
DIFERENCIAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA POTIGUAR: UMA ANÁLIS E A PARTIR DE JAMES O`CONNOR

William Gledson Silva¹

RESUMO: Este artigo teve o objetivo de analisar, comparativamente, os orçamentos programáticos e executados, respectivamente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Balanço Orçamentário (BO), do Rio Grande do Norte (RN) em torno da política social, no último trio de ciclos completos do Plano Plurianual (PPA) 2004/2015, cuja sistematização do exame parte dos conceitos de Consumo Social (CS) e Despesa Social (DS) do modelo de James O`Connor. Os resultados apontaram que o Consumo Social apresentou valores contundentemente superiores às Despesas Sociais no agregado, tanto na programação como na execução orçamentárias do RN, conservando seu caráter assimétrico.

Palavras-Chave: Política Social; Consumo Social; Despesa Social; de James O`Connor.

ABSTRACT: This paper aimed to comparatively analyze the programme and implemented budget, respectively, the Annual Budgetary Law (LOA) and the Budget Balance (BO) from Rio Grande do Norte (RN) state around the social policy from the last three complete cycles from the 2004/2015 Multiannual Plan (PPA), whose systematization of examination starts from the concepts of Social Consumption (CS) and Social Expenditure (DS) of James O`Connor's model. The results indicate that Social Consumption presented values significantly higher than Social Expenditure, both in the budget programming and implementation of RN, maintaining its asymmetric character.

KEYWORDS: Social Policy; Social Consumption; Social Expenditure; de James O`Connor.

¹ Doutor em Ciências Sociais pela UFRN e Professor de Economia na UERN/Assú.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, uma das discussões mais recorrentes na sociedade brasileira perpassa pelo cenário de crise econômica que repercute sobre o terreno fiscal, justificando alterações constitucionais para corrigir tais distorções das contas públicas no país, desmontando, segundo lideranças de movimentos sociais, os direitos tão arduamente conquistados ao longo da história².

Assim, Fagnani (2005) aponta como direitos aqueles universalmente acessados pelos agentes integralmente, a exemplo da Seguridade Social, que na leitura de Salvador (2008) significa, legislativamente, os gastos com Saúde, Assistência e Previdência Sociais, além dessas, a Educação, Segurança Pública, Habitação e Saneamento Básico ilustram tais garantias sociais.

De fato, a composição orçamentária deve contemplar o conjunto dos enfatizados direitos e os interesses capitalistas, isto é, o contexto de diferenciação de classe, semelhantemente, encontra-se reproduzido contundentemente na elaboração do orçamento público, o qual reflete um desenho bastante evidente na sociedade em sua íntegra, conforme aspectos de Mandel (1985) e Rosdolsky (2001).

Com efeito, uma dupla de aspectos teóricos pode ser suscitada, quer dizer, em primeiro lugar é relevante explicitar o contexto assimétrico da sociedade capitalista estruturada, do ponto de vista da oposição de classe entre capitalistas e trabalhadores, sendo a premissa fundamental de qualquer análise em torno da teoria marxista, conservando a mesma tendência neste estudo, apoiado na aplicação de autores como Offe (1984), Miliband (2008) e Poulantzas (2008).

Em segundo lugar, na condição de corolário central a esta pesquisa, O'Connor (1977) apresenta um modelo de análise sobre o orçamento público, ou seja, esse é composto por rubricas que tangenciam o Capital Social (KS), Investimento Social (IS) e Consumo Social (CS), bem como as Despesas Social (DS), Assistência Social e Repressão, denotando assimetrias flagrantes na construção do enfatizado contorno conceitual.

Ressalte-se, entretanto, o fato do IS significar inversões produtivas relativas ao processo de valorização do capital, reservando ao Consumo Social a redução no custo de produção da força de trabalho, a exemplo da melhoria na produtividade dos

² Não se pretende realizar um estudo com prolongadas séries históricas e, sim considerar o tempo como uma importante variável a esse tipo de pesquisa, de acordo com análises presentes na teoria marxista.

trabalhadores, ou seja, os membros da classe dominada tendem a ampliar a mais-valia relativa³ apropriada por parte dos capitalistas, conforme evidenciam Brunhoff (1985), Oliveira (1988) e Offe (1990).

Acrescente-se a isso, a rigor, o elemento teórico em torno do Estado capitalista, isto é, no interior desse há correlações de forças distintas, onde se permite admitir um par de conceitos relativos ao bloco no poder referente à fração do capital (parcela) que se encontre no exercício do poder, bem como a autonomia relativa correspondente ao posicionamento estatal, para além das classes, de acordo com Poulantzas (1977; 1980).

Um aspecto restante e, conseqüentemente importante, relaciona-se com a compreensão de política social, a qual se reporta, dentre inúmeras definições, a tentativa de compor teoricamente a ideia da combinação entre CS e DS, problematizando esses conceitos no âmbito dos traços presentes na literatura aqui revisitada, a partir da consideração de O'Connor (1977).

Assim, este artigo pretende examinar a composição do orçamento potiguar, tendo como lente interpretativa o modelo de James O'Connor no contexto marxista de análise, voltando olhar para o último trio de ciclos completos do Plano Plurianual (PPA) do RN, no período 2004/2015, o qual situa a comparação entre a peça orçamentária estadual programaticamente e exequívelmente.

De fato, a hipótese do estudo sustenta que o orçamento do Rio Grande do Norte, via de regra, demarca uma não desprezível diferenciação de classe na sua composição em torno da compreensão da política social, sendo mais contundente no momento da execução comparativamente à programação do orçamento, cujo contorno de maior evidência trata da discussão conceitual em torno do Consumo Social frente à Despesa Social, a partir do modelo de James O'Connor.

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa se relaciona com a análise comparativa entre os orçamentos programático e executado do RN em torno da ideia de política social, no último trio de ciclos completos do PPA (2004/2015), partindo da consideração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e Balanço Orçamentário (BO), sistematizando a discussão com ênfase nos conceitos de Consumo Social e Despesa Social do modelo de James O'Connor.

Portanto, este artigo apresenta mais 4 seções, além da introdução. A seguir são apontados alguns aspectos teóricos; Na sequência, pretende-se descrever os

³ Conceito significativo dentro da teoria marxista.

procedimentos metodológicos. Prosseguindo, realiza-se a interpretação dos resultados alcançados no trabalho, reservando ao último item a elaboração das considerações finais.

2. NOTAS TEÓRICAS SOBRE DIFERENÇAS DE CLASSE NO TERRENO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Esta seção, a rigor, almeja explicitar sumários apontamentos teóricos acerca dos conceitos principais e orientadores da investigação, ou seja, a compreensão sobre o Estado capitalista, diferenciação de classe repousante na composição orçamentária pública e a ideia de política social, flagrantemente, revelam os passos presentes neste item e que devem ser explorados com maiores detalhes.

De fato, a literatura de orientação marxista, por seu turno, mostra que há alguns conceitos significativos, dentre os quais a autonomia relativa e o bloco no poder propostos por Poulantzas (1977), bem como seletividade estrutural, partidos competitivos e ingovernabilidade desenvolvidos na análise de Offe (1984), sistematizam claras assimetrias entre membros da classe dominante (capitalistas) e dominada (trabalhadores), cujo Estado conserva tal caráter em seu interior.

Com efeito, Poulantzas (1977) assevera que autonomia relativa do Estado corresponde ao posicionamento estatal para além do comportamento das classes sociais, sendo possível formular políticas econômicas⁴ e sociais direcionadas, respectivamente, aos capitalistas e trabalhadores, segundo adverte Brunhoff (1985).

Some-se a isso, na verdade, o chamado bloco no poder referente à fração (parcela) do capital no momentâneo exercício do poder, podendo influenciar as decisões políticas do Estado quanto ao tipo de política a ser formulada e, conseqüentemente, qual a parte da classe dominante tende a alcançar maior valorização circunstancial, a partir de Codato (2008) ao discutir o pensamento de Nicos Poulantzas.

Já Offe (1984), por sua vez, mostra que a seletividade estrutural diz respeito à seleção de políticas passíveis de direção no âmbito capitalista ou não; a ingovernabilidade denota a conjugação de alianças políticas em torno da conservação de um Governo mediante as suas possibilidades administrativas frente às classes; restando, a rigor, os partidos competitivos ligados ao contexto de

⁴Esse conceito não faz parte do escopo analítico deste estudo.

embates no cenário dos distintos interesses políticos, considerando as várias ideologias existentes.

Assim, esse desenho prever que a instância estatal exerce o poder bastante influenciado pelas frações postadas na posição de autoridade naquele dado momento, na leitura de Poulantzas (1980), de maneira que no capitalismo, o Estado, ao menos na maioria das vezes, garante a reprodução ampliada do capital sem, no entanto, eliminar integralmente direitos às classes dominadas, na tentativa de reduzir possibilidades de maiores conflitos interclassistas, a partir da recuperação teórica realizada por Codato (2008).

Acrescente-se a tais aspectos, na verdade, a compreensão de orçamento público proposto por O'Connor (1977), o qual identifica nos Estados Unidos da América uma composição assimétrica no orçamento, isto é, a elaboração da peça orçamentária prever gastos ligados ao Capital Social relacionados com as chamadas políticas de acumulação, reservando às Despesas Sociais vinculações com as denominadas políticas de legitimação.

De fato, a dedicação do orçamento público em torno da acumulação aponta para o processo de valorização do capital⁵ e redução no custo de produção da força de trabalho, na tentativa de favorecer a acumulação ou reprodução ampliada capitalista mediante a formulação de políticas, especialmente as econômicas, de acordo com Brunhoff (1985), Oliveira (1988), Soares (1995) e Neves e Pronko (2010).

Ressalte-se, no entanto, que as políticas de legitimação vinculadas com a reprodução social da força de trabalho, tão somente, evidenciam nas despesas sociais o custeio da Assistência Social e a Repressão, mostrando que a composição orçamentária no contexto da economia capitalista destina proporções residuais para os trabalhadores, conforme reforçam teoricamente e empiricamente no Brasil Afonso e Souza (1977).

Dito isso, resta ainda sublinhar o conceito de política social, quer dizer, esse se relaciona com diversas definições presentes na literatura, dentre as quais Brunhoff (1985) propõe ser tal política ligada à geração de emprego e/ou salarial; Poulantzas (1980) adverte que as políticas sociais têm a função de evitar eventuais conflitos na sociedade capitalista, permitindo haver certa harmonia.

⁵Associa-se, predominantemente, aos investimentos produtivos nos termos de Kalecki (1987).

Além desses, Soares (1995) defende coexistir no sistema capitalista, ao menos tendencialmente, a focalização das políticas voltadas à força de trabalho, opostamente à interpretação de Fagnani (2005) que prever uma universalização dos direitos, em que o acesso a tais benefícios é indiscriminado, mesmo no contexto econômico tão instável mundo a fora.

Nesse sentido, Salvador (2008) ao descrever o ambiente no qual a economia capitalista se encontra imersa, notadamente no assimétrico binômio econômico produtivo vis-à-vis financeiro, o que salta aos olhos parte da conservação das garantias mínimas da Seguridade Social, demarcando contornos bastante instáveis, sendo relevante haver fundos públicos capazes de financiar os enfatizados aspectos inegavelmente diferenciados em termos classistas.

Com efeito, a discussão até então realizada, a despeito do comportamento teórico antes salientado, na verdade, possibilita a construção de uma interpretação um tanto distinta dos autores supracitados, em outras palavras, O'Connor (1977) oferta um instrumental capaz de identificar diferenças dentro da própria política social, cuja explicitação mais contundente se encontra no orçamento público mediante a elaboração e execução desse, constituindo o caráter presente no estudo aqui delimitado.

Logo, a ênfase antes sublinhada, por seu turno, prever que a política social seja composta pela combinação do CS e DS, do ponto de vista conceitual, permitindo metodologicamente, observar eventuais diferenças repousantes sobre as rubricas passíveis de análise neste estudo, apontando nuances relevantes no Rio Grande do Norte, cuja sistematização se encontra descrita no item posterior.

Resta ainda sinalizar, necessariamente, o aspecto histórico apontado nos trabalhos de Caballero e Kingston (2005), Racyet al. (2005) e Galpolo et al. (2008), os quais permitem admitir que na teoria econômica as mudanças institucionais são transcorridas ao longo do tempo, sendo tal característica fundamentalmente constante na análise marxista, notadamente no enquadramento das mais diferentes variáveis observadas na economia.

Nessas circunstâncias, este artigo considera o elemento da trajetória⁶ amplamente enfatizada pelos autores supracitados, cuja deferência perpassa por um trio de ciclos relativos ao Plano Plurianual do Rio Grande do Norte, conformando

⁶ A escolha por autores institucionalistas se dá pela convergência conceitual do tempo como variável importante a esta análise.

nuances históricas na formulação aqui demarcada, evidentemente que não se tratando de longas séries, porém, um período importante na formação orçamentária potiguar.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O tópico que se inicia, sem dúvida, pretende discorrer sobre os principais aspectos metodológicos de suma importância para o alcance do esperado no artigo, cuja identificação das tipologias de pesquisa, adaptações conceituais⁷, evidência do caráter normativo aqui selecionado e a descrição sumária dos instrumentos de mensuração, necessariamente, mostram passos significativos constantes no trabalho.

Saliente-se, no entanto, que um breve levantamento bibliográfico de orientação marxista, consideração de alguns documentos fundamentais à investigação, combinados com a utilização de amostragem capaz de viabilizar análises estatísticas descritivas, a rigor, traduzem contornos norteadores deste exame, especialmente, do ponto de vista das tipologias selecionadas para a elaboração do artigo.

Assim, uma primeira desmistificação metodológica trata da ideia de repressão, a qual corresponde a uma das componentes das Despesas Sociais do modelo de O'Connor (1977), de maneira que para o Rio Grande do Norte tal variável tende a ser substituída pela rubrica gastos em Segurança Pública (SP), semelhantemente ao estudo de Afonso e Souza (1977) que modificam a mesma variável para o Brasil, pois não se vislumbra características beligerantes no país, acentuando-se tal desenho no estado do RN.

Uma segunda e restante adaptação conceitual importante diz respeito à ideia de política social aqui admitida, a qual se encontra composta pelo CS e DS enquanto termos teóricos de O'Connor (1977), permitindo que se tome como referência o orçamento potiguar, procurando observar tais contornos via rubricas estaduais, tanto programaticamente quanto exequivamente, cuja chancela teórica oferta a enfatizada possibilidade metodológica de medir o grau de diferenciação de classe expressa em tal perspectiva.

⁷ Procedimento fundamental ao alcance do esperado na pesquisa.

Em acréscimo a tais aspectos, na verdade, torna-se cabível salientar que o Investimento Social imputado ao modelo de O'Connor (1977) não é admitido nesta pesquisa devido à preocupação de discutir no orçamento público a política social, reservando ao IS um caráter ligado à política econômica nos termos de Brunhoff (1985) e Kalecki (1987). Além disso, flagrantemente, o RN representa um ente estadual tido como economicamente menos dinâmico, justificando de tal modo a não consideração do Investimento Social no escopo da análise.

Ressalte-se, na verdade, a opção pelo período de 2004/2015 para a realização da análise em curso, nas leituras de Caballero e Kingston (2005), Racyet al. (2005) e Galpolo et al. (2008), isto é, a série corresponde ao trio de ciclos completos do Plano Plurianual, haja vista, claramente, examinar concepções de planejamento no Rio Grande do Norte enquanto a integralidade de tais contornos, permitindo a utilização da Lei Orçamentária Anual (LOA) e o relatório do Balanço Orçamentário (BO), respectivamente referentes à programação e execução do orçamento norte-rio-grandense no trio de quadriênios enfatizados.

De fato, os anos apontados, na verdade, conformam uma trajetória capaz de desmistificar nuances descontínuas sobre o orçamento do RN, de maneira que os autores supracitados mostram, do ponto de vista de seus elementos teóricos, a possibilidade de haver subsídios relevantes durante o transcurso temporal mencionado, demarcando pontos compatíveis ao modelo desenvolvido por O'Connor (1977) e, conseqüentemente, compatibilizando com análises marxistas, segundo Mandel (1985) e Rosdolsky (2001).

Assim, por sua vez, o que salta aos olhos perpassa pela consideração do Plano Plurianual potiguar, em que o documento de 2004/2007 sinaliza uma preocupação mais contundente com aspectos desenvolvimentistas no sentido da aceleração econômica e geração de emprego e renda, convergindo com evidências teóricas de Brunhoff (1985) e a aplicação dos gastos públicos como indutores de tal dinâmica econômica, do ponto de vista empírico, a partir de Luna et al. (2017).

Já o PPA 2008/2011, por sua vez, denota um viés de proteção social, entretanto, o caráter de equilíbrio fiscal ganha notoriedade, apontamento bastante semelhante ao documento do quadriênio 2012/2015, cuja especificidade decorre do cenário de crise internacional amplamente discutido no enfatizado instrumento

normativo, compatibilizando com explicitações de Soares (1995), Lopreato (2014) e Silva et al. (2017).

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal como marco institucional regulador das finanças públicas no Brasil, a rigor, traduz contornos capazes de orientar a escolha do período de análise deste artigo, haja vista, contundentemente, que o ciclo 2000/2003 não é admitido devido à LRF ter produzido efeitos mais significativos a partir de 2002, conforme manifestam Luna et al. (2017).

Assim, o ciclo mencionado não atende os requisitos pertinentes ao esperado no estudo, isto é, o quadriênio requer uma completa repercussão institucional em termos temporais, compatibilizando com os argumentos de Caballero e Kingston (2005), Racy et al. (2005) e Galpolo et al. (2008), cuja evidência traça pontos convergentes ao critério analítico da teoria marxista explicitado por Mandel (1985) e Rosdolsky (2001).

Afinal, os instrumentos de mensuração relevantes ao exame, claramente, perpassam pela adoção do somatório de indicadores de finanças públicas, quer dizer, o CS é formado pela participação relativa das Despesas com Educação (DE), Saúde (DS), Previdência Social (DPS), Saneamento (DSA) e Cultura (DCU) cada uma dessas como proporção da Receita Total (RT), constituindo o chamado Consumo Social.

Em acréscimo a isso, a rigor, o que salta aos olhos decorre da Despesa Social expressa nos indicadores de finanças públicas, em que o Dispêndio com Assistência Social (DAS) e com Segurança Pública (DSP) diante da Receita Total, via de regra, descrevem a DS e, conseqüentemente, tornam viável a adoção do modelo de James O`Connor na análise orçamentária do Rio Grande do Norte.

Ressalte-se, entretanto, que o orçamento público é assumido na pesquisa como sendo a RT, ou seja, as fatias de gasto são proporções da totalidade dos recursos observados, tanto programaticamente quanto exequivamente, cuja medição do somatório do CS e DS se dá anualmente, complementando nuances indispensáveis para que se utilize o aparato teórico desenvolvido por O`Connor (1977), o qual é adaptado no estudo em curso.

Portanto, tais movimentos das rubricas potiguares tratados conceitualmente na perspectiva enfatizada, a rigor, demandam o uso da média e desvio padrão, respectivamente, com a finalidade de medir nos quadriênios como o CS e DS

revelam seus comportamentos, na programação e execução orçamentárias do RN, reforçando as eventuais constatações presentes na investigação.

4. COMPORTAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL NO RN ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PROGRAMÁTICO VIS-À-VIS O EXECUTADO

Ao iniciar esta seção, a qual pretende discutir os resultados da pesquisa constante nestas páginas, faz-se necessário examinar as evidências empíricas apresentadas na sequência do tópico com base nos fundamentos teóricos anteriormente e sumariamente desenvolvidos, cuja preocupação é suscitar uma interpretação sobre a política social no RN expressa no orçamento estadual, na tentativa de observar os elementos essenciais e distingui-los daqueles não essenciais.

Tabela 1 – Comportamento da política social na composição orçamentária potiguar, a partir da LOA vis-à-vis BO 2004/2007 (em percentuais).

Período	CS/LOA	DS/LOA	CS/BO	DS/BO
2004	39,15	10,55	42,47	11,35
2005	37,11	11,05	39,98	10,59
2006	41,58	9,54	43,73	10,05
2007	44,70	11,90	46,98	10,73
Média	40,63	10,76	43,29	10,68
Variabilidade	2,83	0,85	2,52	0,46

Fonte: Elaboração própria do autor com base em dados da LOA/BO (2004/2007).

Diante desses aspectos, torna-se importante considerar os achados na Tabela 1, em que há o estabelecimento de uma comparação entre o orçamento programático e a execução, notabilizando um paralelo capaz de identificar eventuais assimetrias das estimativas e a realização orçamentária, mediante o enquadramento teórico na perspectiva do modelo de O'Connor (1977) e atribuições conceituais componentes da literatura aqui revisitada.

Assim, o Consumo Social, tanto na LOA quanto no BO, via de regra, mostra uma proporção de mais de 40% diante da RT em média, ainda que as cifras registradas no Balanço Orçamentário tenham demonstrado superioridade frente ao vislumbrado na programação, cuja explicação traduz que na execução há, tendencialmente, um incremento nas rubricas ligadas à redução no custo de

produção da força de trabalho, corroborando com explicitações de Oliveira (1988) e Offe (1990).

Do ponto de vista da variabilidade, a qual apresenta reduzida dispersão, o CS proveniente da LOA demonstra uma mais ligeira supremacia comparativamente ao observado no BO, mesmo admitindo diferenças bastante residuais, tendo como razão a tal comportamento, sem dúvida, a percepção da conservação de tendência do conjunto de rubricas enfatizadas, convergindo com aspectos desenvolvimentistas presentes no PPA 2004/2007, pois a diminuição no custo da força de trabalho propicia estímulo à acumulação capitalista.

Já no tocante às Despesas Sociais, nota-se haver um comportamento médio praticamente similar da DS, tanto na LOA como no BO, sinalizando pela variabilidade uma dispersão bastante reduzida e ligeiramente mais elevada na programação orçamentária potiguar perante a execução, denotando através dos resultados apresentados quão a reprodução social não manifesta maiores interesses por parte do setor público.

Nesse sentido, Poulantzas (1977; 1980) e Offe (1984), conjuntamente, fornecem subsídios relevantes ao antes descrito, quer dizer, o Estado capitalista tem a atribuição de favorecer o processo de reprodução ampliada do capital, cujo atendimento das demandas dos trabalhadores é postado na margem, pois as políticas econômica e, conseqüentemente a social, preocupam-se prioritariamente em tornar dinâmico o ambiente econômico.

Reforçando o argumento precedente, Brunhoff (1985) possibilita aferir que as políticas imanentes ao Estado capitalista procuram sempre conservar a diferenciação de classe, destinando proporções bastante diminutas aos trabalhadores e, portanto, viabilizando distinções na própria política social no sentido dessa expressar assimetrias interclassistas, a exemplo do binômio CS vis-à-vis DS.

Acrescente-se a isso, por sua vez, a compreensão de política social de Poulantzas (1980) consistente com a ideia de harmonia na sociedade, ou seja, o Estado formula e implementa através de membros do aparelho constitutivo, como o Executivo (Governo), Legislativo, Judiciário, Forças Armadas, dentre outros, políticas capazes de arrefecer possíveis conflitos sociais, sendo um elemento garantidor da supremacia classista em torno do capital.

De posse das evidências da Tabela 2, nota-se haver a preservação comportamental do Consumo Social no quadriênio 2008/2011, programaticamente e

exequívelmente, porém, em termos médios, o registro no Balanço Orçamentário exibe cifras ligeiramente maiores quando confrontado com a LOA, cujos contornos mostram que mais de 40% são dedicados aos capitalistas via queda no custo da força de trabalho.

Some-se a isso, na verdade, o fato da variabilidade do CS representar baixa dispersão tanto na programação como na execução do orçamento, descrevendo flagrantes indícios compatíveis com um traço inscrito na sociedade capitalista e, conseqüentemente, reproduzido no aparelho estatal, na leitura de Poulantzas (1980), explicando o desenho tão pronunciado na peça orçamentária do Rio Grande do Norte.

Tabela 2 – Comportamento da política social na composição orçamentária potiguar, a partir da LOA vis-à-vis BO 2008/2011 (em percentuais).

Período	CS/LOA	DS/LOA	CS/BO	DS/BO
2008	44,30	11,84	45,21	10,99
2009	38,67	10,33	45,46	12,16
2010	43,17	10,24	42,71	10,62
2011	41,38	10,01	45,11	10,53
OMédia	41,88	10,60	44,62	11,07
Variabilidade	2,13	0,72	1,11	0,65

Fonte: Elaboração própria do autor com base em dados da LOA/BO (2008/2011).

De maneira mais clara, os comportamentos médio e variável do Consumo Social nos anos 2008/2011, na verdade, demonstram que em um contexto de crise não há maiores alterações orçamentárias potiguares, mantendo trajetória similar ao quadriênio prévio, denotando um tendencial traço historicamente observado no RN, cujas marcas são sentidas empiricamente, as quais se compatibilizam teoricamente, segundo evidências de Racy et al. (2005), Codato (2008), Galpolo et al. (2008) e Neves e Pronko (2010).

Nessas circunstâncias, a DS conserva idêntico perfil quando comparado ao quadriênio 2004/2007, isto é, uma magnitude da ordem de pouco mais de 10%, tanto na programação quanto na execução do orçamento norte-rio-grandense em média, demonstrando irrisória dispersão na perspectiva da variabilidade, cujo resultado sublinha a essência da parte da política social dedicada aos trabalhadores com menos significantes cifras.

Assim, o conceito supracitado e apresentado por Brunhoff (1985), Soares (1995), Fagnani (2005) e Salvador (2008), via de regra, não apresenta consistência

teórica para analisar o comportamento das rubricas componentes do CS e DS, ao menos para os propósitos deste artigo, sendo imperativo constituir os elementos apontados por O'Connor (1977) e aplicados, ainda que aproximadamente, no estudo de Oliveira (1988), reafirmando a escolha metodológica desta investigação expressa nas evidências encontradas.

Tabela 3 – Comportamento da política social na composição orçamentária potiguar, a partir da LOA vis-à-vis BO 2012/2015 (em percentuais).

Período	CS/LOA	DS/LOA	CS/BO	DS/BO
2012	43,74	9,44	45,69	11,30
2013	40,63	9,91	44,38	9,23
2014	42,90	10,03	48,47	9,44
2015	42,59	9,75	47,74	10,92
Média	42,46	9,78	46,57	10,22
Variabilidade	1,14	0,22	1,62	0,90

Fonte: Elaboração própria do autor com base em dados da LOA/BO (2012/2015).

Afinal, quando se consideram as evidências da Tabela 3, observa-se a preservação de tendência nos quadriênios anteriormente examinados, sublinhando que o CS prevalece perante a DS, tanto na LOA como no BO, cujo destaque em torno do Consumo Social perpassa pelo registro de valores no relatório do Balanço Orçamentário excedentes ao expresso na programação do orçamento, apenas com cifras mais elevadas residualmente frente ao constatado nos períodos 2004/2007 e 2008/2011.

Ressalte-se, a rigor, que o comportamento pouco disperso do CS, com quase imperceptíveis oscilações, programaticamente e exequívelmente, sinaliza uma trajetória bastante semelhante do orçamento potiguar em mais de um decênio, apontando historicamente nuances assimétricas interclassistas, repercutindo na própria política social, cujo conjunto de resultados revela a razão pela qual o conceito aqui asseverado combina o CS e DS.

Assim tais aspectos, por sua vez, permite que se faça necessário admitir que a Despesa Social demonstra um comportamento bastante convergente aos períodos prévios, cujo destaque gira em torno de uma reduzida cifra média superior no BO em face da LOA, igualmente, a variabilidade na execução segue essa sinalização. Entretanto, há conservação de tendência, tão somente, robustece as afirmações até então salientadas.

De fato, o percurso desenvolvido nesta pesquisa, via de regra, traça nuances relevantes para a análise do orçamento público de um ente subnacional no Brasil particularmente, isto é, passa a ser pertinente utilizar modelos de orientação marxista com a finalidade de desmistificar elementos na essência da construção da peça orçamentária, fugindo de determinados apontamentos insistentemente presentes na literatura, a exemplo dos estudos de Luna et al. (2017) e Silva et al. (2017).

Assim, a mera discussão sobre o mais adequado ajuste fiscal, ou mesmo qual rubrica é representativa na composição orçamentária perde poder explicativo no contexto atual, pois o cenário em que se enquadra tal exame, geralmente, não considera assimetrias classistas e, conseqüentemente, a correlação de forças na perspectiva política no âmbito do Estado capitalista, atributos flagrantemente constantes na empiria aqui evidenciada e compatível aos fundamentos teóricos de Poulantzas (1980) e Offe (1984).

Com efeito, na hipótese de que se assuma a política social como favorecimento aos trabalhadores, um aspecto tende a explicitar inquietações, quer dizer, os autores revisitados no artigo apresentam essa ação do poder público como ligada à reprodução social. No entanto, grande parcela dos recursos postados no orçamento do estado do RN, por sua vez, mostra haver inclinações beneficiadoras do capital pela tendência reducionista do custo a esse imputado, conforme O'Connor (1977), Kalecki (1987) e Oliveira (1988).

Nesse sentido, alcança-se a compreensão de que a própria política social expressa, do ponto de vista teórico na combinação do Consumo Social e Despesa Social, a rigor, exhibe diferenças importantes e que, flagrantemente, essas assimetrias produzem embates tendenciais na composição orçamentária em torno dos interesses das classes, de acordo com apontamentos de Poulantzas (1977; 1980) e Offe (1984).

A explicitação anterior, na verdade, reproduz nos resultados empíricos a observação constante na literatura, possibilitando estabelecer, na perspectiva analítica desta pesquisa, que há convergências significativas da teoria marxista e as relações fiscais em entes federativos subnacionais brasileiros, tornando plausíveis esforços investigativos repousantes no estudo aqui delimitado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez realizada esta pesquisa, a qual teve o objetivo de relacionar, do ponto de vista analítico e comparativo, na verdade, os orçamentos programático e executado do RN em torno da ideia de política social, no último trio de ciclos completos do PPA (2004/2015), admitindo a LOA e o BO, respectivamente o orçamento programático e o exequível, tomando como referência o CS e DS do modelo de James O'Connor, logo tais configurações constituíram a via interpretativa deste artigo.

Assim, observou-se que, do ponto de vista teórico, a política social assumiu o caráter conceitual da combinação Consumo Social e Despesa Social, cuja decorrência partiu de uma análise orçamentária capaz de demonstrar possíveis assimetrias de classe repousantes sobre o enfatizado aporte, sendo adequado admitir um desenho peculiar na tentativa de esmiuçar determinadas nuances contundentemente arraigadas na literatura.

Nesse sentido, empiricamente, notou-se que as rubricas vinculadas ao CS demonstraram um comportamento médio aproximadamente do quádruplo em relação à DS, tanto programaticamente quanto exequivelmente, no trio dos Planos Plurianuais potiguares evidenciados neste trabalho, ressaltando a compatibilidade dos resultados obtidos e os elementos teóricos de orientação marxista.

Com efeito, uma constatação central proveniente do estudo, a rigor, foi decorrente da aceitação da assimetria em torno da política social postada no orçamento do Rio Grande do Norte, permitindo admitir que um ente federativo subnacional traduzisse pouca dedicação do poder público na garantia da reprodução social da força de trabalho, mesmo explicitando cifras que gravitassem por volta da metade do orçamento estadual, denotando flagrantes diferenciações na economia e sociedade da considerada instância subnacional brasileira examinada nestas páginas.

Além disso, percebeu-se haver na série de ciclos do PPA norte-rio-grandenses que, a despeito de eventos externos ao estado analisado, por exemplo, a crise iniciada desde 2008, o significativo procedeu da conservação de tendências quanto à assimetria na política social aqui admitida como a combinação do CS e DS, reforçando os argumentos de que, em essência, houve diferenciações não desprezíveis no orçamento do RN nos anos estudados.

Uma última ressalva, na verdade, mostrou que houve a desconsideração conceitual do Investimento Social como relevante aspecto teórico em torno do KS, quer dizer, essa escolha foi decorrente da característica pouco dinâmica da economia potiguar no âmbito capitalista, sendo, provavelmente, uma pertinente discussão comparar traços produtivos, empiricamente, vis-à-vis os financeiros diante da política econômica e na perspectiva da reprodução ampliada do capital, o apontamento eventual da diferenciação no interior da classe dominante.

Portanto, foi possível aceitar a hipótese desta pesquisa, a qual permitiu constatar assimetrias na política social, orçamentariamente, que se expressou na LOA e BO, cujo destaque compatibilizou tais aspectos empíricos diante do modelo de James O'Connor, mostrando traços imanentes ao mero e conveniente contorno analítico das condições fiscais em uma Federação tão frequentes na literatura, sublinhando apontamentos reduzidamente explorados nas investigações sobre finanças públicas de entes subnacionais no Brasil.

Afinal, este trabalho explicitou algumas limitações claras, a exemplo da necessária ampliação da literatura, seja marxista, seja paradoxal a tal tipo de análise, elevação no número de entes estaduais e, conseqüentemente, expansão nos instrumentos de mensuração como as estatísticas multivariadas, ou mesmo estimações ligadas à econometria, na tentativa de tornar mais robustas pesquisas da natureza dessa agora concluída.

REFERÊNCIAS

AFONSO, C. A.; SOUZA, H. de. **O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

BRUNHOFF, S. de. **Estado e capital: uma análise da política econômica**. Rio de Janeiro: Forence, 1985.

CABALLERO, G; KINGSTON, C. Cambio cultural, dinámica institucional y ciencia cognitiva: hacia una contrensiónmultidisciplinaria Del desarrollo econômico. Revista de Economía Institucional. v. 7, n. 13, 2005.

CODATO, A. Poulantzas, o Estado e a Revolução. In: _____. **Revista Crítica Marxista**. Campinas: UNICAMP, p. 65-87, 2008.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. 2005. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

GALPOLO, G; GALA, P; FERNANDES, D. A. Notas para uma avaliação do discurso marxista em Douglass North. *Revista de Economia*.v. 9, n. 1. p. 195-213, 2008.

KALECKI, M. “As Equações Marxistas de Reprodução e a Economia Moderna”. In: _____. MIGLIOLI, J. (Org.). **Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

LOPREATO, F. L. C. Crise Econômica e Política Fiscal: os desdobramentos recentes da visão convencional. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 236, jun. 2014.

LUNA, T. B. DE; SILVA, W. G; SILVA FILHO, L. A. Despesas municipais nordestinas: uma análise empírica a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Econômica do Nordeste**. v. 48, n. 2. p. 101-110, 2017.

MANDEL, E. **Capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MILIBAND, R. Poulantzas e o Estado capitalista. In: _____. **Revista Crítica Marxista**. Campinas, (SP): UNICAMP, 2008.

NEVES, L. M. W.; PRONKO, M. A atualidade das idéias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Londrina, v.1, n.2,p. 97-111, jan. 2010.

O`CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação e Sociedade**, n.35, p. 9-59, 1990.

OLIVEIRA, F. DE. **O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público**. *Novos Estudos*, Número 22, outubro, 1988.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

_____. O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, p. 105-129, 2008.

RACY, J. C; MOURA JUNIOR, A. A. DE; SCARANO, P. R. História, instituições e as relações sociais de produção na teoria econômica. In: **VIII Encontro Nacional de Economia da Região Sul** – AMPEC Sul, 2005.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 8.472, de 12 de janeiro de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado para o Quadriênio 2004-2007 e dá outras providências. Natal, 2004. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 8.473, de 12 de janeiro de 2004**. Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2004 e dá outras providências. Natal, 2004. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 8.632, de 01 de fevereiro de 2005**. Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2005 e dá outras providências. Natal, 2005. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 8.797, de 16 de janeiro de 2006**. Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2006 e dá outras providências. Natal, 2006. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 8.943, de 15 de janeiro de 2007**. Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2007 e dá outras providências. Natal, 2007. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.059, de 25 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado para o Quadriênio 2008-2011 e dá outras providências. Natal, 2008. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.060, de 25 de janeiro de 2008**. Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2008 e dá outras providências. Natal, 2008. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.170, de 16 de fevereiro de 2009**. Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2009 e dá outras providências. Natal, 2009. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.314, de 01 de fevereiro de 2010**. Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2010 e dá outras providências. Natal, 2010. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.449, de 24 de janeiro de 2011**. Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2011 e dá outras

providências. Natal, 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.612, de 27 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado para o Quadriênio 2012-2015 e dá outras providências. Natal, 2012. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.613, de 02 de fevereiro de 2012.** Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2012 e dá outras providências. Natal, 2012. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.692, de 18 de janeiro de 2013.** Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências. Natal, 2013. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.826, de 10 de janeiro de 2014.** Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências. Natal, 2014. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.933, de 20 de janeiro de 2015.** Estima receita e fixa despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências. Natal, 2015. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do RN. **Balanco Orçamentário:** 2004. Natal: SEPLAN, 2004. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balanco Orçamentário:** 2005. Natal: SEPLAN, 2005. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balanco Orçamentário:** 2006. Natal: SEPLAN, 2006. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balanco Orçamentário:** 2007. Natal: SEPLAN, 2007. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balanco Orçamentário:** 2008. Natal: SEPLAN, 2008. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balanco Orçamentário:** 2009. Natal: SEPLAN, 2009. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balanco Orçamentário:** 2010. Natal: SEPLAN, 2010. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balanco Orçamentário:** 2011. Natal: SEPLAN, 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balço Orçamentário**: 2012. Natal: SEPLAN, 2012. Disponível em:
<<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balço Orçamentário**: 2013. Natal: SEPLAN, 2013. Disponível em:
<<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balço Orçamentário**: 2014. Natal: SEPLAN, 2014. Disponível em:
<<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Balço Orçamentário**: 2015. Natal: SEPLAN, 2015. Disponível em:
<<http://www.seplan.rn.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

ROSDOLSKY, R. **Gênese e estrutura de O capital de Karl Marx**. Rio de Janeiro:
Contraponto, 2001.

SALVADOR, E. S. **Fundo Público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos
da seguridade social (2000 a 2007). 2008. Tese (Doutorado) - Instituto de Ciências
Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

SILVA, W. G; et al. Crise internacional e as finanças públicas municipais nordestinas:
uma análise comparada. **Revista Espacios**. v. 38, n. 51. p. 21-37, 2017.

SOARES, L. T. R. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. 1995. Tese
(Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

Recebido em: maio de 2019
Aceito em: junho de 2019