aproveitar a dinâmica contraditória do Estado para interferir nesse campo político e buscar ampliar o atendimento dos interesses das classes subalternas deve ser a finalidade central dos sujeitos comprometidos com a expansão e aprofundamento da democracia, quando atuam no campo do controle social.

CONTROLE SOCIAL E A GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Como abordado acima, as ações no campo do controle social têm que estar vinculadas a um determinado projeto de sociedade. Apenas dessa forma podemos entender o controle social enquanto instrumento político.

Defendemos, assim, que o projeto de sociedade que devemos impulsionar por meio das ações nos espaços de controle social deve estar voltado para a expansão e universalização de direitos, como uma das mediações para superação da ordem do capital. Essas ações, taticamente, podem ter como aliados os defensores da expansão de direitos no marco da sociedade burguesa, visando, do ponto de vista imediato, à construção de uma sociedade com baixo nível de desigualdade social, econômica e política.

O controle social, ao incidir sobre a gestão do orçamento público, tem que procurar viabilizar esse projeto democratizador, viabilizar ações que incidam sobre o orçamento público de forma a contribuir para a redução da desigualdade. No entanto, como o próprio espaço de controle social é contraditório, os sujeitos políticos defensores do projeto democratizador devem se aliar para que as ações do controle social que incidam sobre o orçamento público sejam orientadas nessa perspectiva.

Lembremos que não é só por meio do orçamento público que conseguiremos diminuir a desigualdade. Como afirmamos anteriormente, em uma sociedade que, para funcionar, requer acumulação de riquezas baseada na exploração da força de trabalho, a desigualdade é engendrada na própria dinâmica da produção e é insuperável se se mantenha a mesma dinâmica. No entanto, a desigualdade estrutural pode ser reduzida, mas, para isso, são fundamentais também ações no campo da produção social.

Sintetizando, o movimento geral na sociedade capitalista implica, no campo da distribuição da renda nacional, a disputa da riqueza produzida entre as classes fundamentais (capital e trabalho) e, em outra dimensão do processo, no campo da repartição do valor, a disputa efetivada em torno da mais valia, pelas diferentes frações do capital (rentista, industrial, comercial e monetário), configurando a luta intercapitalista da e na sociedade burguesa.

Com a expansão da intervenção do Estado na sociedade, este processo de disputa da riqueza socialmente produzida ganha um contorno qualitativamente diferenciado devido à consequente expansão do fundo público. Esta disputa travada na sociedade entre as classes e frações de classes pela riqueza produzida passa agora a ocorrer também na esfera estatal em torno do fundo público, principalmente em dois momentos fundamentais: na definição da tributação e na definição do gasto público. Qualitativamente falando, esta disputa busca compensar, de alguma forma, as perdas, ou ampliar os ganhos conquistados no âmbito da luta social entre as diferentes classes e frações de classes, realizada em torno da riqueza produzida.

O fundo público, dessa maneira, se expressa como mais um espaço público da luta social. A defesa de uma tributação progressiva ou regressiva recoloca a disputa entre as classes fundamentais do capitalismo no âmbito estatal de forma significativa. Por outro lado, a definição dos gastos públicos entre aqueles voltados para ampliação do salário indireto e aqueles destinados à reprodução do capital expressam o mesmo conflito de interesses, porém processado na área da execução dos recursos públicos. Se esta dinâmica descreve, em termos gerais, a luta entre as classes fundamentais na esfera estatal, ela não esgota os conflitos existentes, pois, do ponto de vista do capital, as diferentes frações buscarão, por um lado, independente do resultado da disputa

entre as classes fundamentais, reduzir sua participação na ponta da tributação e ampliá-la no lado oposto, na dimensão relativa ao gasto público³.

Em outras palavras, o projeto democratizador no campo do controle social, em sua incidência no orçamento público, pode contribuir para a redução da desigualdade, apesar de não ser suficiente, e nunca será possível, através desta ação, superar a desigualdade. Nessa perspectiva, do ponto de vista político, a incidência do controle social sobre o orçamento tem que abranger tanto o campo da arrecadação quanto o campo do gasto público.

Ou seja, deve-se ter uma mobilização social e política, para interferir na estrutura da arrecadação, portanto na estrutura tributária, que serve a determinados setores da sociedade (grande capital, capital financeiro...) que possuem poder econômico e político e não servem às classes subalternas.

O que estamos querendo reforçar? Existe uma luta política no interior da estrutura do Estado, no campo do orçamento público, que passa pelas decisões sobre a arrecadação e a despesa. O controle social, enquanto instrumento político, na perspectiva da democratização e redução da desigualdade, deve incidir nos campos da arrecadação e despesa com clareza da luta política e social que deverá travar.

Quais são as estruturas tributárias e de gasto público que possam vir a atender às classes subalternas, se se pretende reduzir desigualdades? Temos que defender uma estrutura tributária que não penalize as classes subalternas, mas que incida, por exemplo, sobre as grandes fortunas, os lucros e os patrimônios.

Nesse marco, devemos produzir uma luta política para que a tributação incida, principalmente, sobre os setores da sociedade que concentram renda e riqueza e, por outro lado, para que reduza, substantivamente, o peso tributário sobre as classes subalternas. Ou seja, um projeto de sociedade que pretenda reduzir significativamente a desigualdade deve lutar politicamente no campo da arrecadação, para que ocorra uma reestruturação tributária com a direção indicada acima.

Por outro lado, no campo do gasto público, a incidência política do controle social, na perspectiva da democratização, deve estar voltada para um projeto que libere mais recursos públicos para os interesses das classes trabalhadoras. Nesse sentido, as despesas no campo das políticas sociais e a valorização do salário mínimo são fundamentais.

Atualmente, em nossa sociedade, não há hegemonia entorno de um projeto de redução substantiva da desigualdade, muito menos, é óbvio, de sua superação.

O projeto hegemônico hoje é de desmonte dos direitos sociais. A Emenda Constitucional 95, conhecida como a emenda do teto de gastos, desmonta a perspectiva de bem-estar presente, mesmo que de forma ainda tímida, na Constituição Federal de 1988. A emenda constitucional do teto dos gastos beneficia os setores que concentram a renda e a riqueza no Brasil e penaliza as classes subalternas, na medida em que sua vigência afetará negativamente as políticas sociais públicas. Ou seja, a emenda constitucional expressa determinado interesse de classe que não compartilha um projeto voltado para a redução significativa das desigualdades sociais.

Lutar no campo do orçamento público é buscar viabilizar regras e normas de arrecadação e despesa que alterem o atual sentido do fundo público, reorientando-o para contribuir para a redução substantiva da ordem de desigualdade. Este é o elemento imediato do projeto em luta.

³ Para aprofundar o debate sobre o fundo público, ver Oliveira (1998), Behring (2008; 2012), Salvador (2010) e Souza Filho (2016).

REFERÊNCIAS

- Behring, E. (2008). Acumulação capitalista, fundo público e política social. In I. Boschetti, E. Behring, S. M. Santos, R. C. Miotto (orgs) (Orgs). *Política social no capitalismo: Tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez.
- Behring, E. (2012) *Rotação do capital e crise: Fundamentos para compreender o fundo público e a política social*. In E. Behring, I. Boschetti, S. Granemann, E. Salvador (Orgs). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez.
- Carcanholo, M. D. (2010). Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In J. P. de A. Magalhaes (Org.). *Os anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond.
- Duriguetto, M. L., & Souza Filho, R. (2014). Democratização, política econômica e política social: Determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. In A. E. Mota & A. Amaral. *Serviço social brasileiro nos anos 2000: Cenários pejejas e desafios*. Recife: Editora UFPE.
- Fiori, J. L. (1995). *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- Gonçalves R. (2012, fev.). Governo Lula e o nacional desenvolvimentismo às avessas. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política*, (31), 5-30.
- Gonçalves R. (2013a). *Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>
- Gonçalves R. (2013b). *Governo Dilma - Apoteose da mediocridade: Cinco fatos e uma pergunta*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>
- Gonçalves, R., & Filgueiras, L. (2007). *A economia política do governo Lula*. RJ: Contraponto.
- Gramsci, A. (2000). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Katz, C. (2016). *Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo e socialismo*. São Paulo: Expressão Popular.
- Laurell, A.C. (1995). Avançando em direção ao passado: A política social do neoliberalismo. In A. C. Laurell (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. SP: Cortez.
- Luce, M. (2013). A superexploração da força de trabalho no Brasil: evidências da história recente. In Almeida Filho, N. (Org). *Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini*. Brasília: Ipea.
- Martins, C.E. (2011). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. SP: Boitempo.
- Marx, K. (2013). *O Capital* – Livro I. São Paulo: Boitempo.
- Marx, K. (1996). Prefácio. In K. Marx. *Para a crítica da economia política*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural.
- Mota, A. E. (2008). A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In A. E. MOTA (Org.). *O mito da assistência social*. SP: Cortez.
- Nogueira, M. A. (2004). *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez Editora.
- Oliveira, F. (1998). *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.
- Salvador, E. (2010). *Fundo público e seguridade social no Brasil*. SP: Cortez.
- Santos, F. L. B. (2016). *Além do PT: A crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana*. São Paulo: Elefante.

Soares, L. T. (2001). *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Souza Filho, R. (2016). Fundo público e políticas sociais no capitalismo: Considerações teóricas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, (126), 318-339.

Souza Filho, R., & Gurgel, C. (2016). *Gestão democrática e serviço social: Princípios e propostas para a intervenção crítica*. São Paulo: Cortez.

Teixeira, E. (2002). *O local e o global: Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo, Cortez.