

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – DOUTORADO

ESTADO E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL PÓS-1990

RAFAEL BREDAS JUSTO

VITÓRIA/ES
JULHO, 2023

Rafael Breda Justo

ESTADO E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL PÓS-1990

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Doutor em Política Social.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Nakatani.

Vitória/ES

Julho, 2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

J96e Justo, Rafael Breda, 1992-
Estado e Seguridade Social pós-1990 / Rafael Breda Justo. -
2023.
195 f. : il.

Orientador: Paulo Nakatani.
Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Estado. 2. Política Econômica. 3. Seguridade Social. 4. Política Social. I. Nakatani, Paulo. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

ESTADO E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL PÓS-1990

RAFAEL BREDA JUSTO

Tese submetida ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Política Social.


Aprovada em 31 de julho de 2023.

COMISSÃO EXAMINADORA

**Professor Doutor Paulo Nakatani
Orientador/Universidade Federal do Espírito Santo**

**Professor Doutor Gustavo Moura de Cavalcanti Mello
Universidade Federal do Espírito Santo**

**Professor Doutor Mauricio de Souza Sabadini
Universidade Federal do Espírito Santo**



**Professor Doutor Aquilas Nogueira Mendes
Universidade de São Paulo**

**Professora Doutora Gissele Carraro
Doutora em Serviço Social pela PUCRS**

Dedico esta Tese a minha mãe, Maria das Graças Breda Justo, que me proporcionou as condições para ser o primeiro da família a ingressar numa Universidade Federal, e que me apoiou fielmente durante toda minha trajetória acadêmica para me tornar Doutor nesta área de pesquisa.

Agradecimentos

Faço uso deste espaço para formalizar minha gratidão aos amigos da graduação em Economia: Aldren, Henrique, Matheus e Ramon. Assim como os amigos do Mestrado: Franklin, Leon, Tiago, e aos do Doutorado: Pedro, Leila, Débora, Talita e Andressa. E aos outros que não fizeram parte, necessariamente, da minha trajetória acadêmica. Também à minha família: Anastácio, Rogério, Rosângela, Maria das Graças, Gabriela, Raylla, Maria Clara, e à minha estimada companheira Carlla Côrtes, que sustentam minha existência diariamente.

Agradeço, respeitosamente, aos professores e demais integrantes do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito que proporcionaram uma formação de excelência no âmbito pessoal, intelectual e acadêmico. Destaco ainda que, sem a contribuição das políticas públicas de incentivo à pesquisa oferecidas pelo poder público, não seria possível alcançar esta formação. Isso foi, ao mesmo tempo, o que me deu condições de prosseguir nesta jornada e o que despertou meu interesse pela temática das políticas sociais.

Em especial, gostaria de agradecer ao Prof. Dr. Paulo Nakatani pelos ensinamentos e paciência durante o período de orientação, ao Prof. Alfredo Saad-Filho que me proporcionou participar do Programa de Visiting Research na King's College de Londres, e ao Prof. Áquilas Mendes que, durante o Mestrado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, me acolheu no período mais desafiador da minha vida.

A aproximação dialética no conhecimento da singularidade não pode ocorrer separadamente das suas múltiplas relações com a particularidade e com a universalidade. Estas já estão, em si, contidas no dado imediatamente sensível de cada singular, e a realidade e a essência deste só podem ser exatamente compreendidas quando estas mediações (as relativas particularidades e universalidades) ocultas na imediatez forem postas à luz.

Lukács, György (2018).

Resumo

JUSTO, Rafael Breda. Estado e Seguridade no Brasil pós-1990. 195 fls. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, 2023.

A presente Tese tem como objetivo principal analisar a formatação contemporânea da Seguridade Social brasileira, tendo como problematização fundamental o fato da não implementação completa desta política de Estado em relação ao seu ordenamento formal/legal consagrado na Constituição de 1988 e o processo de desfiguração de várias destas normatizações desde o ano de 1990. Considera-se que a caracterização formal da Seguridade Social – que instituiu um sistema proteção social formado por três áreas: previdência social, saúde e assistência social – idealizada pelo processo da Constituinte e confirmada no texto constitucional – trata-se de um conjunto de normas abstratas que se apresenta de maneira antagônica à realidade dinâmica e impositiva da lógica capitalista no que diz respeito à intervenção pública efetivamente praticada no Brasil. Isso porque a relação subordinada do Estado brasileiro frente ao contexto da estrutura de reprodução global do capital, baseado fundamentalmente no movimento do capital financeiro de características parasitárias desde a década de 1970, implicou em grande medida em um modelo de intervenção, a nível dos governos, basicamente incompatível com as projeções determinadas na Carta. Assim, demonstra-se os determinantes fundamentais mais gerais e os específicos da realidade brasileira que caracterizam os processos estruturantes da inviabilidade da Seguridade Social nos moldes da Constituição de 1988, sobretudo por meio de três aspectos fundamentais: do caráter anacrônico do padrão de intervenção pública aplicado no Brasil em relação a tentativa de implantação, por meio da Constituição de 1988, de um modelo de Estado de Bem-Estar Social – disseminado em países da Europa e América do Norte entre o período pós Segunda Guerra Mundial até meados de 1970 –, da incompatibilidade com a política macroeconômica e das mudanças institucionais no âmbito da Seguridade (ou que recaem sobre ela) praticadas a nível dos governos desde os anos de 1990.

Palavras-chave: Estado; capitalismo contemporâneo; Constituição de 1988; Seguridade Social brasileira; anacronismo; antagonismo.

E-mail: r.bredajusto@gmail.com

JUSTO, Rafael Breda. Estate and Social Security in Brazil post-1990. 195 fls. Thesis (Phd) – Postgraduate Program in Social Policy, Federal University of Espírito Santo, 2023.

Abstract

The main objective of this thesis is to analyze the contemporary formatting of Brazilian Social Security, having as fundamental problematization the fact of the non-complete implementation of this State policy in relation to its formal/legal order enshrined in the 1988 Constitution and the process of disfigurement of several of these norms since 1990. It is considered that the formal characterization of Social Security – which instituted a social protection system formed by three areas: social security, health and social assistance – idealized by the Constituent process and confirmed in the constitutional text – is a set of abstract norms that is presented in an antagonistic way to the dynamic and imposing reality of capitalist logic with regard to public intervention effectively practiced in Brazil. This is because the subordinate relationship of the Brazilian State in relation to the context of the global capital reproduction structure, based primarily on the movement of financial capital of parasitic characteristics since the 1970s, has largely implied an intervention model, at the level of governments, basically incompatible with the projections determined in the Charter. Thus, the most general and specific fundamental determinants of the Brazilian reality that characterize the structuring processes of the unviability of Social Security are demonstrated in the mold of the 1988 Constitution, especially through three fundamental aspects: the anachronistic nature of the pattern of public intervention applied in Brazil in relation to the attempt to implement, through the 1988 Constitution, of a Social Welfare State model – disseminated in countries in Europe and North America between the post-World War II period to the mid-1970s – of incompatibility with macroeconomic policy and institutional changes in the scope of Security (or falling on it) practiced at the level of governments since the 1990s.

Keywords: State; contemporary capitalism; 1988 Constitution; Brazilian Social Security; anachronism; antagonism.

Lista de Abreviaturas e Siglas

AB	Abstract
AK	Keywords
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BDRs	Brazilian Depositary Receipts
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CAQDAS	Computer-Aided Qualitative Data Analysis Software
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF-88	Constituição Federal de 1988
CNSS	Conselho Nacional do Serviço Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência de Assistência Social
D	Dinheiro
D'	Dinheiro + Mais-valia
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DREM	Desvinculação das Receitas de Estados e Municípios
DRU	Desvinculação das Receitas da União
E.M.C.	Economia Mundial Constituída
EC	Emenda Constitucional
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FED	Federal Reserve Board
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GND	Grupo de Natureza de Despesa
GSF	Gasto Social Federal
IFI	Instituição Fiscal Independente

IGP - DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPCA	Índice de preços no consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ou Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPF	Impostos de Renda de Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
M	Mercadoria
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
n	Número
NIC	New Industrializes Countries
NOB	Norma Operacional Básica
OF	Orçamento Fiscal
OP	Orçamento Público
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PED	Países em Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual de Aplicação
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida

RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SCN	Sistema de Contas Nacionais
SELIC	Sistema Nacional de Liquidação e Custódia
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TI	Title
URV	Unidade Real de Valor
V	Valor

Lista de Figuras

Figura 1. Script RStudio	21
Figura 2. Nuvem de Palavras: “Social Policy”	23
Figura 3. Mapa Temático: “Social Security”	23
Figura 4. Níveis de abstração teórica do Estado capitalista.	42
Figura 5. Funções do Estado capitalista.	43
Figura 6. Relação Estado e capital: Intervenção e determinantes.	44
Figura 7. Natureza de classe dos países subdesenvolvidos.	46
Figura 8. Nuvem Palavras, nó: Estado Social	68
Figura 9. Nuvem Palavras, nó: welfare states	68
Figura 10. Nuvem Palavras regime de bem-estar	68
Figura 11. Pesquisa de Texto: “ <i>Desmercadorização</i> ” (Esping-Andersen, 1991)	69
Figura 12. Pesquisa de Texto: “ <i>Desclientização</i> ” (Wood e Gough, 2006)	69
Figura 13. Níveis de abstração das políticas de seguridade social	91
Figura 14. Determinantes da forma política	92
Figura 15. Antagonismo geral e suas expressões	106

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Produção científica anual: Seguridade Social. 2000-2022	22
Gráfico 2. Distribuição da produção científica por países. 2000-2022.	22
Gráfico 3. Composição da Assembleia Nacional Constituinte (1987) por espectro ideológico	93
Gráfico 4. Distribuição dos Parlamentares entre base do governo, oposição e independentes pós-1995.	97
Gráfico 5. Variação (%) anual das Renúncias Tributárias e FBCF/PIB. 2005-2020.	125
Anexo VI. Resultado Primário Nominal do Governo Central sobre o PIB (%).	193
Anexo VII – Taxa de Variação (%) anual do PIB e PIB percapta. 1996-2020.	194
Anexo VIII – Taxa de Pobreza no Brasil. 1995-2021.	194
Anexo IX. Taxa de Desocupação (%), por trimestre. 2012-2020.	195

Lista de Tabelas

Tabela 1. Os Governos e a composição do Parlamento pós-1995	95
Tabela 2. Despesas com Juros e Encargos, e Amortizações e Despesa Total. 2000-2020	112
Tabela 3. Execução do Orçamento segundo obrigatórias, financeiras e discricionárias. 2000-2020.	113
Tabela 4. Percentual (%) do valor adicionado bruto ao PIB e população ocupada por setores, e FBCF (% PIB). 2000-2020.	118
Tabela 5. Participação (%) dos Salários sobre o PIB. 2000-2020.	120
Tabela 6. Receitas Desvinculadas pela DRU. 2005-2020	122
Tabela 7. Renúncias Tributárias. 2005-2020.	124
Tabela 8. Recursos não executados pelo OSS: Renúncias e DRU. 2005-2020.	126
Tabela 9. Receitas da Seguridade Social. 2005-2020	129
Tabela 10. Principais Fontes de Receita da Seguridade Social. 2005-2020.	130
Tabela 11. Despesas Realizadas da Seguridade Social. 2005-2020.	131
Tabela 12. Percentual das principais despesas da Seguridade Social	132
Tabela 13. Resultado da Seguridade Social	132
Tabela 14. Gasto Total com a Assistência Social. 2000-2020.	136
Tabela 15. Número de Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social municipais ativos no Brasil. 2009-2019.	141
Tabela 16. Quantidade de beneficiários do BPC e quantidade de famílias que recebem o PBF. 2004-2019.	142
Tabela 17. Composição do Gasto por segmento de Ação Orçamentária da Assistência Social. 2004-2019.	146
Tabela 18. Principais fontes de financiamento da Assistência Social em termos percentuais (%). 2004 a 2019.	149
Tabela 19. Gasto Tributário Total e da Assistência Social. 2004-2019	150
Tabela 20. Execução Orçamentária da Saúde. 2000-2020	160
Tabela 21. Subfunções da Despesa do Ministério da Saúde. 2000-2020	163
Tabela 22. Gasto com Saúde e Receita Corrente Líquida. 2014-2020	163
Tabela 23. Receitas do Orçamento da Saúde	164

Tabela 24. Percentuais das Fontes de Financiamento da Saúde	165
Tabela 25. Renúncias Tributárias da Saúde e comparações. 2005-2020	166
Tabela 26. Despesas do RGPS. 2005-2020	173
Tabela 27. Receitas do RGPS e comparações. 2005-2020	176
Tabela 28. Resultado do RGPS e comparações. 2005-2020	178
Anexo I. Valor adicionado Bruto por setores. 2000-2020.	191
Anexo II. Total de ocupações segundo grupo de atividades. 2000-2005.	191
Anexo III - Execução Orçamento segundo obrigatórias, financeiras e discricionárias. 2008-2020	192
Anexo IV. Despesas por Grupo de Natureza. 2002-2020.	192
Anexo V – Tabelas de deflatores do IPCA dezembro de cada ano para dez/2020.	193

Lista de Quadros

Quadro I. Síntese dos aspectos analisados	66
Quadro II. Principais reformas antagônicas à Seguridade Social. 1990-2020	106
Quadro III. Ciclos de amplificação e arrefecimento das medidas antagônicas à Constituição de 1988	108
Quadro IV. Aspectos analisados em perspectiva comparada.	153

Sumário

1. Justificativa e Procedimentos Metodológicos	21
1.1. Objetivos, Hipóteses e Estrutura de Apresentação	24
1.2. Nota metodológica: os planos de abstração teórica	27
2. Introdução: O caráter anacrônico da Seguridade Social brasileira e seus antagonismos pós-1990	32
3. Capítulo 1. A relação orgânica do Estado e do Capital	38
3.1. A Derivação lógica do Estado a partir do Capital	38
3.2. A intervenção estatal, a intervenção pública e a Economia Mundial Constituída	44
3.3. O posicionamento do Brasil na Economia Mundial Constituída a partir da década de 1980	54
4. Capítulo 2: As origens do Estado Social e os limites da política social no capitalismo	65
4.1. Etapa prévia: redução de dados com aplicação do software do <i>Nvivo</i>	65
4.2. Debate conceitual sobre as experiências do Estado de Bem-Estar Social	70
4.2.1. Conceito: “Estado Social”	70
4.2.2. Abordagens relativistas: “welfare state/s” e “regime/s de bem-estar”	81
4.3. Apreensão crítica do debate	86
4.3.1. Lutas de Classes e Regime Político no Brasil pós 1990	92
5. Capítulo 3. Os três ciclos dos antagonismos da Seguridade Social brasileira pós-1990	101
5.1. A política macroeconômica antagônica à Seguridade Social pós-1990	108
5.1.1. Desvinculação das Receitas da União (DRU) e o Renúncias Tributárias	121
5.1.2 Análise sobre as Despesas e Receitas das Seguridade Social	126
5.2. A política de Assistência Social	133
5.2.1. Aspectos da evolução institucional e programática da Assistência Social	138
5.2.2. Dinâmica orçamentária da Assistência Social	145
5.2.3. Principais apontamentos a partir dos aspectos analisados	151
5.3. A política de Saúde	154
5.3.1. A dinâmica Orçamentária da Saúde	159

5.4. A Previdência Social	166
5.4.1. A dinâmica orçamentária do RGPS	171
6. Conclusão	179
7. Referências	184
8. Anexos	191

1. Justificativa e Procedimentos Metodológicos

A motivação para este estudo segue a perspectiva de completar a compreensão da linha teórica-histórica da Seguridade Social brasileira, onde se busca localizar as reais explicações para as debilidades do sistema de proteção social brasileiro pós-Constituição de 1988. Por sua vez, o desenvolvimento deste raciocínio orienta-se por três patamares de compreensão: i) a explicação teórica-abstrata, que busca viabilizar a apreensão da vinculação orgânica entre Estado e Capital, que dá conta de definir os níveis de determinação desta relação; ii) a explicação concreta-histórica, que busca posicionar a realidade brasileira no contexto da reprodução do capitalismo em escala global; iii) o nível prático, do antagonismo da intervenção pública praticada no Brasil pós-1990 em relação a proposta do sistema de Seguridade Social da Constituição de 1988.

No que tange a temática de pesquisa proposta, tem-se os seguintes resultados da pesquisa realizada na base de indexação bibliográficas *Web of Science* e *Scopus*, que resultaram num total de 2.351 documentos, de acordo com os seguintes termos: ((TI=(social security)) AND AB=("social security)) AND AK=("social security"). Tais dados foram compilados utilizando o software RStudio, conforme método Bibliometrix explicado por Aria e Cuccurullo (2017). Uma vez que o script de comando está representado na Figura 1:

Figura 1. Script RStudio.

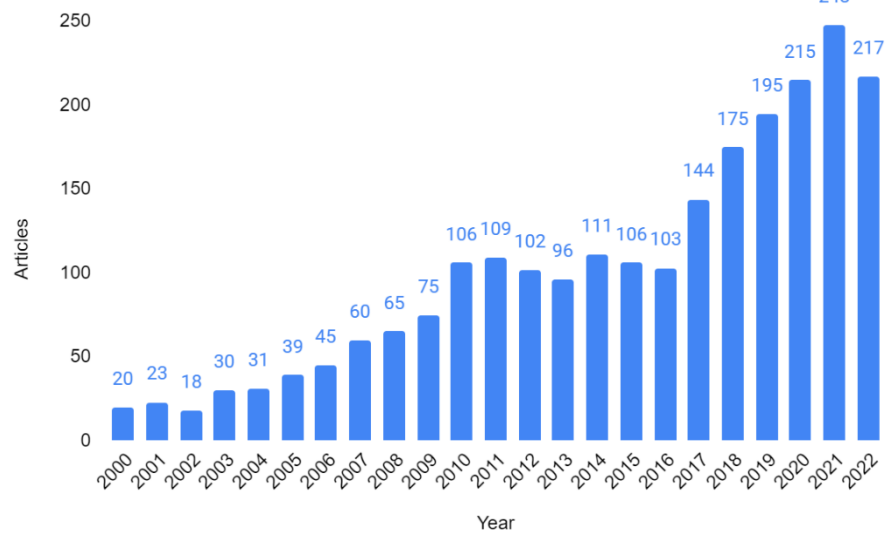
```

1 install.packages("bibliometrix")
2
3 library(bibliometrix)
4 A <- convert2df("c:/bib/savedrecs.bib", dbsource = "isi", format = "bibtex")
5 B <- convert2df("c:/bib/scopus.bib", dbsource = "scopus", format = "bibtex")
6 M <- mergeDbSources(A, B, remove.duplicated = TRUE)
7 P<- M[,c("AU", "TI", "AB", "DE", "ID", "SO", "TC", "PY", "LA", "DT", "DI")]
8 write.table(P, "c:/bib/artigos.csv", sep=";", row.names=FALSE)
9
10
11 Resultados <- biblioAnalysis(M)
12 Resumo <- summary(object = Resultados, k = 10)
13
14
15 biblioshiny()
```

Obs. Elaboração própria.

Assim têm-se os seguintes resultados das publicações distribuídos anualmente:

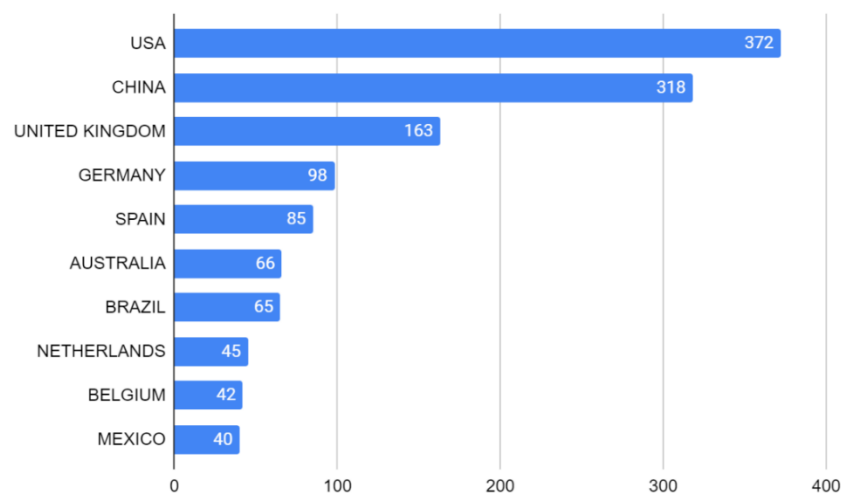
Gráfico 1. Produção científica anual: Seguridade Social. 2000-2022.



Fonte: Web of Science e Scopus. Elaboração própria.

De acordo com o Gráfico 1, percebe-se que a partir de 2017, a produção acerca do tema da seguridade social cresceu abruptamente. Desta forma, é possível visualizar que a partir de 2019, com a pandemia do Coronavírus, a produção científica se concentrou em seu maior patamar. Isso demonstra que a discussão se mostrou ainda mais necessária, uma vez que a situação global expôs o quadro extenso de desigualdades e fragilidades. Vale destacar que, apesar da população brasileira representar apenas 3% da população mundial, foram registrados 11% de todas as mortes da pandemia.

Gráfico 2. Distribuição da produção científica por países. 2000-2022.



Fonte: Web of Science e Scopus. Elaboração própria.

No que diz respeito a visualização das produções por países, percebe-se que o tema vem sendo muito mais estudado nos Estados Unidos, China e Reino Unido. Destaca-se também que no Brasil a temática é bastante difundida, ocupando a 7ª posição. A princípio o Brasil não deveria figurar entre as primeiras posições, visto que não se observa outros países subdesenvolvidos na lista dos mais citados, entretanto, a posição ocupada demonstra a relevância da temática para o contexto brasileiro, sobretudo, porque no Brasil existe um sistema de proteção concebido constitucionalmente e expressões da questão social cada vez mais latentes.

Ademais, o pacote Biblioshiny do RStudio oferece muitas possibilidades de visualização de dados. Através do comando biblioshiny(), pode-se obter as visualizações:

- i) WordCloud, que apresenta as palavras mais repetidas nos Resumos dos textos:

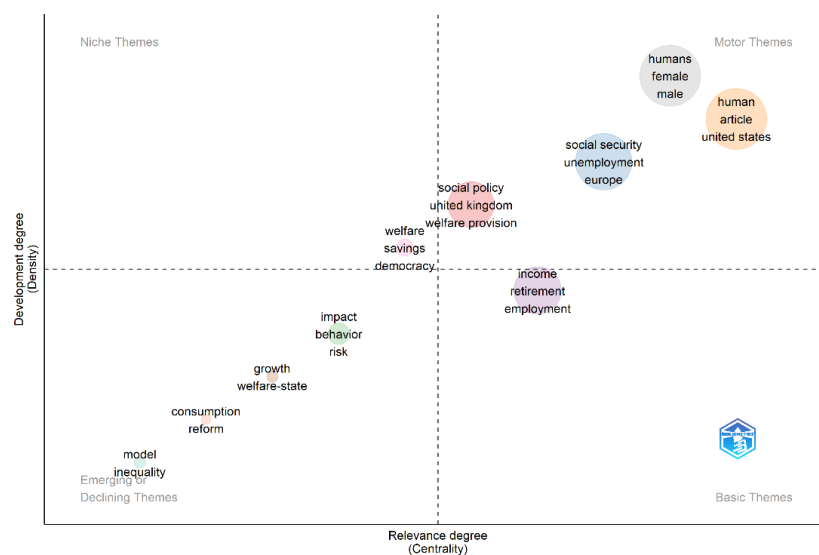
Figura 2. Nuvem de Palavras: “Social Policy”.



Obs. Elaboração própria.

- ii) Mapa Temático, que apresenta o grau de relevância da temática, quanto mais os agrupamentos estão próximos do centro da figura

Figura 3. Mapa Temático: “Social Security”.



Obs. Elaboração própria.

Neste sentido, de acordo com a Figura 1, a temática da Seguridade Social está relacionada às seguintes expressões: “política social”, ao “bem-estar”, a temática das “mulheres”, da “renda”, do “emprego”, a “pobreza”, entre outros. Isto é, as produções bibliográficas sobre a Seguridade Social estão localizadas em aspectos específicos das intervenções promovidas pelos diferentes sistemas de proteção social, nas políticas públicas ou nas expressões da *questão social*.

A Figura 2 - Mapa Temático apresenta os grupos de palavras-chave consideradas como temas, sendo o eixo vertical representando pela densidade (que mede a força dos eles internos dentro dos clusters) e o horizontal medindo a centralidade (que é a força dos elos entre o tema e outros temas do mapa). No quadrante superior direito estão os temas motores (que são reconhecidamente associados a estruturação do campo de pesquisa), enquanto no quadrante inferior estão os temas básicos. No quadrante superior esquerdo estão os temas que possuem ligações internas bem desenvolvidas, mas suas ligações externas são de pouca importância (isto é, os temas deste quadrante têm uma relação marginal), enquanto no quadrante inferior estão os temas emergentes ou desaparecidos.

Sendo assim, os temas motores relacionados à Seguridade Social, mais relevantes e densos, se associam à política social, à provisão de bem-estar e ao desemprego. Estes estão bastante associados ao tema do bem-estar, da poupança e à democracia. Assim como a temática da renda, das aposentadorias e do emprego, localizadas no quadrante inferior direito. No quadrante inferior esquerdo ficam expostos os temas emergentes, sendo as temáticas mais concentradas na discussão sobre os impactos, os riscos e os comportamentos.

Por sua vez, o esforço nesta Tese se concentra numa proposta interpretativa/abstrata dos fatores que levaram a inviabilização do projeto da Seguridade Social no Brasil, de acordo com os princípios da Constituição de 1988, bem como a análise histórica/concreta dos elementos que caracterizaram a expressão de seus antagonismos na história brasileira pós-1990.

1.1. Objetivos, Hipóteses e Estrutura de Apresentação

A Tese possui caráter bibliográfico e documental. Como objetivo: analisar a formatação contemporânea da Seguridade Social brasileira a partir de 1990, buscando elucidar os aspectos que levam a sua inviabilização desde a promulgação da Constituição de 1988. O anacronismo do modelo da Seguridade Social brasileira em relação às experiências históricas pelas quais ela se inspirou (as do período do *Welfare State*), se manifesta pelo

antagonismo entre dois padrões de intervenção pública: o da Seguridade Social contida na Constituição de 1988 *versus* o padrão hegemônico imposto pelas grandes potências econômicas e internalizado nas práticas da intervenção pública no Brasil. Este antagonismo se apresenta no nível concreto por meio da gestão da política macroeconômica e pelas mudanças institucionais praticadas pelos governos que impactam diretamente a inviabilização do projeto da Seguridade Social. Elencar quais os determinantes que fundamentam essa inviabilização, do nível geral ao específico, é o que se pretende alcançar com esta análise.

Este estudo considera basicamente três hipóteses fundamentais, e complementares, para confirmar o caráter anacrônico da Seguridade Social brasileira fundamenta o motivo de seus antagonismos desde o momento da promulgação da Constituição de 1988: a) *Hipótese I*: a estrutura de reprodução do capitalismo contemporâneo, baseada na lógica do capital especulativo de características parasitárias pós 1970, e o caso da inserção brasileira neste contexto, impactam drasticamente na possibilidade de implantação do sistema da Seguridade Social no Brasil; b) *Hipótese II*: o anacronismo da Seguridade Social brasileira está relacionado a tentativa de implantação de um modelo de proteção social inspirado em experiências históricas (*Welfare State*) que se realizaram sob condições históricas muito específicas, se mostrando inviável na particularidade histórica que se estabelece a Constituição de 1988, assim, passou a existir um antagonismo entre dois padrões de intervenção pública; c) *Hipótese III*: o antagonismo entre os princípios do padrão de intervenção pública indicado pela organização da Seguridade Social na Constituição de 1988 e o modelo de intervenção que o Brasil se adequou com maior intensidade a partir de 1990, demonstra-se, no nível prático, pela forma da gestão da política macroeconômica e das mudanças institucionais no âmbito do Estado que causam a constante inviabilização da Seguridade.

As perguntas que guiam a Tese – quais sejam: i) porque o modelo da Seguridade Social não foi implantado em sua totalidade de acordo com a Constituição de 1988? e ii) porque ocorreram tantas transgressões aos seus princípios desde o momento da promulgação da Carta? – se referem a problemática ao nível da percepção sobre as práticas que alteram a normatização no âmbito da Seguridade Social e a não efetivação de seus padrões estabelecidos pela Constituição de 1988. Entretanto, o imperativo da lógica de acumulação capitalista pós 1970 e a particularidade brasileira frente a este processo, denotam outros níveis de determinação que devem ser analisados uma vez que explicam o antagonismo entre as práticas da intervenção pública que o Brasil se adequou com maior intensidade a partir de

1990 em contraposição aos princípios norteadores da organização da Seguridade Social, mas teve momentos de arrefecimento e amplificação.

Nesse sentido, a perspectiva de compreensão desta complexidade se baseia nos fundamentos teóricos do método materialista-dialético, que permite a apreensão dos fenômenos em diferentes níveis de abstração teórica a partir da determinação fundamental, que é a lógica de acumulação do capital. No nível mais elevado de abstração está a relação social que fundamenta o modo de produção capitalista. Em níveis mais próximos do concreto, estão as formas de como esta relação se estabelece na sua particularidade histórica e de formação social. Em cada nível de abstração existem determinantes específicos, mas todos correspondem a uma mesma realidade, que é dinâmica e integrada a uma totalidade sistêmica.

Ressalta-se que a utilização de recursos visuais na forma das figuras 4, 5, 6, 13, 14 e 15 não possuem a intenção de produzir uma compreensão esquemática dos processos sociais, apenas servem para proporcionar a apreensão estruturada e inteligível da concepção metodológica formulada nesta Tese. Até porque em todas as representações é evidenciado o caráter correlacionado do nível geral e do específico, sem perder de vistas a unidade entre o concreto-abstrato e da forma-conteúdo.

A partir dessa premissa metodológica, a Tese se divide em três capítulos. O primeiro dá conta de explicar como o Estado está vinculado organicamente ao capital e como esta relação produz formatos particulares de intervenção pública, tratando-se, portanto, de uma análise lógica-abstrata. Esta noção fundamentará a base teórica da análise dos vínculos da intervenção pública com o regime de acumulação dominante, que leva à imposição do processo de inviabilização do projeto de Seguridade Social no Brasil a partir de 1990. Na parte final da seção será observado o posicionamento do Brasil na economia mundial, de modo a demonstrar como a condição periférica do Brasil proporciona a necessidade de reformar o Estado brasileiro

O segundo capítulo tem como objetivo discutir as características do período do Estado de Bem-Estar Social a partir da produção de autores selecionados e suas diferentes perspectivas. Este será um debate conceitual, mas que ao mesmo tempo recria a história dos sistemas de proteção social, em que ao final apresenta-se uma perspectiva crítica a partir da teoria da derivação do Estado a partir da relação social do capital. Nesta seção será fundamental observar como a estruturação do Estado de Bem-Estar Social se deu sob condições de um período histórico específicas e sua tentativa de replicação no Brasil se

apresentou basicamente anacrônica frente ao contexto do desenvolvimento dos padrões de regulação capitalista.

Por fim, no terceiro capítulo são levantados os principais elementos, ao nível dos governos, posteriores a década de 1990 que representam o antagonismo da Seguridade Social frente aos princípios de condução dos governos desta época e que serviram para inviabilizar a aplicação do modelo de Seguridade Social consagrado na Constituição de 1988. Esta análise levará em consideração, portanto, os prejuízos orçamentários causados pelas regulamentações que desfiguraram o propósito do sistema da Seguridade Social e seu impacto inviabilizador do potencial das mudanças sociais sugeridas pela Carta.

1.2. Nota metodológica: os planos de abstração teórica

Nas análises de Marx contidas n' *O Capital* é possível visualizar em diversos momentos o tratamento de níveis diferenciados de abstração teórica na intenção de apreender os fenômenos a partir da perspectiva de totalidade da reprodução social, evidenciando, portanto, a relevância do método materialista-dialético para o autor. Isso porque “o concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade” (Marx K., 2011, p. 78). Nesse sentido, a compreensão sobre um fenômeno deve relevar o conjunto de determinações que ultrapassam a visualização de seus aspectos concretos. Um exemplo sobre este aspecto metodológico é realizado por Gorender (1982), quando explica sobre a unidade do processo de produção, circulação e consumo, diz o autor:

Não obstante, produção, distribuição, circulação e consumo são momentos ou fases de um processo único. [...]. Cumpre compreendê-las, isto sim, entrelaçadas e mutualmente determinantes. Se a produção é regida por leis independentes do que os homens pensam ou queiram, a distribuição implica que se distribui o que foi produzido e, por conseguinte, um modo de produção. Por sua vez, a produção não se dá sem que os meios e os objetos de trabalho sejam apropriados e distribuídos de acordo com procedimentos, que só na aparência podem ser tidos por arbitrários. Assim também a circulação – que é o prolongamento, no âmbito dos indivíduos, do que a distribuição realizou no âmbito dos agrupamentos sociais, - e com o consumo. Este último já se contém na produção como seu fim ideal, como seu acicate, mas, ao mesmo tempo, a produção modela o consumo, determina-lhe o carácter especificamente humano, na medida em que cria necessidade ao criar objetos capazes de satisfazer tais necessidades. (Gorender, 1982, p. XII)

Ainda que a circulação, a distribuição e o consumo possuam determinantes particulares em cada uma dessas fases, o determinante principal localiza-se no modo de produção, ou seja, como a produção é organizada e qual a sua lógica de funcionamento. Por

seu turno, todo este processo é compreendido como conjunto que caracteriza o modo de produção capitalista: enquanto uma forma de organização de homens e mulheres para produção e reprodução de sua existência que se baseia na particularidade da relação social capitalista. Todavia, é importante ressaltar que este tipo de compreensão não exclui os aspectos ideológicos, políticos ou subjetivos, mas eles estão imbricados também neste conjunto que é movimentado pelas contradições que fundam o sistema capitalista e o reproduz.

Diferentemente do método dialético hegeliano – que compreende a fundamentação dos conceitos, categorias e suas contradições a partir da reflexão idealista sobre os processos sociais¹⁵ – o método materialista possui como ponto fundamental a compreensão de que as categorias de pensamento emergem dos aspectos materiais da sociedade. Nas palavras de Marx (2011), esta crítica fica explícita:

Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida da intuição e da representação. Na primeira via, a representação plena foi volatilizada em uma determinação abstrata; na segunda, as determinações abstratas levam à reprodução do concreto por meio do pensamento. Por isso, Hegel caiu na ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que sintetiza-se de si mesmo, quanto o método de ascender do abstrato ao concreto é somente o modo do pensamento de apropriar-se do concreto, de reproduzi-lo como um concreto mental. Mas de forma alguma é processo de gênese do próprio concreto. (Marx, 2011, p. 78).

Nesse sentido, a crítica a Hegel está na própria relação cognoscitiva da apreensão dos fenômenos. Isso porque o concreto, enquanto uma apreensão cognoscitiva do processo real, é o objeto sobre o qual o pensamento exerce sua atividade teórica. “Assim, o conhecimento percorre escalas necessárias do intuitivo empírico ao abstrato e deste ao concreto pensando, que retorna, enquanto totalidade de múltiplas determinações, ao concreto real” (Gorender, 1982, p. XII-XIII). Dessa maneira, a passagem do concreto ao concreto pensado (organizado), como parte da organização metodológica da complexidade das relações sociais, é realizada por meio da construção de planos teóricos abstratos a partir do plano da aparência.

Por isso, Marx (2013) analisa a gênese do capital por meio da construção do plano teórico do *capital em geral* (Rosdolsky, 2011, p. 49-54), ou seja, identificando o ciclo global da reprodução (D – M – D’) como algo universal. O qual é caracterizado como um conjunto de relações sociais que se materializam na realidade por meio de uma série de mediações, as quais, podemos citar, por exemplo, o dinheiro, a mercadoria e o valor - ou seja, categorias teóricas que representam as mediações dos aspectos das aparências com o movimento da

reprodução em geral (nível mais abstrato). No nível mais próximo do concreto, este ciclo de reprodução global se expressa materialmente por meio dos capitalistas particulares, que se movimentam a partir do ímpeto pela apropriação de parcelas da riqueza socialmente produzida com base na concorrência intercapitalista (intraclasse ou pelas frações de capitais). Como explica Marx (2011)

Conceitualmente, a *concorrência* nada mais é do que a *natureza interna do capital*, sua determinação essencial, que se manifesta e se realiza como ação recíproca dos vários capitais uns sobre os outros, a tendência como necessidade externa. (o capital existe e só pode existir como muitos capitais e, conseqüentemente, a sua autodeterminação aparece como ação recíproca desses capitais uns sobre os outros). (Marx, 2011, p. 548)

O significado deste processo é a afirmação de uma lógica de funcionamento em âmbito sistêmico em que ao mesmo tempo que é formada pela inter-relação entre os capitais particulares, ela também dá forma a uma força exercida de maneira “externa” (em um plano mais elevado de abstração). Esta última é, portanto, o determinante em geral (no nível da essência) da lógica de reprodução do sistema capitalista e, como essa relação se estabelece entre os capitais particulares, a concorrência é a sua manifestação concreta¹. A categoria *capital em geral* reflete, portanto, uma lei imanente do movimento geral do capital enquanto um *dever* comum a todos os capitais sendo abstraídas as condições particulares de reprodução de cada fração de capital.

A lógica de reprodução do capital em geral está determinada pela Lei geral da Acumulação Capitalista, mais especificamente pelo fato da lei da tendência a queda da taxa de lucro – que representa a contradição básica entre capital e trabalho e é responsável por conferir a dinâmica do sistema. De acordo com Marx (2013, p. 689), esta é uma lei válida para o desenvolvimento da acumulação capitalista na medida em que os capitais particulares, enquanto processo de produção, tendem a incorporar o progresso tecnológico como forma de se apropriarem de maiores parcelas de mais-valor. Isso leva a uma diminuição proporcional da força de trabalho viva em relação ao aumento da parte constante do capital, fazendo com que haja uma alteração da composição técnica do capital (força de trabalho viva + meios de produção). Este é um nível mais próximo dos aspectos aparentiais do processo de produção, todavia, a composição técnica possui relação direta com a composição orgânica do capital

¹ A proporção existente tem de ser constantemente abolida por meio da criação de valores excedentes e do aumento das forças produtivas. Todavia, essa exigência de que a produção *ao mesmo tempo e simultaneamente* deve ser ampliada na *mesma proporção* impõe ao capital exigências externas que de maneira nenhuma resultam dele ao mesmo tempo, o abandono de uma dada proporção em um ramo de produção compele todos os outros a fazer o mesmo, e em proporções desiguais (Marx, 2011, p. 548).

(capital variável + capital constante), uma vez que a última reflete as modificações da composição técnica sob o aspecto da produção de valor. Nas palavras de Marx (2013):

Devemos assinalar, no entanto, que todos os métodos para aumentar a força produtiva social do trabalho surgidos sobre esse fundamento são, ao mesmo tempo, métodos para aumentar a produção de mais-valor ou mais-produto, que, por sua vez, forma o elemento constitutivo da acumulação. Portanto, tais métodos servem, ao mesmo tempo, para produzir capital mediante capital ou para sua acumulação acelerada. A contínua reconversão de mais-valor em capital apresenta-se como grandeza crescente de capital que entra no processo de produção. Este se torna, por sua vez, o fundamento de uma escala ampliada da produção, dos métodos nela empregados para aumento da força produtiva do trabalho e a aceleração da produção de mais valor. Se, portanto, certo grau de acumulação do capital aparece como condição do modo de produção especificamente capitalista e, com ele, a acumulação de capital. Esses dois fatores econômicos provocam, de acordo com a conjugação dos estímulos que eles exercem um sobre o outro, a mudança na composição técnica do capital, o que faz com que a seu componente variável se torne cada vez menor em comparação ao componente constante. (Marx, 2013, p. 700)

Neste sentido, a lei tendencial da queda da taxa de lucro confere um determinante fundamental para a reprodução da lógica global do capital, uma vez que ela é representada pela contradição responsável no movimento do *devir* capital em níveis particulares. A taxa de lucro em escala ampliada tende a diminuir pelo fato de que o incremento de produtividade reduz a porção de valor-trabalho empregado em cada unidade de mercadoria, mantendo em si uma relação inversa ao montante de capital posto em movimento. Além disso, neste processo também estão supostos níveis diferenciados de taxas de lucro no interior das diferentes frações de capital, os quais, por seu turno, representam o ímpeto da lógica pela apropriação de parcelas da mais-valia socialmente produzida entre os capitais particulares de distintas composições técnicas.

Sob o ponto de vista do nível concorrencial, estas leis se traduzem num processo de concentração e de centralização dos capitais, as quais também estarão sob influência de determinantes específicos tais como o preço de mercado e as flutuações da oferta e da demanda, “criando distorções nas taxas de lucro, de molde a atrair (ou a repelir) capitais” (Mathias & Salama, 1983, p. 53). A concentração ocorre na medida em que a capitalização de mais-valia acumulada, que permite sua utilização na expansão da esfera produtiva, se amplia de maneira a formar numerosas capitais que se confrontarão no mercado como produtores de mercadorias. Por outro lado, a centralização é o processo em que ocorre a reunião de várias capitais em um só. Ambos os processos estão interligados, apresentando reações um para com

o outro. Isso porque “a luta concorrencial é travada por meio do barateamento das mercadorias”, uma vez que “o baixo preço das mercadorias depende, *caeteris paribus*, da produtividade do trabalho, mas esta, por sua vez, depende da escala de produção”, logo, “os capitais maiores derrotam, portanto, os menores” (Marx, 2013, p. 702). Este processo também acaba por suscitar níveis diferenciados de desenvolvimento capitalista de país para país, bem como integrar relações sociais de produção capitalistas, pré-capitalistas e semi capitalistas por meio do comércio internacional. Como diz Mandel (1982):

A internacionalização do controle do capital, a verdadeira centralização do capital, sempre implica uma transferência de propriedade, seja de um país para outro, seja de um grupo nacional de proprietários de capital para outros. Aqui também prepondera a lei do desenvolvimento desigual e combinado. A centralização internacional do capital não é necessária nem mecanicamente congruente com a internacionalização da produção, de produtores ou da venda de mercadorias. Somente quanto a internacionalização da produção leva à internacionalização da propriedade do capital – em outras palavras, a uma alteração internacional da propriedade do capital – é que realmente podemos falar de uma internacionalização do capital”. (Mandel, 1982, 229).

Portanto, percebe-se que o tratamento teórico do autor para compreensão da totalidade da reprodução social perpassa pelo conhecimento das determinações da dinâmica do sistema em níveis diferenciados de abstração teórica. A realidade se apresenta de maneira fetichizada, caótica e complexa, logo, o método utilizado pelo autor permite a compreensão organizada dos fenômenos sociais bem como os sintetiza em categorias teóricas que tornam o processo inteligível.

2. Introdução: O caráter anacrônico da Seguridade Social brasileira e seus antagonismos pós 1990

A Seguridade Social brasileira é uma área de pesquisa amplamente difundida e debatida por diversas áreas do conhecimento das ciências sociais aplicadas. Sua importância reside no fato de que a Seguridade Social se tornou uma parte importante da intervenção pública a partir da Constituição de 1988 ao congregar as políticas de assistência social, saúde e previdência social. Ela configura a maior expressão da tentativa de criação de um sistema público de proteção social no Brasil. Logo, envolve uma série de vertentes interpretativas tanto no que diz respeito ao próprio papel do aparelho estatal perante a sociedade quanto a concepção sobre a função de cada uma das políticas que integram a Seguridade.

Se tratando de uma parte da intervenção do âmbito estatal, muitas interpretações sobre a forma como a Seguridade Social foi implementada ao longo dos anos ficam restritas às análises que justificam sua formatação a partir de conjecturas que levam em consideração apenas decisões políticas no âmbito dos governos. Olhando somente por este ângulo, tal avaliação não está de toda maneira equivocada, isto é, uma política pública ou alguma regulação estatal realmente só será implementada a partir de decisões políticas que seguem critérios do regime político vigente.

Todavia, uma análise deste tipo não é capaz de captar a totalidade da complexidade das relações sociais, políticas e econômicas que integram a emergência de determinada política e basicamente prejudica a compreensão das motivações que levaram a intervenção pública a assumir tal formatação, principalmente porque somente o nível aparential da realidade é analisado. Por outro lado, a maneira como as políticas devem ser praticadas para solução dos problemas/questões (sua concepção e delineamento) – além de já possuir uma debilidade analítica em função do próprio diagnóstico realizado – recebem seu tratamento a partir de práticas padronizadas com nenhum (ou pouco) respeito às particularidades da formação social e da especificidade do contexto histórico, ou seja, tratando da *questão social* (Netto, 2013) ou das questões econômicas como uma relação de correspondência entre causa e efeito.

Este tipo de compreensão é típico do método lógico-formal, que procura as respostas para determinadas perguntas/questionamentos apenas nos níveis aparentiais das relações sociais, realizando generalizações a partir da constância de certos comportamentos observáveis e admitindo uma padronização desistoricizada. Então, basicamente, este tipo de compreensão dos fenômenos sociais corrobora com dois principais problemas analíticos: i) a

não observação dos níveis de diferenciados de determinação da realidade concreta; e ii) não é capaz de relevar as condições particulares da formação social e desistoriciza as experiências.

Sob esta problemática interpretativa, a Seguridade Social brasileira é um caso bastante emblemático quando a perspectiva é compreender seu processo de inviabilização, tendo como referência a não implantação completa das orientações contidas na Constituição de 1988 e a marcha agressiva de desfiguração de seus princípios e normatizações ocorridos a partir da década de 1990, através de um outro viés metodológico – isto é, não incorrendo nos mesmos erros do método lógico-formal. Isso por que as normatizações institucionalizadas na Constituição fazem referência a um conjunto de práticas no âmbito da intervenção pública através da criação de um sistema de regulação estatal com a intenção do provimento de direitos sociais e combate às expressões latentes da questão social da realidade brasileira em época, baseando-se em um modelo “importado” de um contexto histórico e político específico vivenciado pelas principais potências mundiais durante “os anos dourados do capitalismo” (Hobsbawn, 1996).

Assim, a tentativa de criação de um sistema de proteção social no Brasil carregou em grande medida um significado histórico de um momento bastante particular do formato da intervenção pública nos países desenvolvidos da Europa (tais como; Alemanha, Inglaterra, França, entre outros) e América do Norte (Estados Unidos e Canadá) durante o período pós Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970. Foi neste período que o capitalismo era regulado pelas regras do acordo de Bretton Woods.

Então, a Seguridade Social brasileira foi inspirada em experiências históricas do período em que a lógica da intervenção pública se pautava por outros princípios de condução. Foi período no qual “Estado Social” (Boschetti, 2016), ou “*Welfare State*” (Esping-Andersen, 1991), “regimes de bem estar” (Gough e Wood, 2006) guardando as particularidades de cada um dos sistemas, era regido, como dizem Behring e Boschetti (2011, p. 92), por um compromisso governamental com a ampliação de recursos para expansão de “benefícios sociais, de consenso político em favor da economia mista e de um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal com o crescimento econômico e pleno emprego”.

Contudo, este sistema foi sustentado somente enquanto o crescimento econômico e a rentabilidade dos capitais foram satisfatórios do ponto de vista da acumulação de capital. Após a segunda metade da década de 1970, quando a dinamicidade deste formato não garantia

as mesmas taxas de crescimento do Produto dos países², as principais potências deram início a um processo de desconstrução de uma série de princípios que guiavam a intervenção do Estado neste período. Tais reformas tinham como princípio a flexibilização de compromissos rígidos que vigoraram durante a etapa do *Welfare State*, vale citar: os compromissos do Estado com programas assistenciais e previdenciários, com regras de estabilidade do trabalho, com o formato da organização da produção e com os investimentos de capital fixo de larga escala (Harvey, 1996).

Assim, deu-se início a uma etapa de “acumulação flexível” do formato da organização capitalista – “a qual se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho e padrões de consumo” (Harvey, 1996, p. 136) – e, por meio do processo de acumulação e superacumulação de capital, produziu a liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros operados pela intervenção pública dos países, colocaram a figura do capital financeiro³ no centro das relações econômicas e sociais a partir de meados da década de 1970 (Chesnais, 2005).

Baseado na figura do capital especulativo de características parasitárias (Carcanholo & Nakatani, 1999), o funcionamento da dinâmica da acumulação capitalista desde a década de 1970 privilegia a valorização autônoma do capital por meio de mecanismos financeiros, sem a necessidade instantânea de realizar todo o processo de valorização através da esfera produtiva. Todo o capital acumulado não reinvestido desde a perda da dinâmica da época dos “anos dourados”, foi centralizado na forma do capital bancário e direcionado para novos espaços de acumulação de abrangência global, a saber: para o mercado acionário e os fundos de pensão, por meio de empréstimos externos e do mercado de derivativos, como forma de manter a valorização dos capitais acumulados que se encontravam ociosos.

A partir da segunda metade da década de 1970, este processo, por seu turno, teve rebatimentos profundos sobre os países do Terceiro Mundo, sobretudo através da dívida externa, conforme explica Chesnais (2005):

Foi nos países do Terceiro Mundo, incentivados a se aproveitar dos créditos aparentemente vantajosos associados a reciclagem dos petrodólares, que as

² Como diz Harvey (1996, p. 135): “de modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo”. Ainda, Harvey (1996, p. 137) apresenta uma série gráfica que demonstra uma queda bastante acentuada da taxa de acumulação e da taxa de lucro a partir de 1972.

³ Existe um debate bastante extenso sobre o sentido teórico e funcional da categoria que rege o movimento da acumulação contemporânea de capital. Chesnais (2005) denomina como “capital financeiro”, “capital portador” de juros ou simplesmente “finança” como sinônimos, mas outros autores como Carcanholo e Nakatani (1999) denominam como “capital especulativo parasitário”.

consequências do “golpe de 1979” foram dramáticas. A multiplicação por três e mesmo por quadro das taxas de juros, pelas quais as somas emprestadas deviam ser reembolsadas, precipitou a crise da dívida do Terceiro Mundo, cujo primeiro episódio foi a crise mexicana de 1982. Nos países chamados “em desenvolvimento” (PED) ou “de industrialização recente” (*new industrialized countries*, NIC), a dívida tornou-se uma forma formidável que permitiu que se impusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se iniciassem processo de desindustrialização em muitos deles. A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia. (Chesnais, 2005, p, 40).

As consequências deste contexto para o caso brasileiro foram dramáticas e explicam em grande medida o período de intensa crise vivenciada durante a década de 1980 (“década perdida”). Conforme aponta Cruz (1984), o crescimento abrupto da dívida externa brasileira, sobretudo a partir de 1974, foi o grande determinante da crise da década posterior. Isso por que, desde o ano de 1964, houve uma combinação de estímulos maciços por parte do governo brasileiro à captação de recursos externos com o cenário internacional bastante tenso em função do primeiro (1973-4) e segundo (1979) choques do petróleo e o choque de juros promovido pelo Federal Reserve em 1979 (FED - Banco Central dos Estados Unidos), que impactou drasticamente na capacidade fiscal do Estado brasileiro. Em 1979 e 1980 foi o período em que “pela primeira vez na história recente da dívida externa, o acréscimo da dívida é insuficiente para pagar os juros da própria dívida vencida no período” (Cruz, 1984, p. 44).

Desta maneira, uma grave crise se instalou no país, com alguns episódios importantes: a declaração de moratória da dívida externa (em 1987), as sucessivas tentativas de estabilização econômica – por meio dos planos de estabilização monetária: Plano Cruzado 1 e 2 em 1986, Plano Bresser (de 1987), Plano Collor 1 (1990) e 2 (1991) – e o processo de redemocratização do país, foram alguns dos principais acontecimentos que representam a extensa instabilidade econômica, social e política do Brasil neste período.

Nesta disjuntiva, através das práticas impostas pelo Consenso de Washington de 1989, o Brasil (e diversos outros países do Terceiro Mundo) teve que se alinhar a um conjunto de práticas exigidas pelas principais potências mundiais (sobretudo, pelos Estados Unidos) em relação às práticas da intervenção pública, que tinham o intuito de promover a padronização da gestão fiscal e econômica tendo como contrapartida a renegociação de seus débitos junto aos credores internacionais. Com isso, a etapa seguinte a década de 1990 foi um período em que ajuste fiscal e as privatizações tinham como objetivo diminuir o “gigantismo” do Estado brasileiro, e as medidas liberalizantes contribuíram para desregulamentação e abertura do

mercado brasileiro. Então, o contexto histórico em que a Constituição de 1988 foi promulgada foi marcado por imensas turbulências que já apresentavam, desde os debates da Assembleia Nacional Constituinte (1987), o caráter limitado e as dificuldades de implantação de vários princípios constitucionais.

Dessa forma, a “reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva a lógica do capital” (Behring e Boschetti, 2011, p. 151) a partir da década de 1990, sobretudo após a implantação do Plano Real e seu conjunto de práticas no âmbito macroeconômico – o tripé macroeconômico: câmbio flexível, metas de inflação e superávit primário –, colocaram a gestão da política macroeconômica, a nível dos governos, como um fator preponderante no que se refere a inviabilidade dos princípios da Seguridade Social, principalmente através de duas principais problemáticas: o caso da orientação das políticas (universal ou focalizada) e o caso dramático do subfinanciamento das áreas que a integram.

Por outro lado, o caráter anacrônico da Seguridade Social brasileira está relacionado à tentativa de replicação de um modelo de intervenção do Estado experimentado em alguns países da Europa e América do Norte que só foi possível graças a condições históricas muito particulares. O projeto de um modelo de proteção social público para o caso brasileiro deu-se em um momento no qual a organização do sistema capitalista não suportava mais um modelo de intervenção pública com tais prerrogativas. Assim, para uma compreensão organizada deste contexto, que é ao mesmo tempo lógico e histórico, exige-se um entendimento da realidade concreta a partir de níveis diferenciados de abstração que respeitem as condições particulares.

Por sua vez, as perguntas fundamentais que servem de norte analítico para esta Tese – quais sejam: i) porque o modelo da Seguridade Social não foi implantado em sua totalidade de acordo com a Constituição de 1988?; e ii) como se expressaram os antagonismos? – que são na verdade, objetos de um mesmo problema, levam à necessidade da análise e observação dos exemplos práticos, isto é, as normatizações legais que determinaram a inviabilização do modelo de Seguridade Social no decorrer do período pós Constituição de 1988.

Portanto, partindo de um quadro teórico para a compreensão desta complexidade, adota-se as premissas da dialética materialista, uma que vez que ela permite visualizar de maneira organizada os fenômenos sociais em níveis diferenciados de abstração, identificando o nível fundamental (essencial) da lógica da reprodução das relações sociais e a materialização particularizada (concreta) sob a perspectiva de uma totalidade integrada e dinâmica.

Para tal, ao nível geral, considera-se que a relação social baseada no capital é a forma predominante que confere a lógica e a dinâmica da organização do sistema capitalista global. O segmento abstrato desta relação se fundamenta pelos vínculos orgânicos entre Estado e capital e como esta relação está organizada historicamente no nível da economia mundial, portanto, em nível lógico e histórico, respectivamente. Por seu turno, esta relação está materializada na maneira como a intervenção pública se realiza em condições particulares, mantidas suas conexões com as determinações mais gerais no que tange a condição estrutural da reprodução global do capital. Logo, a maneira como a intervenção pública tomará a forma de políticas econômicas e sociais geridas pelos governos, denotarão, em nível concreto, os determinantes práticos do processo de inviabilização da Seguridade Social. Então, são três níveis teóricos que devem fundamentar esta análise.

A etapa histórica mundial pós-1970 e a particularidade do caso brasileiro, que desde sempre participou da economia mundial de maneira subordinada e dependente, implicou num conjunto de práticas sob condução dos governos desde 1990, tanto no aspecto da política macroeconômica quanto de mudanças no âmbito institucional da gestão do Estado, que levaram aos motivos de sua inviabilização, isto é, se expressando em uma série de antagonismos ao longo do tempo. Então, percebe-se que a formatação contemporânea da Seguridade Social integra a dinâmica de um conjunto de relações sociais, políticas e econômicas que não se explica somente pelas decisões no âmbito dos governos. Existe uma totalidade que ela faz parte, portanto, compreendê-la, em seus níveis diferenciados de determinação, revela os determinantes que a torna inviável no momento contemporâneo e explica suas modificações recentes.

3. Capítulo 1. A relação orgânica do Estado e do Capital

Este capítulo tem o objetivo de realizar a digressão metodológica/teórica a respeito da vinculação orgânica entre o Estado e o Capital. Por isso, na primeira parte apresenta-se o procedimento de derivação lógica do Estado a partir do capital, demonstrando que o Estado é responsável por produzir e reproduzir a relação social do capital. Ainda nesta seção, é apresentado os diferentes níveis de abstração teórica do Estado, do concreto (os regimes políticos) ao nível mais abstrato (do Estado, enquanto relação social). Na segunda, apresenta-se os níveis de interpretação teórica a respeito da intervenção do Estado no ciclo de reprodução do capital em geral. Por fim, na terceira parte discute-se a participação subordinada e dependente da economia brasileira no contexto da economia mundial a partir da década de 1980.

3.1. A Derivação lógica do Estado a partir do Capital

Tal como a definição dos planos de abstração por meio da observação do método aplicado na análise de Marx para seu estudo sobre o capital, Mathias e Salama (1983) se utilizam dos mesmos artificios para definir a construção teórica da relação entre Estado e capital e definir a articulação da intervenção do Estado perante a sociedade com a lógica de reprodução dessas relações sociais. A derivação categorial do Estado a partir das *formas sociais* que reproduzem a relação social capitalista é o método proposto para posicionar a relação no mais elevado de abstração e definir sua organicidade. Assim, o Estado é considerado também como uma *forma social* que se materializa por meio do *regime político* (que é a *forma do Estado*).

Então, a argumentação dos autores se inicia sobre a proposição da derivação categorial de modo a relacionar a organicidade entre Estado e Capital, sob a seguinte digressão: M (*Mercadoria*) – V (*Valor*) – D (*Dinheiro*) – C (*Capital*). Estas categorias representam *formas sociais*, que são concebidas por objetividades sociais pelas quais o capitalismo se manifesta em formas concretas e desenvolve sua lógica perante a sociedade. Nesse sentido, a afirmação da lógica de reprodução do capital implica necessariamente no Estado⁴ – considerando a

⁴ Como diz Mandel (1982, p. 229): “A internacionalização do controle do capital, a verdadeira centralização do capital, sempre implica uma transferência de propriedade, seja de um país para outro, seja de um grupo nacional de proprietários de capital para outros. Aqui também prepondera a lei do desenvolvimento desigual e combinado. A centralização internacional do capital não é necessária nem mecanicamente congruente com a internacionalização da produção, de produtores ou da venda de mercadorias. Somente quanto a internacionalização da produção leva à internacionalização da propriedade do capital – em outras palavras, a uma alteração internacional da propriedade do capital – é que realmente podemos falar de uma internacionalização do capital”.

relação orgânica entre Estado e capital no nível mais abstrato – mas, enquanto uma *forma social*, através de um procedimento de derivação lógica, tais categorias são sucedidas por uma outra *forma social*, que é a *forma Estado*.

A dedução lógica do capital se estabelece da seguinte maneira: V (Valor) – D (Dinheiro) – C (Capital) → ESTADO. Logo, assim como a *Mercadoria*, o *Valor*, o *Dinheiro* e o *Capital* se manifestam em categorias concretas, a *forma Estado* irá se manifestar em uma forma concreta, que é aparelho estatal. Todas essas *formas sociais* capitalistas tem o objetivo de reproduzir a lógica do capital (interiorizando também suas contradições), sendo sua natureza definida pelo formato hegemônico de reprodução das relações sociais, as quais, por sua vez, são determinadas pelas relações sociais de produção.

Neste sentido, como mostrou Marx no capítulo 24 d'O Capital, que na Inglaterra o Estado Monárquico Absolutista, com o fechamento das terras, da expulsão dos trabalhadores, criou o próprio proletariado para o capital. Como diz ele:

A relação de capital pressupõe o divórcio entre os trabalhadores e a propriedade das condições de realização do trabalho. Logo que a produção capitalista se firma nos próprios pés, ela não conserva apenas esse divórcio, reprodu-lo numa escala sempre crescente. O processo que cria a relação de capital não pode, portanto, ser outra coisa que não o processo de divórcio entre o trabalhador e a propriedade das suas condições de trabalho, um processo que por um lado transforma os meios sociais de vida e de produção em capital e os produtores imediatos, por outro lado, em operários assalariados. A chamada acumulação original nada é, portanto, senão o processo histórico de divórcio de produtor e meios de produção. Ele aparece como original porque forma a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde. (Marx, 2013, p. 785).

Por isso, Mathias e Salama (1983) dizem que o Estado é uma *abstração real*: uma instituição responsável por garantir as próprias relações de produção (isto é, reproduzi-las) mas, mais do que isso, ela é também responsável por produzir tais condições. No nível mais abstrato é o *capitalista coletivo em ideia*, visto que sua funcionalidade não se confunde com os interesses de uma classe específica ou capitais particulares, mas possui o compromisso de produzir e reproduzir as condições gerais da acumulação de capital. “Portanto, o Estado é *uma abstração real, que se realiza – sob a forma de um regime político – no curso da luta de classes*” (Mathias e Salama, 1983, p. 26). Nas palavras dos autores:

O Estado capitalista é uma categoria deduzida de uma outra, que a precede. Sua intervenção se inscreve em relação ao *capital em geral* e aos *números capitais*. Embora a reprodução do capital possa ser concebida sem o Estado, esse (sobretudo) não é o capital. Um laço orgânico os vincula. Esse laço traduz a sucessão das categorias. Ele não é algo externo ao capital, embora não possa de modo algum ser reduzido ao capital. Portanto, sofre a lei do

valor, embora possa influir no andamento da mesma. (Mathias e Salama, 1983, p. 26).

Também nesta linha de raciocínio, Hirata (1980, p. 161) afirma que o Estado não pode ser pensado ao lado e acima da economia, visto que ele é determinado “pela dinâmica da acumulação entre produtores e meios de produção, reproduz em suma as relações sociais, ajudado nisso pelas instituições burguesas (família nuclear, escola, etc.)”, mantendo a aparente troca de equivalentes e a liberdade formal entre as classes – permitindo na verdade a troca desigual. Logo, a separação entre conteúdo e forma do Estado, método utilizado pelos instrumentalistas e teóricos burgueses, confere a “ilusão de uma utilização do Estado para o bem dos trabalhadores” (Hirata, 1980, p. 162). A autora diz que a derivação lógica do Estado a partir do capital, conforme realiza Mathias e Salama (1983), não é de maneira nenhuma um aspecto que nega a dedução histórica da relação orgânica entre o desenvolvimento histórico das formas capitalistas com o Estado, mas sim o que justifica esse procedimento. Isso porque o método materialista assume as categorias de pensamento a partir do reflexo das relações sociais reais determinadas historicamente.

Ademais, Artous (2016) contribui com a caracterização da derivação lógica do Estado ao considerar que a partir do momento em que existe a generalização da relação salarial, o Estado também aparece em sua forma vertical, como poder público. Nas palavras do autor:

Do ponto de vista da análise lógica, o Estado aparece, na mercadoria em geral, mais precisamente na análise do dinheiro. Em seguida, com a análise da relação salarial que, justamente, sobrepõe os dois desdobramentos da relação de produção: “trabalhador livre” e “desportismo de fábrica”. Esses momentos mostram que não se pode proceder como se existissem apenas relações horizontais entre particulares (proprietários). Há também relações verticais por meio, justamente, do Estado como poder público. (Artous, 2016, p. 45, *tradução nossa*).

Cabe destacar que o Estado só é uma abstração em sua época moderna, uma vez que no período pré-capitalista os interesses da família, o trabalho, se haviam elevado ao plano da vida estatal. Dessa maneira, cada esfera privada tem caráter político ou é uma esfera política. A diferença é que as sociedades antigas eram regidas por um sistema de ordens sociopolíticas hierarquizadas e, por outro lado, na sociedade política moderna, ele se constituiu mediante a um sistema de eleição de representações democráticas. Assim, o Estado é responsável por separar os interesses individuais para os gerais. Esta contradição separa a forma social da sociedade civil. Por outro lado, em uma sociedade dividida em classes sociais, o Estado é a forma mediante a qual os indivíduos da classe dominante fazem valer seus interesses

particulares como interesse geral, que é um sentido basicamente fetichizado. (Hac, 2016, p. 79-80).

Portanto, de acordo com Nakatani (1987), o procedimento apontado por Mathias e Salama realiza duas diferenciações basicamente importantes, quais sejam: uma conceitual e outra metodológica. O corte conceitual é definido pela distinção entre *forma Estado* e *forma do Estado*, sendo o primeiro deduzido do ciclo do capital (M – V – D – C) que, por sua vez, implica o Estado. O aspecto metodológico da análise considera o Estado como uma *abstração real* que se manifesta concretamente na realidade da luta de classes sob a forma do regime político (*forma do Estado*). Isso leva aos autores a propor a separação metodológica entre Estado e regime político. Ademais, é sugerido um nível ainda mais próximo do concreto, que é o caso dos governos: “um regime político é, somente, o quadro através do qual a *forma Estado* adquire sua materialização no governo, o Estado, abstração concreta, existe como Universal Singular no Governo” (Salama, 1980, p. 80 *apud* Nakatani, 1987, p. 61).

Nesse sentido, de maneira complementar às proposições dos autores, considera-se que a *forma Estado* responde a uma categoria de mediação entre o Estado, como uma abstração, e sua manifestação – que é caso do regime político –, visto que a *forma Estado* corresponde a uma *forma social* já que esta representa “processos de objetivação das relações sociais, que se estabilizam em uma unidade inteligível por meio das dinâmicas concretas que envolvem luta de classes, economia, política, valores” (Guimarães, 2018, p. 20). As palavras de Hirsh (2010) também auxiliam na compreensão sobre as *formas sociais* e justificam a posição de mediação da *forma Estado* entre o nível mais abstrato e o mais concreto do Estado capitalista:

[...] as *formas sociais* resultam de princípios gerais de socialização, são objetivações das ligações sociais dos indivíduos, contrapostas a eles de maneira coisificada. Em relação à ação social, as formas sociais determinam as orientações ligadas à percepção e aos comportamentos gerais e estruturais, aos quais os indivíduos estão submetidos, e, paralelamente, as reproduzem através da sua ação social. (Hirsh, 2010, p. 48)

Dessa maneira, assim como o capital, o Estado é uma abstração. O primeiro enquanto uma relação social que é determinada pela especificidade das relações de produção capitalistas, o segundo como produtor e reproduzidor deste tipo particular de relação, por isso, ambos estão localizados no mesmo nível de abstração e possuem laços orgânicos. A derivação categorial de Mathias e Salama (1983) – (M – V – D – C) – sugere que o Estado é uma extensão das *formas sociais* que reproduzem a relação social capitalista, sendo ele também uma *forma social*, que é a *forma Estado*. Esta ocupa uma posição de mediação em seu nível

concreto (regime político) com o plano mais abstrato (Estado), caracterizada como uma forma posicional e inteligível de um conjunto de determinações que emergem da luta de classes e dos aspectos da formação social histórica. Por sua vez, a materialidade destas relações está localizada em níveis de abstração mais próximos da realidade aparente, que é o caso dos governos. A esquematização representada na Figura 4 tem como intenção facilitar a visualização desta ordem metodológica:

Figura 4. Níveis de abstração teórica do Estado capitalista.



Fonte: Mathias & Salama (1983) e Nakatani (1987). Elaboração própria.

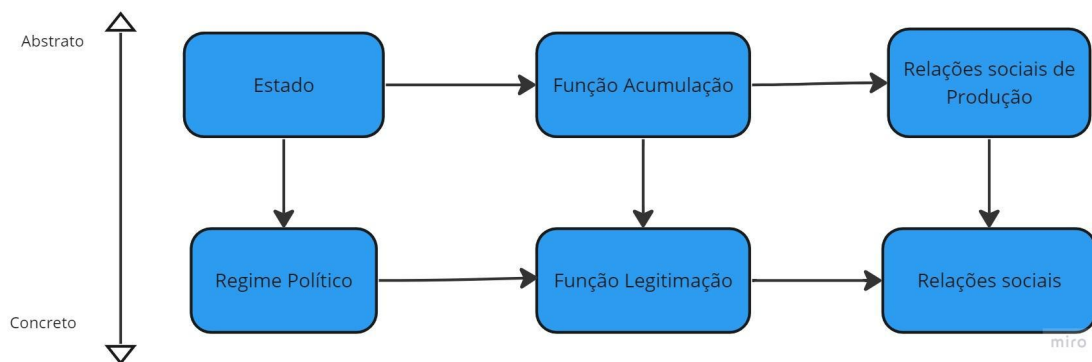
Assim, por meio deste procedimento metodológico, o Estado, enquanto uma *abstração real*, vinculado organicamente ao capital – tendo seu conteúdo determinado pelas relações sociais de produção capitalistas –, terá como função fundamental a produção e a reprodução das relações capitalistas. Seu relacionamento com o modo de produção capitalista, que se reproduz por meio da dinâmica do D (*Dinheiro*) – M (*Mercadoria*) – D' (Δ + Dinheiro), implica em funções assumidas por ele em relação a reprodução do *capital em geral*. Por isso, o Estado incumbe-se de diversas funções nas quais, segundo Mathias; Salama (1983), caberá a ele, em seu nível mais abstrato, a função de produzir e reproduzir as condições da acumulação de capital e, como o Estado é uma *abstração real* que se manifesta no regime político, cabe a este a último a função de *legitimação*.

Em síntese, o relacionamento do Estado com o capital implica em certas funções econômicas, sociais e políticas nas quais foram conjugadas pelos autores em dois níveis distintos de abstração; o mais abstrato pelo fato de sua função fundamental em reproduzir o *capital em geral* – o Estado como *capitalista coletivo em ideia* – e, no nível mais concreto, o regime político tomará conta da dinâmica concreta do conjunto de relações sociais – que são mais amplas do que apenas funções econômicas – agregando uma série de funções em praticamente todas as esferas da vida social (política, econômica, educação, política, etc.) com

o intuito de garantir as condições gerais de reprodução do sistema. A explicação de Nakatani (1987) e a Figura 5 auxiliam na compreensão das considerações de Mathias e Salama sobre as funções do Estado capitalista (1983):

[...]. Mas pode-se afirmar *a priori* que a função/acumulação é determinada fundamentalmente, pelas restrições à acumulação, enquanto a função/legitimação o é pela reprodução social. A formulação de Salama, sobre este ponto, é bastante precisa: a função/acumulação concerne ao Estado e a função/legitimação, ao regime político. A ligação entre estas funções, situadas em níveis diferentes de abstração, representa a *metamorfose* do abstrato ao concreto. (Nakatani, 1987, p. 56)

Figura 5. Funções do Estado capitalista.



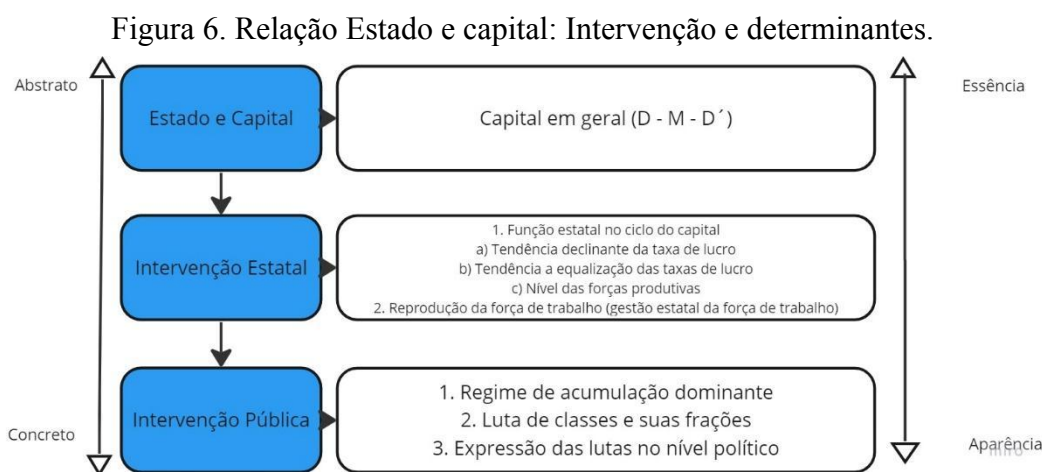
Fonte: Mathias e Salama (1983), Nakatani (1987) e Hirata (1980). Elaboração própria.

Definido o procedimento da derivação lógica do Estado e os níveis de abstração teórica do Estado capitalista, é possível conjugar suas funções em termos da materialização na reprodução do sistema por meio dos aspectos de sua *intervenção*. Assim, os autores dizem que a intervenção do Estado em relação a reprodução da relação social capitalista, se manifesta em dois níveis distintos, quais sejam: a *intervenção estatal* e a *intervenção pública*, cada qual com determinantes específicos. Ao nível mais concreto, pode-se destacar a função das políticas macroeconômicas como resultado das necessidades impostas pela função de acumulação.

3.2. A intervenção estatal, a intervenção pública e a Economia Mundial Constituída

A *intervenção Estatal* localiza-se no mesmo nível de abstração do Estado e possui a função de reproduzir o *capital em geral*; e a *intervenção pública* corresponde às realizações práticas ao nível do regime político, sendo a primeira uma abstração e a segunda a forma concreta realizável. Nesse sentido, “a intervenção pública é a forma de existência da intervenção estatal” (Mathias e Salama, 1983, p. 47). Isso também dá base para os autores

definirem o conjunto de determinantes responsáveis por promover a dinâmica dos níveis da intervenção do Estado que tem suas funções, no caso da intervenção estatal, definidas pelas restrições à acumulação: a função de regeneração dos capitais e a reprodução da força de trabalho. Já o regime de acumulação dominante, a luta de classes e de suas frações e a expressão dessa luta no nível político, representam os determinantes da intervenção pública. A Figura 6 representa os níveis da intervenção do Estado e seus respectivos determinantes:



Fonte: Mathias e Salama (1983). Elaboração própria.

Embora a *intervenção estatal* e a *intervenção pública* estejam situadas em diferentes planos de abstração: a segunda é a manifestação concreta da primeira, “representando a metamorfose do abstrato ao concreto” (Nakatani, 1987, p. 49). Então, tal sistema deve ser compreendido como um formato metodológico que é embasado por alguns princípios da dialética com o intuito de organizar a complexidade das relações sociais que existem ao nível da aparência e são metamorfoseadas/fetichizadas a ponto de esconder a verdadeira essência das relações. Ademais, este conjunto de relações não deve ser compreendido como algo estático, mas como uma totalidade que está em constante movimento.

É necessário destacar, de antemão, que as análises de Mathias e Salama (1983) se referem à particularidade do contexto histórico em que se basearam para sua formulação. As décadas de 1970 e 1980 representam um período de “modificações estruturais do sistema capitalista” (Harvey, 1996) a partir da transição do *Welfare State* (padrão keynesiano-fordista) para o “regime de acumulação de dominância financeira” (Chesnais, 2005). Então, os aspectos que os autores trabalham estão alinhados a esta etapa histórica, logo, algumas de suas teses e hipóteses apresentadas merecem a ressalva quanto às suas modificações históricas. Portanto, a intenção da explicação a seguir é de ressaltar a construção teórica dos

autores como forma de extrair os principais determinantes e poder discuti-los levando em consideração a especificidade do capitalismo contemporâneo.

A explicação de Mathias e Salama (1983) parte da derivação categorial (já descrita) de modo a desvendar a natureza de classe do Estado no nível essencial do conjunto de relações que faz parte. Ou seja, o Estado como um aparelho neutro que se apresenta de maneira externa à sociedade, representa a manifestação de uma realidade fetichizada. Somente com o processo de *derivação lógica* e o tratamento do Estado em diferentes níveis de abstração foi possível determinar a relação orgânica entre Estado e capital e definir a natureza de classe do Estado capitalista – *o capitalista coletivo em ideia*. Dessa forma, o falseamento/fetichização do Estado capitalista ocorre em função, segundo os autores, do processo de expansão das relações mercantis e da extensão da *forma mercadoria* à força de trabalho (*a generalização da mercadoria*). Isso faz com que o Estado apareça apenas enquanto um guardião das relações de produção, escondendo, na verdade, que é ele o garantidor fundamental de uma relação desigual e ao mesmo tempo produtor deste tipo específico de modo de sociabilidade.

Nesse sentido, a hipótese da *generalização da mercadoria* é basicamente importante porque existe uma implicação substancial na teorização dos autores, já que a extensão das relações mercantis, sobretudo para o caso da força de trabalho, atinge níveis desiguais quando se compara a situação nos países desenvolvidos com os subdesenvolvidos. Ou seja, somente para o caso dos países desenvolvidos (de centro) a derivação categorial a partir do capital e a definição da natureza de classe do Estado (o conteúdo do Estado) pode ser derivada/deduzida logicamente do capital. No caso dos países subdesenvolvidos, pelo fato de as relações mercantis não terem atingido uma amplitude de generalização destas relações, a hipótese não pode ser aplicada.

Por isso, dizem os autores que a natureza de classe dos países subdesenvolvidos é derivada da *Economia Mundial Constituída*. Ela é caracterizada como a composição de países (Estados-Nação) com níveis desiguais de desenvolvimento⁵ (isto é, os Estados-Nação desenvolvidos e subdesenvolvidos), hierarquizados por subconjuntos que conformam uma totalidade – que é denominada como *Economia Mundial Constituída* (E. M. C.). Enquanto uma categoria ela representa a *mediatização* das leis mais gerais da lógica capitalista à nível

⁵ A qualificação entre Estados-Nação desenvolvidos e subdesenvolvidos é explicada por Mathias e Salama (1983, p. 39): “o que as qualifica como desenvolvidas e subdesenvolvidas reside nas diferentes condições de emergência da acumulação, e, sobretudo hoje, nos diferentes efeitos dessa acumulação segundo o polo onde ela se realiza.” Por isso, os países subdesenvolvidos são caracterizados como países da *periferia*.

global sobre as os países, as quais serão diferentes para cada caso dependendo da posição ocupada por cada Estado-Nação na divisão internacional do trabalho:

Há uma *lógica* própria à economia mundial que transcende à de cada uma das economias nacionais que a compõem. Essa concepção de economia como um todo estruturado e hierarquizado composto de Estados-Nação permite conceber de modo original o papel das economias desenvolvidas. Essas imprimem ao todo o essencial de suas leis. As leis do centro não se aplicam diretamente à periferia. Essas leis se aplicam à periferia, por conseguinte, de modo *mediatizado* pela economia mundial. As leis da acumulação se situam ao nível da economia mundial. Por isso, a acumulação tem efeitos diferentes no centro e na periferia. Não se trata, portanto, de efeitos *anormais* com relação a efeitos que seriam *normais*, mas da aplicação das mesmas leis com efeitos diferentes. (Mathias e Salama, 1983, p. 40)

Então, a E.M.C. trata-se de um procedimento dedutivo de uma etapa do desenvolvimento do capitalismo no qual a economia hegemônizou-se sob condução das principais mundiais, colocando de outro lado economias que não haviam se desenvolvidos industrialmente e não possuíam os mesmos níveis de competitividade dos países centrais. O período histórico que remete etapa do capitalismo imperialista⁶ é tido como uma parte importante da categorização da E.M.C, já que neste período houve “a partilha do mundo entre as principais potências”, a “difusão das relações mercantis substitui a economia de pilhagem” e os mecanismos de assalariamento substituem a escravidão, acomodando-se em maior ou menor medida ao trabalho forçado” (Mathias e Salama, 1983, p. 40-1)

Nesse sentido, a funcionalidade da E. M. C. exige que existam núcleos de poderes territoriais nos Estados-Nação periféricos como forma de garantir as necessidades das economias centrais. Assim, “A natureza de classe dos Estados que se constituem é conferida pelo tipo de relação que esses últimos são obrigados a manter com os Estados-Nação do centro, desde o final do século XIX” (Mathias e Salama, 1983, p. 42). A Figura 7 exprime a definição da relação da E. M. C. sobre a natureza de classe dos países subdesenvolvidos (ou periféricos):

Figura 7. Natureza de classe dos países subdesenvolvidos.



Fonte: Mathias e Salama (1983, p. 42). Elaboração própria.

⁶ LENIN, V. I. Imperialismo, estágio superior do capitalismo. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

Por mais que esse conjunto de países possuam uma hierarquia no interior da economia mundial, que é materializada pela divisão internacional do trabalho, não se pode visualizar esta estrutura de maneira estática. O movimento no interior dessa estrutura é definido pela autonomia relativa que os países periféricos possuem em relação às especificidades da busca por legitimação, a qual ocorre por meio da intervenção pública dos regimes políticos. Logo, os Estados-Nação subdesenvolvidos não podem ser caracterizados apenas como *instrumentos* dos países centrais, mas sim como uma relação dinâmica que ocorre no interior da divisão internacional do trabalho.

Então, as leis que determinam a reprodução do *capital em geral* – quais sejam: a tendência declinante da taxa de lucro e da tendência à equalização das taxas de lucro –, intermediadas pela condição estrutural da divisão internacional do trabalho da economia mundial, e pelo fato da vinculação orgânica do Estado com a afirmação das formas sociais capitalistas, colocaram os Estados-Nação (tendo os regimes políticos como uma de suas dimensões), sobretudo no período histórico do capitalismo imperialista, como “o lugar onde se vai cristalizar a necessidade de reproduzir o capital em escala”, sendo o lugar “de difusão das relações mercantis e capitalistas, difusão necessária à realização da divisão internacional do trabalho” (Mathias e Salama, 1983, p. 43). Este processo corresponde a *derivação histórica* do Estado em relação a um processo específico do desenvolvimento do capitalismo, mantidos os pressupostos relacionais dos níveis de abstração da *derivação teórica* do Estado capitalista. Neste sentido, os regimes políticos constituem uma dimensão dos Estados-Nação.

Sobre o aspecto das leis abstratas do desenvolvimento do capital, o papel da lógica da E. M. C. e das determinações das relações de poder dos Estados-Nação desenvolvidos sobre a formação social dos subdesenvolvidos, é possível considerar que este contexto se torna um elemento fundamental para compreender as especificidades dos regimes políticos dos países subdesenvolvidos e captar as razões de uma intervenção pública aparentemente avulsa. Ressalta-se que as relações de poder no interior da E.M.C. não se trata unicamente dos fatores econômicos, tendo em vista o papel predominante da intervenção pública sobre o conjunto amplo das relações sociais de cada formação social (economia, política, cultura, etc.) sendo determinadas pelas relações sociais de produção.

A relação de organicidade entre capital e Estado, as funções assumidas por este (último) no que diz respeito a reprodução do *capital em geral* e a estruturação da E. M. C., implica em considerar efeitos diferenciados das leis gerais da acumulação capitalista para o caso dos Estados-Nação do centro e da periferia. A forma como irá se expressar a intervenção

estatal, através da intervenção pública, depende de um conjunto de particularidades que são distintas de outras formações. Alguns erros de análise – como é o caso da visão instrumentalista do Estado – podem ser originados pela ausência da devida relevância ao aspecto relacional das particularidades das formações sociais. Portanto, trata-se de um importante recorte metodológico de análise que proporciona base teórica para a análise em diferentes níveis de abstração, respeitando as especificidades das formações sociais.

Nesse sentido, conforme apontado na Figura 6, os fatores que determinam a intervenção estatal são: a função de regeneração dos capitais e a reprodução da força de trabalho. No caso da intervenção pública: o regime de acumulação dominante, a luta de classes e de suas frações e a expressão dessa luta no nível político, são os seus determinantes fundamentais deste nível. Dessa maneira, conforme já ressaltado, a amplitude destes determinantes depende muito do aspecto histórico das formações sociais e como eles se expressaram nos termos dos três referidos determinantes da intervenção pública. Ou seja, a análise se torna um tanto complexa cada pois cada formação social possui desenvolvimento particular. Mas a partir da análise das determinações da intervenção pública e da intervenção estatal, e observando a forma de relacionamento entre as duas, tanto para o caso dos países desenvolvidos como dos subdesenvolvidos, essa interpretação contribui para a organização dessa complexidade e permite a passagem do concreto para o concreto pensado.

A intervenção estatal refere-se às próprias leis que influenciam a dinâmica do *valor* e seus determinantes são os fatores responsáveis por sua dinâmica. Ao nível de abstração do Estado, a intervenção estatal influencia diretamente o processo de tendência à equalização das taxas de lucro das diferentes frações de capital, uma vez que é responsável por orientar a acumulação de capital e privilegiar certos espaços de valorização. A amplitude de sua intervenção dependerá do nível atingido pelas forças produtivas do capital e do contexto internacional do qual se situa. Como dizem os autores:

[...] O Estado age sobre a tendência ao nivelamento das taxas de lucro. A intervenção do Estado age sobre a desvalorização do capital. Ela leva a uma depreciação de certas frações do capital constante. Essa dupla ação se traduz num melhoramento das taxas de lucro nos ramos de ponta. Ela acentua as transferências de mais-valia social dos ramos retardatários para os ramos de ponta. Essa intervenção estatal não substitui a lei do valor. Ela a orienta num sentido mais favorável aos *interesses* do capital. A intervenção do Estado altera o nivelamento das taxas de lucro. Ao fazê-lo, favorece a emergência de melhores condições para a reprodução desse capital. (Mathias e Salama, 1983, p. 53)

Um outro aspecto deste nível de abstração é o fato da intervenção estatal na gestão da força de trabalho. Pelo fato do Estado ser um produtor e reproduzidor das relações capitalistas – sendo que nos países desenvolvidos o grau de extensão das formas sociais capitalistas é mais amplo e já abarcou praticamente todas as estruturas sociais quando comparado com a magnitude delas nos países subdesenvolvidos, sobretudo na transformação da força de trabalho em *forma mercadoria* – a intervenção estatal, no nível abstrato, atua de modo a produzir, garantir, harmonizar e coligar relações de trabalho que não possuem necessariamente as mesmas condições de socialização ao ciclo do capital. Essa abstração também tem seus fundamentos históricos cujos determinantes são diferentes entre o período colonial, após as revoluções industriais, após a II Guerra e no período neoliberal.

Nos países desenvolvidos o processo é descrito da seguinte maneira:

A socialização estatal passou a predominar sobre a socialização *doméstica*. O setor informal pôde ser assimilado a um exército industrial de reserva, pesando sobre os salários. O aumento do salário indireto permitiu – na opinião de vários autores – uma harmonização entre novas normas de produção (fordismo) e normas de consumo, assim como a caracterização de uma fase da regulamentação das sociedades (regulação monopolista). (Mathias e Salama, 1983, p. 53)

Ou seja, a força de trabalho nos países desenvolvidos passou a se reproduzir por meio da complementaridade entre os setores Estado (salário indireto), salário (mercantil) e setor doméstico (família) – na equação: Estado + salário + setor doméstico. Mas existem especificidades que devem ser relevadas quando se observa o formato da reprodução da força de trabalho nos países subdesenvolvidos, principalmente porque ela se reproduz com *composições* distintas.

Mathias e Salama (1983, p. 161) apontam que a reprodução da força de trabalho nos países subdesenvolvidos obedece à seguinte composição: setor doméstico + setor informal + salário insuficiente + fraca intervenção do Estado. Esta composição é explicada principalmente por dois fatores: i) a mercantilização da força de trabalho não alcançou sua amplitude no caso dos países subdesenvolvidos e ii) pelo fato dos salários serem menores (exploração maior da força de trabalho), fazendo com que a reprodução social se realize em grande medida no setor doméstico e no setor informal. Por isso, a intervenção do Estado, no caso dos países subdesenvolvidos, possui uma fraca participação na força de trabalho, sendo mais importante no desenvolvimento das forças produtivas ligadas diretamente à função de acumulação.

A questão da magnitude do mercado informal e da sua relação com os mercados formais são dois elementos fundamentais para acumulação de capital nos países subdesenvolvidos, pois o alto grau de exploração da força de trabalho – uma vez que a força de trabalho é reproduzida em grande magnitude fora das relações capitalistas – é funcional ao fornecimento de riqueza aos capitais já que ambos são monetizados. Por outro lado, a intervenção do Estado, enquanto um elemento que produz e reproduz relações capitalistas, não se efetiva de modo a destruir relações pré-capitalistas e as substituir por capitalistas, mas sim de integrá-las.

Por isso, a intervenção estatal na reprodução da força de trabalho, em sua dimensão abstrata, forma um laço orgânico entre o setor formal e o informal, já que a totalidade do sistema se nutre de relações de trabalho e processos de exploração de níveis diferenciados: “seu desenvolvimento traduz as modalidades particulares de extensão do capital no contexto do subdesenvolvimento; manifesta os mecanismos originais de assalariamento incompleto e/ou de semi-assalariamento” (Mathias e Salama, 1983, p. 69).

Então, a intervenção do estatal age de maneira importante nos níveis da acumulação, atuando diretamente sobre o nivelamento das taxas de lucro do capital e de suas frações, e para o caso da força de trabalho, sua intervenção, ao nível abstrato, gere a força de trabalho por meio das *composições diferenciadas* nos termos de sua reprodução nos setores mercantil e não-mercantil (além do papel integrador entre os dois setores). Assim, as particularidades do desenvolvimento das formações sociais e seu posicionamento na economia mundial suscitam em maneiras diferenciadas sobre como a intervenção pública se manifesta, sendo que nos países desenvolvidos ela seja mais importante no aspecto da gestão estatal da força de trabalho (previdência social, alocações diversas), enquanto nos subdesenvolvidos ela seja se torna mais presente no setor produtivo. Por sua vez, os aspectos de sua materialização poderão ser observados na intervenção pública, que se adapta, mas que ao mesmo tempo possui uma autonomia relativa frente às especificidades das características dos regimes políticos.

A intervenção pública é caracterizada como “o produto parcial da busca de uma certa legitimação, sobre a qual ela pode influir” (Mathias e Salama, 1983, p. 74). Ela é a forma concreta da intervenção estatal, condensando a relação dos determinantes mais gerais, e ao mesmo tempo mantendo uma autonomia relativa frente a eles. Seus determinantes são aqueles que se relacionam com a busca pela legitimação dos regimes políticos: o regime de

acumulação dominante, o estado e a evolução prevista da luta de classes e de suas frações, e a expressão dessas lutas a nível político.

O regime de acumulação dominante é um determinante fundamental pois corresponde à análise das condições concretas da acumulação e serve para a definição dos parâmetros da intervenção pública. “O regime de acumulação exprime a dinâmica concreta da rede complexa de circulação do capital, estruturada, hierarquizada e historicamente definida” (Nakatani, 1987, p. 58). A política econômica é o principal fator desta expressão, uma vez que estará em total consonância com a amplitude da intervenção pública. Todavia, a definição de uma política econômica também está submetida aos aspectos necessários à legitimação do regime político, o qual “está sujeita a toda uma série de fatores do tipo ideológico, cultural e político” (Mathias e Salama, 1983, p. 76).

Um das teses centrais dos autores é de que, devido ao fato da natureza do Estado nos países subdesenvolvidos ser derivado da E.M.C., o Estado é o local onde irão se cristalizar a necessidade de o capital se reproduzir em escala internacional. Assim, a política econômica dos governos é, ao mesmo tempo, submissa e independente, pois ela responde ao contexto da reprodução do capital global e pode influenciar a divisão internacional do trabalho. Isso, segundo eles, faz com que a intervenção pública nos países subdesenvolvidos esteja mais atrelada ao setor produtivo, atuando de maneira a adaptar “a estrutura da demanda final e a estrutura demanda internacional em função das características da oferta importada” (Mathias e Salama, 1983, p. 79).

Isto é, a estrutura de oferta dos países centrais é transplantada para as economias subdesenvolvidas, o que leva a intervenção pública a atuar adaptando a estrutura econômica à demanda final. Este tipo de atuação levará não só a intervenção direta sobre o ramo produtivo (acumulação), mas também no quadro das taxas de exploração da força de trabalho – fundamentalmente sobre distribuição da renda e os aspectos de uma maior precarização das condições de trabalho – de modo a manter a remuneração necessária aos capitais. Contudo, essa relação está sujeita aos aspectos concretos das questões relativas à legitimação – que não corresponde somente às determinações gerais, já que os regimes políticos possuem autonomia relativa frente a este processo e à sua própria formação social –, por isso, os autores definem os fatores *subjetivos* dos regimes políticos como forma de relacionar o estado da luta de classe e de suas frações e sua expressão a nível político à análise da intervenção pública. Tais fatores correspondem aos limites da intervenção pública.

Assim, os fatores *subjetivos* – ou seja, *o estado da luta de classe e de suas frações e sua expressão a nível político* – são objetos de análise muito importantes, mas de difícil tratamento. A *derivação* da natureza de classe da E.M.C. para os países subdesenvolvidos e a relevância do seu posicionamento na divisão internacional do trabalho, proporciona uma grande contribuição para a relação dialética entre o universal e o particular. Contudo, cada vez que a análise se aproxima mais dos aspectos concretos ou situações específicas, aumenta a quantidade de determinações, o que requer necessariamente uma análise para cada situação particular. A dificuldade de explanação sobre os fatores *subjetivos* se fundamenta pelo conteúdo variante que os fatores assumem materialidade em relação às especificidades das formações sociais. Este é basicamente o desafio de uma análise que propõe o estudo das condições concretas dos aspectos da intervenção pública.

Assim, observa-se que os autores escreveram a proposição sobre o Estado com base em um momento particular da história do capitalismo. Algumas de suas teses remetem-se a processos econômicos e sociais que faziam sentido para o momento em que o capitalismo se reproduzia fundamentalmente por meio da integração de economias com diferentes níveis de desenvolvimento, sobretudo pelo aspecto do desenvolvimento do setor industrial. Ou seja, havia níveis diferenciados em relação à afirmação da lógica capitalista em grande parte dos setores econômicos. (Não que o processo de integração de economias de diferentes estágios de desenvolvimento não ocorra na contemporaneidade, mas com certeza a lógica capitalista se afirmou e mercantilizou diversos setores não capitalistas ou semi-capitalistas das economias subdesenvolvidas em comparação com cinquenta anos atrás). O debate mais latente à época era sobre como o aparelho estatal se envolve no desenvolvimento do setor industrial com a perspectiva de fomentar o processo de substituição de importações.

No Brasil, por exemplo, o debate da Comissão Econômica para América Latina e Caribe - Cepal (década de 1950/60) sobre como o Estado poderia incidir na dinâmica da industrialização no país e diminuir a dependência externa, gerou inúmeras teorizações e importantes contribuições de diversos autores. Pode-se dizer que o debate do desenvolvimento e do subdesenvolvimento representaram uma das maiores marcas do pensamento econômico brasileiro e latino-americano⁷. Contudo, a argumentação de Mathias e Salama leva a críticas bastante contundentes a este tipo de pensamento, justamente porque

⁷ Celso Furtado, Caio Prado Junior, Raul Prebisch, e Fernando Henrique Cardoso são alguns dos expoentes que debateram essa temática.

entendem a relação do subdesenvolvimento como um aspecto que está relacionado ao domínio dos rumos da acumulação de capital e não unicamente às etapas de industrialização atingida por eles. Por isso, compreendem a E.M.C. como uma categoria de mediatização das relações capitalistas organizadas pela divisão internacional do trabalho, o que suscita o aspecto da adaptação à estrutura da oferta transplantada das economias desenvolvidas para as subdesenvolvidas.

Eles também identificam parcelas distintas em relação a reprodução da força de trabalho como forma de elucidar a relevante participação do setor informal (não mercantilizado) no caso das economias subdesenvolvidas. A hipótese da generalização da mercadoria, por exemplo, define a natureza capitalista do Estado no caso dos países desenvolvidos, mas, para o caso dos subdesenvolvidos, sua natureza é definida pela E.M.C., por conta do grau inferior de mercantilização que atingiu à força de trabalho. Todavia, este é um aspecto que tem-se modificado historicamente em virtude da extensão das formas sociais capitalistas no conjunto de países subdesenvolvidos. Além disso, a forma da intervenção pública, que assume materialidade através do relacionamento da intervenção estatal num plano de abstração superior, depende dos fatores subjetivos que são típicos da especificidade dos regimes políticos das formações sociais.

Nesse sentido, optou-se por descrever alguns dos principais fatores apontados pelos autores como forma de relevar as diferenças que a intervenção pública assume a depender da posição ocupada pelos países na E.M.C. Logo, a especificidade do formato da intervenção pública depende fundamentalmente do regime de acumulação dominante que se estrutura por meio da divisão internacional do trabalho. Fica destacado, portanto, que a intervenção pública é produto da particularidade histórica dos princípios gerais que regem a acumulação de capital.

Portanto, a proposição teórica de Mathias e Salama (1983) apresenta uma formatação metodológica que facilita a compreensão não só da proposição teórica do Estado capitalista, mas conseguem exprimir a aproximação relacional entre os aspectos aparentiais (forma) com os fundamentos essenciais (conteúdo). Ela permite igualmente analisar as especificidades dos regimes políticos dos Estados-Nação do centro e da periferia e seu tipo específico de intervenção pública, sem promover a redução da análise somente aos fatores externos e impositivos da lógica capitalista. Assim, eles dizem:

[...] A modificação da distribuição das rendas, a criação *ex nihilo* de inteiras faixas da indústria, a deterioração dos preços relativos dos bens do setor

público durante períodos bastante longos, *constituem* manifestações da necessidade de uma intervenção estatal importante. Elas devem ser compreendidas como *imposições*. Essas imposições são particularizadas pelo lugar que as economias subdesenvolvidas ocupam na economia mundial. Mas esse lugar não leva apenas a esse tipo de imposição. Constitui um elemento de base suscetível de explicar a especificidade dos regimes políticos nos países subdesenvolvidos. (Mathias e Salama, 1983, p. 88)

O fragmento acima explicita a forma de articulação da intervenção do Estado em relação às particularidades pelas quais ela se efetiva, todavia, as *imposições* no período contemporâneo são basicamente diferentes em função das características do padrão de reprodução do capitalismo pós 1970. Assim, no que diz respeito ao período contemporâneo, a acumulação de capital passou por profundas modificações: a estrutura da divisão internacional do trabalho se modificou, novas *formas funcionais do capital* passaram a interferir predominantemente sobre os rumos da acumulação, e o papel das economias subdesenvolvidas – apesar de continuarem subdesenvolvidas – frente às novas requisições de valorização dos capitais, enfim. O que demanda uma análise mais profunda do papel da intervenção pública no contexto da estrutura do capitalismo contemporâneo, sobretudo porque a figura do capital financeiro passou a determinar a lógica de funcionamento da acumulação à nível mundial a partir da década de 1970.

Neste momento, fica destacado que a crise de superacumulação impactou diretamente na aceleração do processo de financeirização, assim, por exemplo, parte dos gastos com os juros da dívida pública (parte oriundas de receitas e outra parte de novas dívidas) remunera diretamente o capital monetário e pode aparecer como contratendência. Este movimento é derivado das exigências da função de acumulação que irá se expressar no funcionamento das políticas macroeconômicas que se moldam em função de tais exigências.

3.3. O posicionamento do Brasil na Economia Mundial Constituída a partir da década de 1980

A teoria da derivação, por sua vez, se baseia em alguns destes princípios para explicar a forma aparentemente neutra, desmedida e externa do Estado. Isso é explicado por meio da consideração de que Estado e capital possuem uma relação orgânica. Todavia, conforme aponta Nakatani (1987), algumas análises da teoria da derivação não deixam claro o procedimento da derivação e nem explicitam como ocorre a relação orgânica entre Estado e capital. Por isso, apoiando-se em Mathias e Salama (1983), procurou-se demonstrar por meio da dedução lógica que Estado e capital estão vinculados organicamente.

Assim, a dedução lógica do Estado a partir do capital [M (Mercadoria) – V (Valor) – D (Dinheiro) – C (Capital) → Estado], implica necessariamente no Estado, pois ele é o responsável pela produção e reprodução das relações sociais capitalistas. Sem uma instituição que produzisse e garantisse este modelo de sociabilidade específico, o capital não poderia ser concebido. Nesse sentido, o Estado é uma *abstração real* que se realiza por meio dos *regimes políticos*. Os *governos*, por sua vez, correspondem a um terceiro nível de abstração teórica do Estado, sendo eles responsáveis por gerir as políticas econômicas, sociais e da regulação estatal.

A inter-relação entre Estado e capital é expressa por meio da intervenção do Estado na reprodução da sociedade. A intervenção estatal está ao nível do Estado (*forma Estado*) e representa as próprias leis que influenciam a dinâmica do valor e garantem as condições de reprodução do modelo de sociabilidade do capital. A intervenção pública localiza-se no nível dos regimes políticos (*forma do Estado*) e corresponde à maneira pela qual o modo de regulação viabiliza as condições gerais da acumulação de capital.

Por sua vez, a E.M.C. é trabalhada como uma categoria de mediação das leis gerais da acumulação capitalista para os diferentes países. A estrutura da E.M.C. corresponde à forma de inserção dos países na divisão internacional do trabalho e exprime a forma como os Estado-Nação são responsáveis por gerenciar a acumulação de capital em escala global.

Conforme explicou-se através da análise de Mathias e Salama sobre os aspectos da característica da adaptação à estrutura de oferta dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos e das composições diferenciadas da reprodução da força de trabalho, foi possível observar que a particularidade histórica da estrutura da E.M.C. define as regras gerais de funcionamento da acumulação de capital. Logo, considera-se que a E.M.C. é produto da dedução histórica de cada etapa específica do regime de acumulação de capital.

Portanto, através deste estudo, verificou-se que: i) Estado e capital se localizam no mesmo nível de abstração teórica e possuem uma relação orgânica; ii) este relacionamento se materializa por meio da intervenção do Estado em dois níveis de abstração distintos: a intervenção estatal (ao nível abstrato) e a intervenção pública (ao nível dos regimes políticos) – cada um com seus determinantes específicos; iii) a E.M.C. responde a estrutura da divisão internacional do trabalho e *mediatiza* níveis diferenciados dos impactos das leis gerais da acumulação capitalista sobre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, possuindo impacto direto na relação de poder entre os Estados-Nação.

Assim, assume-se que a intervenção pública está relacionada com o regime de acumulação de capital dominante, que se expressará em relação à particularidade histórica e posicional do país no interior da E.M.C. Isso leva a considerar que a lógica de acumulação de capital em suas características contemporâneas implica numa intervenção pública que sustente a valorização dos capitais.

É importante ressaltar que no processo histórico, a partir do século XVI já se inicia a constituição de um mercado mundial, segundo Marx (2013), portanto, o desenvolvimento da Economia Mundial Constituída passa pelo período colonial, neocolonial até as formas atuais. No caso, brasileiro, uma das primeiras mercadorias produzidas foi o pau-brasil, com trabalho forçado dos índios, e comandado pelo Estado monárquico de Portugal. Durante o período colonial, a força de trabalho era escrava, após o fim da escravidão e da colônia, nem todos os escravos se tornaram assalariados e passaram a “inchar” uma parte das cidades. Além disso, parte dos trabalhadores imigrantes e nas fazendas de café eram colonos não assalariados. Neste sentido, o Brasil integra a economia mundial de maneira subordinada a reprodução do capital em escala internacional (Ianni, 2005, p. 256), de modo que as especificidades da formação social brasileira resultaram em contextos basicamente distintos em relação a generalização das *formas sociais* do capital verificadas nas principais economias.

Em se tratando do período que se concentra esta pesquisa, durante a década de 1980 o país atravessou por uma das maiores recessões econômicas de sua história. A alta vulnerabilidade externa do país contribuiu para que o país ingressasse em uma imensa crise econômica, influenciada principalmente pelas sucessivas crises do petróleo e pela alta dos juros da economia norte-americana em 1979. Assim, a manifestação daquela crise pode ser percebida por uma queda vertiginosa do Produto Interno Bruto (queda de 3,5% de 1984 a 1986 e de 3,2% em 1988) e uma imensa aceleração dos preços de característica hiperinflacionária (em 1987 a inflação esteve em 431%, em 1988 saltou para 1117,9% e, em 1989, 2012,6%). Somado àquele quadro, esgotava-se, também, o ciclo de crescimento que ficou conhecido como “milagre econômico brasileiro” (1968-73). A partir de então o PIB brasileiro manteve pífias taxas de crescimento (à exceção dos anos 2006, 2007 e 2011, nos quais o PIB cresceu por pouco mais de 4%). Assim, o contexto de ajuste fiscal combinado a elevadas taxas de desemprego caracterizou a economia brasileira, desde a década de 1980 até a atualidade.

Conforme destacam Nakatani e Oliveira (2010), a crise da década de 1980 também fora resultado do esgotamento da estratégia de desenvolvimento econômico baseado no

processo de substituição de importações. Esse processo começa pela década de 1930, é transformado em um projeto e políticas durante a década de 50 até seu esgotamento na ditadura militar. Por outro lado, como consequência também deste processo, a população brasileira, que já sofria as barbáries de um período de mais de quinze anos sob Ditadura Militar, ampliou a insatisfação popular, o que dava condições para o fortalecimento dos movimentos sociais e o proveniente sentimento geral da sociedade da necessidade de reformas no Estado brasileiro.

Contudo, como destaca Marques (2010, p. 6) a eleição do Presidente Fernando Collor de Melo (em 1990) foi uma etapa decisiva para o estabelecimento de uma ordem neoliberal no Brasil e o rompimento por completo com o modelo desenvolvimentista – o qual ainda era representado pelo governo Sarney (1985-90). Nesta disjuntiva, o modelo da Constituição de 1988 não era compatível com a cartilha neoliberal que se efetivou com muita força no Brasil pós 1990. A ascensão do neoliberalismo foi em grande parte influenciada pelo fracasso de uma série de tentativas de planos de estabilização com o propósito de combater a inflação: o Plano Cruzado (1986), o Cruzadinho (07/1986), o Cruzado II, o Plano Bresser (06/1987), o programa denominado ‘feijão com arroz’ (1989) e o Plano Verão (1989) (Nakatani e Oliveira, 2010, 22). Desses, apenas o Plano Cruzado teve relativo sucesso. Assim, o processo inflacionário, no final da década de 1980, cresceu a taxas absurdas e o PIB caiu consideravelmente.

A inflação estimada pelo IGP-DI passou de 431,9% em 1987 para 1117,9% em 1988, e para 2012,6% em 1989. Em contrapartida, a taxa de crescimento do PIB ingressou em uma trajetória de queda depois de ostentar níveis elevados entre 1984 e 1986: caiu para 3,5% em 1987, -0,1% em 1988, e para 3,2% em 1989. (Nakatani e Oliveira, 2010, p. 22). Dessa forma, com o fracasso destes planos e a eleição de Collor, a política econômica brasileira foi baseada fundamentalmente nos postulados do Consenso de Washington. Esse conjunto de medidas fazia coro ao um “consenso” internacional de diminuição da intervenção pública na economia. Segundo Marques (2010):

Ficaram conhecidas como Consenso de Washington as recomendações para os países da América Latina, definidas em reunião realizada em 1989, em Washington, na qual participaram economistas do FMI, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Essas recomendações, constituídas de dez regras, foram assumidas como política oficial do FMI em 1990, e compreendiam o seguinte: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros

de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; eliminação das restrições ao investimento estrangeiro direto, privatização das estatais, desregulamentação econômica e trabalhista; defesa do direito à propriedade intelectual. (Marques, 2010, p. 7).

Os postulados de uma condução estatal nos moldes do neoliberalismo foram colocados em prática logo no início do governo Collor. Entretanto, Marques (2010) considera que é no período dos governos Fernando Henrique Cardoso que de fato a política econômica significou uma subordinação total à ideologia do neoliberalismo e aos interesses do capital internacional, sobretudo o financeiro. Ainda segundo a autora, são notadas diversas desfigurações no sistema de proteção social da Constituição de 1988, privatizações nos diversos ramos de empresas públicas e, com o Plano Real: o câmbio passa a ser flutuante, o estabelecimento da política de metas de inflação e a necessidade de superávits primários. Estes últimos “acertados com o FMI, irão não só inibir o gasto público, como sepultar, de uma vez por todas, a possibilidade de um retorno ao Estado desenvolvimentista” (p. 7).

Com efeito, o avanço do neoliberalismo a partir da década de 1990 no Brasil e o modelo de política econômica imposto por este pensamento hegemônico internacional, que foi aprofundado a partir dos governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), constituiu a base da economia política do governo Lula. Apesar de algumas variações – sobretudo na política de investimento estatal através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de uma “maior atenção” à área social e a política constante de valorização do salário mínimo – o tripé macroeconômico (metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante) estabelecido com a crise do Plano Real e a manutenção desses fundamentos no período de 2002 a 2010, inviabilizam quaisquer considerações que possibilitassem a constatação sobre o rompimento entre a política do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o do Partido dos Trabalhadores (PT).

De acordo com a explicação de Nakatani e Oliveira (2010) a partir do Plano Real, as medidas de ajuste se intensificaram, podendo ser divididas em duas fases. A primeira fase (1995-9) corresponde à sustentação do plano por meio da âncora cambial. Segundo os autores, este sistema tinha por objetivo sustentar a estabilização monetária por meio da combinação do câmbio sobrevalorizado com altas taxas de juros. Isso incentivou o ingresso de capitais estrangeiros, “[...] em grande medida de curto prazo, com o objetivo de suprir as demandas do balanço de pagamentos e viabilizar a estratégia desenhada pela equipe econômica de fortalecimento do nível de reservas internacionais” (Nakatani e Oliveira, 2010, p. 31). Em

contrapartida, isso resultou no aumento da vulnerabilidade externa combinada com o aumento da dívida líquida do país e do pagamento de juros oriundos de empréstimos e financiamentos externos.

A segunda etapa (1999) corresponde a estruturação do sistema de metas de inflação, caracterizando mais claramente o tripé macroeconômico, qual seja: metas de inflação, câmbio flutuante e meta de superávit fiscal. Nesse sentido, os preços seriam regulados por meio do Sistema Nacional de Liquidação e Custódia (Selic) e a política fiscal passaria a ser baseada na garantia de superávits primários com o intuito de honrar com os compromissos financeiros, como os juros da dívida interna.

Por outro lado, em consonância com o processo de implantação do Real, a Reforma do Estado de 1996 foi um aspecto fundamental para consolidação de um modelo de gestão do Estado nos moldes da exigência dos organismos internacionais. Esta reforma foi idealizada por Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-8), na qual propunha-se uma série de medidas para a administração pública que favoreciam o processo de terceirização e privatização de esferas do serviço público avaliadas como não exclusivas do Estado.

O diagnóstico a respeito deste momento é explicado por Bresser-Pereira (1996), e se fundamenta basicamente por dois principais fatores que influenciaram essa necessidade de reformar o Estado: i) a crise econômica da década de 1980 e ii) a globalização que se afirmava de maneira mais forte no início da década de 1990, uma vez que durante na década de 1990 o papel do Estado se alterou, já que a abertura comercial já era uma realidade, justamente, por uma requisição da globalização. Então, o novo papel do Estado neste contexto é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura – uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes a competirem em nível mundial.

O autor considera que a Constituição de 1988 é retrógrada, centralizada, hierárquica e rígida. Isso porque ela foi fruto das forças políticas e sociais contraditórias da época do final do regime militar. De um lado ela é a uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesceram com o advento da democracia. Então, a Carta desconsiderou completamente as novas orientações da administração pública moderna.

Além disso, outras medidas institucionais, merecem ser destacadas:

[...] a autorização para a participação de instituições financeiras estrangeiras no sistema de crédito brasileiro (1995); a eliminação da taxa sobre a remessa de lucros ao exterior (1995); e a criação dos Brazilian Depositary Receipts (BDRs), que permitiram às firmas estrangeiras negociarem suas ações nas Bolsas brasileiras. Além disso, foi criado, também em 1995, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (Proer), que garante créditos especiais, fornecidos pelo Bacen, aos bancos privados em momento de necessidade. Em 2000, foram abertas aos não residentes as aplicações no mercado de câmbio, e foi suprimida a exigência de autorização do Bacen para aquisições de recursos externos. A essas medidas seguiram-se várias outras, com destaque para a eliminação da restrição dos investimentos estrangeiros nos mercados de capitais e derivativos, em 2006, e o fim da cobertura integral do câmbio nas operações de exportação, em 2007 (Marques, 2010, p. 11).

Ademais, a circulação de capital, de entrada e saída, também foi facilitada pela eliminação de taxas, seja sobre o lucro das empresas e sobre a entrada de capitais que, a partir destas medidas, diferenciavam-se quanto à sua nacionalidade.

Desta maneira, pode-se afirmar que o Plano Real criou as condições tanto para a abertura financeira da economia, por meio da ampliação do mercado de crédito, como também foi responsável por colocar o orçamento público brasileiro numa posição de total subordinação ao capital de comportamento especulativo, sobretudo pelos valores exorbitantes pagos com a manutenção e amortização da dívida pública brasileira. Em outras palavras, esses custos foram a “conta” da estabilização monetária atingida pelo Plano. Assim, as frações financeiras da burguesia, nacional e estrangeira, foram as que mais se beneficiaram do novo tipo de intervenção pública que se implantou desde então. E o mecanismo pelo qual isso foi possível foi a aplicação de políticas de cunho neoliberal (Pochmann, 2017).

Como já foi destacado, o movimento do capitalismo em âmbito mundial pós 1970 questionava a interferência do Estado, enquanto, no Brasil, a sociedade clamava por sistema que fosse democrático e que o Estado agisse em função do saneamento de problemas econômicos e sociais. Mesmo assim, com este embate, a força dos movimentos sociais durante a década de 1980 foi tamanha que possibilitou a redemocratização e o estabelecimento de uma nova Constituição, a de 1988. Esta última, sem dúvida nenhuma, trouxe uma nova possibilidade de configuração para o Estado brasileiro.

O prevalecimento deste tipo de política é explicado por Paulani (2006) partindo do princípio da ideia de instauração de um “estado de emergência econômico” no Brasil pós 1990. A autora considera o estabelecimento do estado de emergência no Brasil a partir das tentativas fracassadas de estabilização monetária durante a metade dos anos de 1980,

principalmente o Plano Cruzado (fevereiro/1986). Para tal afirmação ela considera duas causas principais

Porque desponta aí a necessidade de salvar o país da anomia econômica que uma hiperinflação inevitavelmente produziria, e porque, esses planos, por sua própria natureza, não eram passíveis de serem aprovados publicamente, sob pena de comprometerem os resultados pretendidos. (Paulani, 2006, p. 8).

A necessidade de resolução dos problemas do país, principalmente em relação à pressão inflacionária que recaía sobre os mais pobres, colocou a necessidade de uma política econômica (no caso o Plano Cruzado) para, inclusive, consolidar o poder civil no país. Logo, o fato de as medidas serem tomadas basicamente por meio de decretos, não representavam maiores problemas. No entanto, com o fracasso do Plano, a continuidade do crescimento da inflação e uma trajetória de queda do PIB deslegitimavam as políticas de cunho desenvolvimentista. “Isso abriu as portas para a difusão dos princípios e valores que conformam o pensamento neoliberal, a começar pelo ataque ao Estado, visto como a raiz de todos os males, e às empresas estatais, vistas como monstros de ineficiência”. Este contexto entrava em choque com o caráter das políticas estabelecidas pela Constituição de 1988, o que dividiu o país entre o projeto liberal capitaneado por Collor, que era o ataque aos marajás e aos privilégios dos funcionários públicos, e projeto popular defendido por Lula nas eleições presidenciais de 1989.

Contudo, conforme aponta Paulani (2006), existiu nesta época o sentimento de que o Brasil “ingressava num período de emergência econômica que parecia infundável e as promessas de que as reformas liberalizantes colocariam o país no eixo do crescimento acabaram por prevalecer” (p. 12), o que, com definição de Collor à presidência, levou o Brasil a se enquadrar no esquema político neoliberal e consolidou o sentimento de que esta seria a única saída para resolução dos problemas inflacionários e da dívida externa que recaíam sobre o país.

Portanto, a visão da autora, ao considerar que no Brasil pós 1990 se constitui um *estado de emergência econômico*, caracteriza um período em que medidas emergenciais, penosas para o conjunto da sociedade, não tiveram a intenção de resolver os problemas e rapidamente retornar para a normalidade. Na verdade, tais medidas possuem a intenção de transformar a exceção em regra. Neste caso, as políticas implementadas colocaram o Brasil na rota de valorização do capital financeiro internacional na condição de periferia, e isto caracteriza a real intenção do estado de emergência econômico: um instrumento de imposição

da ordem mundial. Ademais, para a autora, o governo Fernando Henrique Cardoso representou a afirmação do estado de emergência econômico no Brasil e, o governo Lula, a decretação definitiva.

A acumulação financeirizada, por sua vez, se mostrou muito mais dependente do Estado do que o capital industrial, e suas características contemporâneas (do capital fictício) evidenciam suas particularidades do não comprometimento algum sobre qualquer geração de valor na sociedade, com a geração de emprego e renda e com as políticas sociais. Por isso, sua dinâmica é demasiada perversa e dependente do Estado para sua valorização em relação ao capital industrial. É uma relação perversa de dependência muito bem equacionada que aprisiona todas as relações econômicas e sociais à este modelo atual de acumulação. Marques nos diz:

Nesse quadro, o lugar das políticas sociais está em um “Não Lugar”, pois não faz parte da agenda desse tipo de capital. Não se trata de dizer que elas não são prioritárias e sim que elas não interessam ao capital. Ao contrário, elas são vistas como um obstáculo ao pleno desenvolvimento de sua vocação: fazer dinheiro sem se dar ao trabalho de organizar a produção. O único interesse que esse tipo de capital tem em relação às políticas sociais é na transformação dos sistemas públicos de aposentadoria (de repartição) em sistemas privados, de capitalização, como forma de amealhar mais recursos para suas atividades especulativas. (Marques, 2015, p. 18).

Por isso, considera-se fundamental adotar as premissas de organização metodológica da relação entre Estado e capital em diferentes níveis de abstração, conforme explicam Mathias e Salama (1983). “O Estado, com efeito, é uma *abstração real* que se realiza sob a forma do regime político” (Mathias e Salama, 1983, p. 47). A explanação dos autores situa a relação entre Estado e capital através de seus laços orgânicos e organiza a forma como o Estado intervém na sociedade a partir de dois níveis, a saber: a intervenção estatal e a intervenção pública. A primeira está ao nível do valor e expressa as condições para a reprodução da relação social baseada no capital. A segunda é a forma particularizada de manifestação da primeira, que depende da posição ocupada pelo país na Economia Mundial Constituída (E.M.C.)⁸. Por sua vez, os governos situam-se num nível ainda mais concreto (abaixo da intervenção pública), expressando a forma de gestão da intervenção pública por

⁸ A E.M.C é caracterizada como a composição de países (Estados-Nação) com níveis desiguais de desenvolvimento (isto é, os Estados-Nação desenvolvidos e subdesenvolvidos), hierarquizados por subconjuntos que conformam uma totalidade. Enquanto uma categoria ela representa a *mediatização* das leis mais gerais da lógica capitalista à nível global sobre as os países, as quais serão diferentes para cada caso dependendo da posição ocupada por cada Estado-Nação na divisão internacional do trabalho.

meio das políticas econômicas e sociais administradas por eles. Então, são três níveis de uma mesma realidade: a intervenção estatal, a intervenção pública e os governos.

Assim, ocorre que Seguridade Social se tornou parte da intervenção pública a partir da Constituição de 1988, uma vez que ela integra a estrutura organizativa do Estado brasileiro. As mudanças institucionais no âmbito da Seguridade Social, promovidas pelos governos pós 1990, revelam no nível prático o antagonismo entre a intervenção pública padronizada pela Constituição de 1988 com a intervenção pública moldada pelas recomendações internacionais. Principalmente pelo Consenso de Washington e Plano Brady⁹.

A adequação aos princípios de intervenção pública determinado pelas grandes potências esteve em grande parte relacionada, conforme aponta Cruz (1986), com a forma de participação do Brasil no contexto da globalização financeira da década de 1970, sobretudo através das características do endividamento externo brasileiro do período de 1964 a 1980. A tomada vultosa de empréstimos externos ampliou a vulnerabilidade externa do país frente a um período de intensa instabilidade da economia mundial. O cenário crítico da década de 1980 foi decisivo para inviabilização das prerrogativas constitucionais que remetem a ampliação de intervenção do Estado na estruturação da Seguridade Social, visto que as práticas de ajuste fiscal se tornaram predominantes na forma de condução do Estado.

Assim, enquanto o Brasil lograva por modelo de proteção social organizado na Seguridade Social, o modelo de acumulação do capitalismo contemporâneo, operado pelas grandes potências, já se pautava por outros princípios de intervenção pública quando comparado com o período keynesiano-fordista. É nesse sentido que fica representado o caráter anacrônico da Seguridade Social no Brasil, de acordo com Calixte e Fagnani (2018):

A proteção social brasileira passou por algumas tensões entre paradigmas antagônicos. O Estado Social formalmente instituído em 1988 já estava na contramão da doutrina hegemônica global. A centralidade do ajuste macroeconômico ortodoxo e da reforma liberal do Estado exigia a substituição do recém-implantado Estado social pelo Estado mínimo liberal. A Constituição de 1988 era incompatível com a doutrina liberalizante e a contrarreforma exigia que fosse eliminado desse documento o capítulo da “Ordem Social”. (Calixte e Fagnani, 2018, p. 329)

Behring e Boschetti (2011) também reconhecem a condição anacrônica e atrasada do projeto de Seguridade Social no Brasil e o processo de inviabilização em curso desde 1990:

No Brasil, do ponto de vista da reforma democrática anunciada na Constituição de 1988, em alguns aspectos embebida da estratégia

⁹ Sobre os impactos do Consenso de Washington e do Plano Brady para a estrutura organizativa do Estado brasileiro, ver Batista (2009).

social-democrata e do espírito *welfariano* – em especial no capítulo da ordem social –, pode-se falar de uma contra-reforma em curso contra nós, solapando a possibilidade política, ainda que limitada, de *reformas* mais profundas no país, que muito possivelmente poderiam ultrapassar os próprios limites da social-democracia, realizando tarefas democrático-burguesas inacabadas em combinação com outras de natureza socialista. (Behring e Boschetti, 2011, p. 150)

Portanto, a maneira como os governos praticaram as políticas econômicas, sociais e de regulação do Estado implicou num movimento em que a Constituição de 1988 se tornou basicamente incompatível. Assim, o antagonismo, em termo de concepção sobre a gestão do Estado, se expressou na forma de uma série de antagonismos mais localizados no interior da gestão que levaram ao processo de “desfiguração” (Fagnani, 2008) de vários princípios constitucionais. E o pouco que ainda foi implantado é, e continua sendo, objeto de desconstrução por parte dos governos contemporâneos sob premissa de que um sistema de proteção social na magnitude da Seguridade Social da Constituição de 1988 é impraticável. Assim, a explicação deste contexto leva a necessidade de observar os fatores que levam a este antagonismo e como ele se expressou na prática sob a forma de gestão dos governos.

Desta maneira, fica expresso que o anacronismo que caracteriza os preceitos da Constituição de 1988 na área da Seguridade Social, é explicado pelo fato de que o tempo histórico das “novas” exigências da acumulação de capital imputaram um modelo de intervenção estatal que impede o alargamento das funções elencadas pela Carta. No caso brasileiro, no nível concreto, a forma mais clara desta expressão é o modelo de política econômica implementado a partir de 1990 (mas, sobretudo, pós-Real), que se tornou fortemente comprometido com a valorização dos capitais particulares alocados na esfera financeira (que são altamente atrelados ao espectro da dívida pública), e acabam por impor uma série de medidas antagônicas à Carta.

4. Capítulo 2: As origens do Estado Social e os limites da política social no capitalismo

O capítulo tem como objetivo discutir as classificações sobre o período do Estado de Bem-Estar Social a partir da produção de autores selecionados e suas diferentes perspectivas. Este é um debate conceitual, mas que ao mesmo tempo recria a história dos sistemas de proteção social. Para tal, na primeira seção, optou-se por realizar o procedimento de redução dos dados textuais, partindo do viés da análise qualitativa como forma de identificar correspondências e lacunas entre os textos analisados, além disso, o procedimento auxilia o processo de escrita do referencial bibliográfico. Na segunda seção, apresenta-se as perspectivas dos autores que os levaram a caracterizar/conceituar as experiências históricas do período posterior ao Estado de Bem-Estar Social. Na terceira parte, realiza uma apreensão crítica do debate a partir da teoria da derivação do Estado a partir do Capital.

É sabido que o estudo das tipologias da política social é bastante diverso, conforme demonstrou Coimbra (1987). Segundo o autor, na tentativa de unificar as abordagens da política social, qualificou um conjunto de sete abordagens – quais sejam: a “perspectiva do serviço social”; a “teoria da cidadania”; o “marxismo”; o “funcionalismo”; a “teoria da convergência”; o “pluralismo”; e as “teorias econômicas da política social” – em dois subgrupos, em que “no primeiro, teríamos as três mais difundidas” e “no segundo, as quatro remanescentes, de uso limitado a grupos mais reduzidos de autores” (Coimbra, 1987, p. 75). Por outro lado, o estudo que se segue, vislumbra apresentar a crítica a determinadas apreensões sobre a maneira com a qual o Estado é tratado nestas análises, ou seja, independentemente das tipologias de estudo da política social, qual o significado é dado ao Estado em tais análises.

4.1. Etapa prévia: redução de dados com aplicação do software do *Nvivo*

Aplicou-se, portanto, a análise qualitativa sobre o material escolhido como forma de possibilitar a leitura e compreensão organizada. Isso possibilita a produção de inferências textuais que auxiliam o mapeamento das ideias dos autores; permite a qualificação da extração dos conceitos/categorias e complementação entre determinadas compreensões dos autores; motiva a identificação de lacunas teóricas. Nesse sentido, como descreve Gil (2008, p. 155-7), a aplicação da análise qualitativa é realizada em três etapas: a de redução dos dados, a de apresentação da análise, e de conclusão/apontamentos.

Como sugere o autor, a utilização de softwares *CAQDAS* (*Computer-Aided Qualitative Data Analysis Software*) pode contribuir em grande medida na facilitação das atividades da

pesquisa, mas não substituem a figura do pesquisador. No caso desta aplicação, a utilização do software contribuiu em grande proporção para as seguintes tarefas: identificação de padrões textuais para referência bibliográfica escrita; codificação de segmentos de texto; arquivo, busca e recuperação de segmentos de texto; conexão de dados para formar agrupamentos ou redes de informação; geração de redes conceituais. Então, os *outputs* estão representados nas Figuras a seguir foram realizados com o auxílio do software *Nvivo* (*Qsr International*).

I) Os apontamentos realizados nas seções seguintes foram formulados com base na leitura organizada dos principais elementos trabalhados pelos autores. Neste sentido, foram definidos quatro “nós” de prospecto análise no material: “conceito/categoria”, “Definição/caracterização”, “aspectos relevantes sobre o formato das experiências concretas de política social”, “perspectiva propostas para a política social”. Estes últimos foram sintetizados e reduzidos conforme o Quadro I, sendo previamente destacados como aspectos *generalistas* de prospecção analítica dos textos. Então, o Quadro I, apesar de os autores trabalharem uma mesma temática com focos distintos, sugere a relevância de aspectos que se complementam suas visões pelo fato de identificarem a natureza de classe do Estado como essencialmente capitalista, bem como as funções desempenhadas em pelo Estado em relação às funções de acumulação e legitimação.

Contudo, os apontamentos sobre as experiências históricas de política social dos regimes sugerem a relevância a fatores distintos. Assim, apontam perspectivas diferentes em termos dos limites (ou dos objetivos) das políticas sociais no capitalismo, quando debatem critérios próprios a respeito da emancipação humana (Behring, 2016), a *desmercadorização* (Esping-Andersen, 1991) e a *desclientização* (Wood e Gough, 2006), sendo os dois últimos considerados como perspectivas relativistas.

Quadro 1. Síntese dos aspectos analisados

Aspectos	Behring (2016)	Esping-Andersen (1991)	Wood e Gough (2006)
-Conceito/categoria	Estado Social	<i>welfare states</i>	Regimes de bem-estar
-Definição/caracterização	Designa a regulação econômico-social por meio de políticas sociais; necessidade de atribuir determinações objetivas; mostrar que a incorporação de “feições” sociais pelo Estado não retira dele sua natureza	Se relaciona com a qualidade dos direitos sociais, com a estratificação social e com o relacionamento entre Estado, mercado e família. O nível de desmercadorização dos direitos sociais dos <i>welfare states</i> implica em mudanças de <i>status</i> dos indivíduos em	Permite analisar a evolução das modificações regimes, incorpora a relação entre conjuntos de direitos e o desempenho de deveres correlativos; gama mais ampla de atores de domínio público, não confinados no Estado; insegurança e informalidade.

	essencialmente capitalista	termos de estratificação social	
Aspectos relevantes sobre o formato das experiências concretas de política social	São o resultado da histórica relação entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas e o papel do Estado. Resultando em <i>políticas sociais</i> ou sistemas de <i>seguridade social</i> de características particulares	As forças históricas por trás das diferenças históricas entre os regimes: a natureza da mobilização de classe (sobretudo da classe trabalhadora); as estruturas de coalizão política de classe; e o legado histórico da institucionalização do regime	Regimes tendem a se reproduzir através do tempo como resultado da forma como os interesses são definidos e estruturados. Estão sempre relacionados a questões de poder, conflito, dominação e acomodação; 9 aspectos: modo de produção dominante; relação social dominante; fonte dominante de vida; forma dominante de mobilização social; forma do Estado; desenho institucional, resultados do bem-estar; dependência do desenvolvimento; natureza da política social
-Perspectiva “proposta” para as <i>políticas sociais</i>	Emancipação política (cidadania burguesa); Emancipação humana (superação da sociabilidade capitalista)	Desmercadorização, ampliação de direitos sociais e modificação da estratificação social	Desclientização, menor dependência de relações clientelistas, melhores condições de segurança e bem-estar

Obs.: Elaboração própria

II) Árvore de palavras, Nó: Conceito/Caracterização, para os seguintes casos: Estado Social (Behring 2016); “welfare states” (Esping-Andersen, 1991); “welfare regime/s” (Wood e Gough, 2006); $n < 20$, caracteres > 5 . As nuvens de palavras apresentadas a seguir destacam os termos mais repetidos em forma do agrupamento apresentado nas Figura 8, 9 e 10. Estes agrupamentos sugerem que o “Estado Social” está mais relacionado ao caráter social que o Estado adquiriu neste momento específico da história do capitalismo, sem sugerir a superação do mesmo. Por outro lado, o “welfare state” tem uma relação aproximada a respeito do comportamento das classes com as respectivas características dos diferentes modelos/sistemas de “welfare states”. Enfim, os “regimes de bem-estar” estão basicamente relacionados a maneira como Estado provisiona segurança a sua população através da formatação das políticas públicas implementadas.

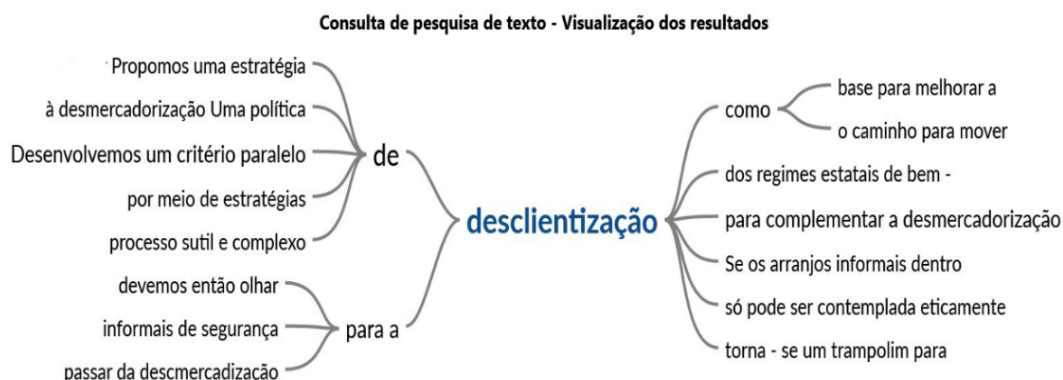
III) Consulta de termos: “Desmercadorização” (Esping-Andersen, 1991) e De-clientelization (desclientização, Wood e Gough). A árvore de palavras indica um termo raiz e as ramificações refletem suas conexões textuais. É possível destacar uma inferência clara sobre a Figura 12, quer dizer, uma das premissas de Wood e Gough (2006) em sua “proposta” para as políticas sociais: “passar da desmercadorização” “para” “desclientização” como “caminho para mover regimes informais de segurança para a desmercadorização dos regimes estatais de bem-estar social”. Ou ainda, quando dizem: “desenvolvemos um critério paralelo de “desclientização” “para complementar a desmercadorização”, exaltando, portando o relacionamento entre os dois conceitos. No caso de Esping-Andersen, é evidente na Figura 11 uma de suas principais considerações sobre a desmercadorização e a sua relação com os direitos sociais: “não há dúvida de que a” “desmercadorização” modifica o “status dos indivíduos vis-à-vis o mercado”, pois torna-os menos dependentes do mercado.

Figura 11. Pesquisa de Texto: “Desmercadorização” (Esping-Andersen, 1991)



Obs.: Elaboração própria Termo raiz: “desmercadorização” num. núm. palavras = 5, ordem das ramificações: número de correspondências.

Figura 12. Pesquisa de Texto: “Desclientização” (Wood e Gough, 2006)



Obs.: Elaboração própria. Termo raiz: “desclientização”, núm. palavras = 5, ordem das ramificações: número de correspondências.

4.2. Debate conceitual sobre as experiências do Estado de Bem-Estar Social

4.2.1. Conceito: “Estado Social”

A *questão social* representa um conceito sobre especificidade que caracteriza a forma como a força de trabalho é reproduzida no modelo de sociabilidade sob o regime de acumulação capitalista. A lógica de desenvolvimento do capital reproduz também a *questão social* através da dinâmica do *capital em geral* (Rosdolsky, 2011, p. 49-54) e de suas leis imanentes. Logo, este conceito está inscrito no nível de abstração da reprodução global do capital, sendo materializado na reverberação das contradições entre capital e trabalho no nível aparential, isto é, a relação social do capitalismo – que coloca, de um lado, trabalhadores que não possuem as mínimas condições de prover sua subsistência se não por meio da venda de sua força de trabalho e, de outro, a classe capitalista detentora dos meios de produção que acumula riqueza por meio da extração de mais-valia gerada no processo de produção – e o desenvolvimento das forças produtivas implicam na total submissão da força de trabalho à dinâmica da acumulação de capital. As expressões da *questão social* são, no nível concreto, as “condições paupérrimas” (Netto, 2013) e de “vulnerabilidade social” (Carmo e Guizardi, 2018) da reprodução dos trabalhadores enquanto classe social.

Por sua vez, o reconhecimento da *questão social* como ação pública por parte do Estado esteve majoritariamente relacionado com medidas de disciplinamento da força de trabalho ou, posteriormente, quando havia algum risco no fornecimento da força de trabalho para capital no período correspondente à fase do capitalismo concorrencial, segundo Netto (2009). Alguns exemplos deste tipo de intervenção são descritos por Behring e Boschetti (2011, p. 49-51), tais como: o Estatuto dos Trabalhadores de 1349, o Estatuto dos Artesãos de 1563, as Leis dos pobres elisabetanas, que se sucederam entre 1531 a 1601, Lei do Domicílio de 1662, *Speenhamland Act* de 1795, a Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou a Nova Lei dos Pobres de 1834. Estas são algumas leis consideradas como protótipos da política social, mas as suas conformações, segundo as autoras – apoiadas na visão de Castel (1998), tinham a intenção de

[...] estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam da sua força de trabalho para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido; regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos oferecidos. (Behring e Boschetti, 2011, p. 50)

Entretanto, para Boschetti (2016) só é possível se referir a sistemas de proteção social a partir da Crise de 1929 e sua decorrente expansão pós Segunda Guerra Mundial (a partir de 1945), tendo em vista que

[...] um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, e tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que a existência de políticas sociais em si não constitui um sistema de proteção social. O que configura a existência de um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. Tem como premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições mínimas necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los. (Boschetti, 2016, p. 26)

Neste mesmo sentido, ressalta-se a explicação de Netto (2009) para o caso do aparecimento dos primeiros sistemas de proteção europeus relacionando-os com a alteração do modelo da intervenção do estado no período do capitalismo concorrencial para a etapa do monopolista – o período de transição tratado pelo autor é aquele que corresponde ao estágio seguinte a metade do século XIX. Para ele as condições de reprodução do capital na etapa concorrencial requereriam um modelo de intervenção do Estado que apoiava a acumulação de capital e mantivesse as relações sociais na forma de um “cioso guardião das *condições externas da produção capitalista*” e interceder de maneira a garantir a “propriedade privada dos meios de produção burgueses somente em situações precisas – donde um intervencionismo emergencial, episódico, pontual” (Netto, 2009, p. 24-5). Já na etapa do capitalismo monopolista, o argumento do autor é que as funções do Estado ultrapassam as funções da etapa do capitalismo concorrencial:

[...]. Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalistas, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômica *desde dentro*, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções *políticas* do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas. A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primariamente, como aludimos, da demanda que o capitalismo monopolista tem de vetor-econômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir superlucro dos monopólios – e, para tanto, poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções. (Netto, 2009, p. 25).

Dessa maneira, segundo o autor, a intervenção do Estado se tornou *ativa* em vários aspectos da vida econômica e social no período do capitalismo monopolista. A regulação

estatal passou a ter como objetivo principal a potencialização da acumulação de capital na forma da acumulação monopolística. Isso significa dizer que, no período tratado pelo autor, a mudança do padrão de acumulação se expressou num processo de concentração e centralização dos capitais em decorrência do impacto direto da tendência declinante da taxa de lucro no período concorrencial, logo, a concentração em monopólios preponderou enquanto lógica da acumulação de capital, sendo estruturalmente estimulado e garantido pela intervenção do Estado.

O pano de fundo teórico das considerações de Netto (2009) referencia-se na exposição de Marx sobre a caracterização do Estado como o comitê “executivo da burguesia”, na qual a classe dominante detém a supremacia do poder político e pode direcionar o caminho da intervenção para o objetivo mais fortuito para a acumulação de capital, já que o poder político é a manifestação de seu interesse enquanto “capitalista coletivo em ideia”. Por sua vez, a internalização de pautas por parte da intervenção do Estado relacionadas a *questão social* toma a forma de políticas sociais sob a égide dos Estados-nacionais através do estabelecimento de regimes políticos democráticos que tornaram possíveis a inserção das classes mais fragilizadas na agenda de intervenção do Estado. Assim, o sistema político representa a condensação da relação de força entre as classes sociais, que a depender do grau dessa luta – caso esteja pendendo para uma ou para outra classe – irá se expressar materialmente numa intervenção do estado que favoreça mais uma ou outra classe (ou frações destas).

Por sua vez, esta intervenção se materializa, segundo Netto (2009) nas funções *diretas* operadas pelo Estado, as quais estão relacionadas ao fornecimento de condições para reprodução do capital por meio investimentos no setor energético, na entrega aos monopólios de complexos construídos com recursos públicos – isto é, setores que a princípio não eram atrativos para o capital privado e que são essenciais no fornecimento de matérias primas baratas para o capital –, na aquisição e na participação em empresas que passam por dificuldades, no fornecimento de subsídios para o setor privado, entre outros.

Nas funções *indiretas*, a intervenção do Estado se realiza por meio da garantia de compra da produção de grupos monopolistas, garantindo a possibilidade de valorização dos capitais excedentes, por meio de investimentos públicos em transporte e infraestrutura, na preparação da força de trabalho para atividades requeridas pelos setores monopolistas, e através de investimentos em pesquisas e desenvolvimento. Além disso, o papel *estratégico* do Estado se tornou preponderante na planificação e projeção de médio e longo prazos, isto é,

atuando “como um instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise” (Netto, 2009, pp. 26-7).

Para o caso da força de trabalho esta intervenção também se realizou de maneira contínua e sistemática:

O processo é mais abrangente e preciso: quer pelas contradições do fundo do ordenamento capitalista da economia, quer pelas condições intermonopolistas e entre os monopólios e o conjunto da sociedade, o Estado – como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio. (Netto, 2009, p. 27)

Neste caso, a articulação das funções econômicas e políticas do Estado no período dos monopólios são um traço fundamental no que diz respeito à possibilidade do prosseguimento da acumulação de capital, uma vez que as alianças entre as classes sociais se tornaram determinantes para a formação de um *consenso* que tinha por objetivo a funcionalidade do modelo de acumulação. Isso, segundo Netto (2009), fez com que o Estado assumisse demandas de setores da classe trabalhadora – as quais vinham se organizando por meio do movimento operário – com o objetivo de assegurar a legitimação do sistema político frente a sociedade, mantendo a coesão desta frente a possibilidade de contestação da ordem monopólica. Nas palavras do autor:

No capitalismo dos monopólios, tanto pelas características do novo ordenamento econômico quanto pela consolidação política do movimento operário e pelas necessidades de legitimação política do Estado burguês, a “questão social” como que se *internaliza* na ordem econômico-política; não é apenas o acrescido excedente que chega ao exército industrial de reserva que deve ter a sua manutenção “socializada”; não é somente a preservação de um patamar aquisitivo mínimo para as categorias afastadas do mundo do consumo que se põe como imperiosa não são apenas os mecanismo que devem ser criados para que se dê a distribuição, pelo conjunto da sociedade, do ônus que asseguram os lucros monopolistas – é tudo isto que, caindo no âmbito das condições gerais para a produção capitalista monopolista (condições externas e internas, técnicas, econômicas e sociais), articula o enlace, já referido, das funções econômicas e políticas do Estado burguês capturado pelo capital monopolista, com a efetivação dessas funções se realizando *ao mesmo tempo* em que o Estado continua ocultado a sua essência de classe. (Netto, 2009, pp. 29-30)

Portanto, o combate às expressões da *questão social* toma a forma sistemática de *políticas sociais* públicas por meio da intervenção do estado na etapa do capitalismo

monopolista, as quais se realizaram em função da necessidade da reprodução da lógica de acumulação monopolística. Elas não possuem a intenção de emancipar o trabalhador de sua condição de submissão estrutural ao capital, mas afirmar esta condição por meio de políticas sociais que conferem a legitimação do Estado perante a sociedade. Assim, no nível político do Estado as políticas sociais são integradas, internalizadas e operadas de maneira a assegurar as condições adequadas para o desenvolvimento no modelo de acumulação monopolista, tendo em vista que através delas o Estado burguês recebe adesão de “categorias e setores cujas demandas incorpora, sistema de consenso variáveis, mas operantes” (Netto, 2009, p. 30).

Assim, a especificidade das *políticas sociais* no capitalismo monopolista corresponde a processos de controle da força de trabalho “ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalistas/trabalhadores; lançada no exército industrial de reserva, através dos sistemas de seguro social” (Netto, 2009, p. 31). Isso caracteriza a funcionalidade das *políticas sociais* também sobre seu aspecto da ampliação do acúmulo de riqueza no nível dos capitais particulares, já que o Estado assume/socializa parte dos custos da reprodução da força de trabalho, operando assim no sentido de ampliação do consumo; por meio das políticas educacionais e das formações técnicas, oferecendo os recursos humanos necessários para as atividades produtivas; e através de políticas setoriais materializadas em investimentos reformas urbanas, habitação, saneamento, entre outras.

Em síntese, duas características são fundamentais para qualificação da intervenção do Estado nesta etapa: i) corresponde as políticas que de alguma maneira servem para formar um *consenso social* para que a ordem monopólica não seja contestada ao nível do político e, por outro lado, ii) elas estimulam diretamente a acumulação de capital (através das atividades estatais descritas). Logo, as *políticas sociais* praticadas no âmbito da intervenção pública dos regimes políticos tornaram-se ações pulverizadas e fragmentadas sem contestar o fundamento da *questão social* como um fenômeno estrutural da lógica de acumulação do capitalismo.

A perspectiva crítica de Boschetti (2016) busca precisar os regimes de proteção social a partir da categoria *Estado social*. Para ela, as políticas sociais materializadas na forma dos sistemas de proteção social carregavam consigo objetivos bastante importantes para a lógica de desenvolvimento do capitalismo enquanto modo de sociabilidade, sobretudo pelo fato de atuarem sob duas perspectivas principais. A primeira é o fato da potencialização direta da acumulação de capital por meio da construção de hospitais, escolas, equipamentos públicos, moradias, centros de assistência social, contribuindo, assim, para a manutenção do pleno emprego. A segunda é o fato da intervenção do Estado propriamente dita nas áreas sociais em

seu aspecto político-institucional – por meio da internalização de certas demandas na agenda Estatal – contribuindo para a ampliação do consumo, uma vez que “permitiam liberar parte dos rendimentos salariais para ativar o gasto com aquisição de mercadorias” (Boschetti, 2016, p. 27).

A autora diz que os regimes de proteção social efetivados no contexto europeu carregaram características próprias e alguns conceitos são formados para explicar determinados modelos de intervenção do Estado, tais como: *Welfare State* (anglo-saxão), *État Providence* (francês), *Sozialstaat* (alemão) e Estado de Bem-Estar Social. Contudo, estes conceitos expressam em si, segundo a autora, uma valoração objetiva comum: o fato de que nessas experiências a intervenção do Estado se materializava na perspectiva da provisão do bem-estar, a proteção social e a igualdade social no capitalismo. Nesse sentido,

[...] O que se denomina aqui de Estado social capitalista, portanto, é o Estado que, no capitalismo tardio (Mandel, 1982), assume importante regulação das relações econômicas e sociais, tendendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista, assentando em políticas sociais destinadas a assegurar trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social. (p. 28).

O que se intenta, com o uso do termo Estado social para designar a regulação econômico-social por meio de políticas sociais, é atribuir ao Estado capitalista suas determinações objetivas, sem mistificações, ou seja, mostrar que a incorporação de feições sociais pelo Estado não retira dele sua natureza essencialmente capitalista. (Boschetti, 2016, p. 29)

A precisão categorial buscada pela autora, com o uso do termo *Estado social*, refere-se à relevância do aspecto da natureza capitalista que o Estado carrega incrustado no intento de suas intervenções, seja no campo econômico ou na regulação social. Dessa forma, a análise caminha para uma crítica radical em relação a efetivação das políticas de proteção social afirmando que elas, nos marcos do capitalismo, não apresentam a possibilidade de um processo emancipatório da sociedade, uma vez que a perspectiva da igualdade plena não se efetivará em função das próprias contradições fundantes da relação social que forma o capital. “Alterar o padrão de desigualdade não significa superar a desigualdade, mas provocar a distância entre os rendimentos e acesso aos bens e serviços entre as classes” (Boschetti, 2016, p. 25).

Assim, ela considera que as políticas sociais na forma das experiências dos sistemas de proteção social verificados na Europa carregam consigo características e temporalidade histórica mais ou menos comum. A ampliação destes sistemas apareceu em decorrência de uma postura mais ativa do papel do Estado na regulação das relações capitalistas, sobretudo

após a Segunda Guerra Mundial. Isso porque o padrão de acumulação capitalista da época monopolista apoiou-se num modelo específico de intervenção do Estado, o qual é fortemente induzido pelas políticas keynesiano-fordistas. Por sua vez, sua visão aproxima-se bastante da perspectiva apresentada por Netto (2009) sobre a relação das origens destes sistemas com o papel diferenciado do Estado em relação à etapa concorrencial. Além disso, ambos consideram que os tipos diferenciados dos modelos de proteção social representam no nível político a mediação do papel da luta de classe em relação às particularidades de cada país.

A perspectiva assumida na análise de políticas sociais é a de que são resultado de relações contraditórias determinadas pela luta de classes, pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas.
[...] As experiências concretas são diversas porque se erigem na histórica relação entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas, o papel do Estado e das classes sociais em cada país. Considera-se, portanto, que as condições nacionais atribuem aos sistemas de proteção social características e particularidades que os distinguem sem, contudo, suprimir a morfologia capitalista. (Boschetti, 2016, p. 25)

Para os três casos apontados pela autora – quais sejam: o caso alemão, o francês o anglo-saxão – as diferenças entre as terminologias adotadas para explicação dos tipos dos sistemas carregam a caracterização comum que é a de se atribuir um papel interventor do Estado na economia e nas áreas sociais, entretanto, a observação dessas experiências revelam particularidades extremamente importantes. No caso alemão, desde sua origem, o modelo (*Sozialstaat*) “assentou-se na tensa relação entre assistência social e seguro, entre os propósitos de vincular os direitos dos trabalhadores ao trabalho obrigatório e, assim preservar a força de trabalho, ou proteger os trabalhadores da indigência por meio da assistência social” (Boschetti, 2016, p. 36).

Sob governo de Bismarck (1871-90) a Lei do Seguro-Saúde (1884) e a Lei contra Acidentes de Trabalho (1884) foram as maiores expressões a nível nacional de uma obrigatoriedade ao provimento de seguros assistenciais, elas foram resultado de uma série de outras legislações anteriores de abrangência municipal e revelaram o caráter fortemente referenciado na lógica do seguro da proteção social alemã, na qual somente algumas categorias de trabalhadores possuem a habilitação para acessar os benefícios. Entretanto, a Lei de Seguro-Saúde (1884) também releva a existência de princípios relacionados à assistência social, o que amplia a caracterização do sistema para além do modelo estrito dos seguros. “O *Sozialistaat* nascente significa, portanto, a institucionalização e o deslocamento da *questão social* para o campo da política legislativa” (Kott, 1995, p. 73 *apud* Boschetti, 2016, p. 34).

Apesar de não ter instituído um sistema de seguridade social universal, outras características foram incorporadas pelo sistema alemão, tais como: direitos à educação universal, habitação, seguridade social (que engloba a assistência social e saúde). A experiência alemã, principalmente pelo aspecto dos seguros sociais obrigatórios, foi extremamente importante no espraiamento desta lógica de proteção social para vários países da Europa, Ásia, Américas e Austrália, a partir do final do século XIX (Boschetti, 2016, p. 36).

Segundo Mishra (1995 *apud* Boschetti, 2016, p. 38) três são os princípios norteadores do *Welfare State* inglês:

1) Responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego, prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência, (Mishra, 1995 *apud* Boschetti, 2016, p. 38).

Assim, este modelo esteve basicamente alinhado com a perspectiva universalista e ampliava a lógica dos seguros sociais até então predominantes. O reformador social de grande expressão, que era responsável por construir as principais ideias deste modelo, foi William Beveridge o qual apoiava-se também nas propostas de intervenção estatal de J. M. Keynes. O resultado de suas ideias recebeu a forma acabada no Plano Beveridge e a contribuição para a institucionalização do *Welfare State* inglês se fez presente no relatório *Social Insurance and Allied*. O mérito do Plano Beveridge

[...] constituiu fazer uma fusão das medidas esparsas já existentes, ampliar e consolidar os vários planos de seguro social, padronizar os benefícios e incluir novos benefícios como seguro-acidente de trabalho, abono familiar ou salário família, seguro-desemprego e outros seis auxílios sociais: auxílio funeral, auxílio-maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para os trabalhadores por conta própria. (Marshall, 1967 *apud* Boschetti 2016, p. 39-40).

Os três pilares do *Welfare State* inglês – educação, seguros e saúde – foram formalizados por meio da Lei de Educação, da Lei de Seguro Nacional e da Lei de Serviço Nacional, que foram apresentadas por três comissões, sendo W. Beveridge o responsável pelo segmento da seguridade social. Dessa maneira, a experiência inglesa tem suas bases assentadas num sistema de proteção social robusto e com uma amplitude maior do que a

lógica securitária, sendo também influenciador do *Social Security Act* (1935) do governo Roosevelt nos Estados Unidos (Boschetti, 2016, p. 40).

Por fim, o *État Providence* (França) assemelha-se ao conceito de *Welfare State* uma vez que possui sua afirmação ao “incorporar a ideia da responsabilidade estatal na regulação do mercado, com vistas a responder a situações de riscos pessoais e sociais” (Boschetti, 2016, p. 41). Sua origem é marcada pelos primeiros seguros sociais estabelecidos pelo Estado com vistas a cobrir acidentes de trabalho, por meio da Lei de Seguro (1898). Sua decorrente ampliação, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, incorpora princípios do modelo bismarckiano (seguro social) e beveridgiano (assistência social universal).

Então, a Seguridade Social é tida como princípio norteador da caracterização do *Estado social*, mas a intervenção do Estado nas áreas sociais não é restrita somente às ações práticas do aparelho estatal. As ressalvas feitas pela autora quanto a utilização do termo *Welfare State* como um representante genérico das experiências do *Estado social* é extremamente importante, uma vez que essa generalidade encobre muitas particularidades que acabam por descaracterizar as próprias experiências históricas:

Com bases nestas considerações, é possível afirmar que a seguridade social não se confunde e nem é sinônimo de *Welfare State*, *État Providence* ou *Sozialstaat*, mas é parte integrante e mesmo elemento fundante e constituinte de sua natureza, bem como de sua abrangência. Isso significa que a compreensão da seguridade social predominantemente em qualquer país é imprescindível para a compreensão da natureza do Estado social. Também é evidente que a seguridade social não se confunde e nem se restringe ao seguro social (ou previdência social, para utilizar a expressão brasileira). Ainda que possa haver importantes distinções em cada país, pelo menos três elementos passaram a construir historicamente a seguridade social: os seguros, a assistência médica/saúde e as prestações assistenciais. (Boschetti, 2016, p. 44)

O conceito de *Estado social* é proposto pela autora como uma categoria que busca explicar um modelo de intervenção do Estado em um momento específico do capitalismo monopolista. Seu significado enquanto um conceito designa o intuito de fundamentar o uso do “termo Estado social como categoria mais apropriada para explicar a natureza do Estado capitalista que se erigiu após a crise de 1929 e se expandiu após a Segunda Guerra Mundial nos países de capitalismo central e periférico” (Boschetti, 2016, p. 31).

Portanto, a “feição social” foi assumida por parte da intervenção do Estado como resultado da emancipação política nos moldes da cidadania burguesa em resposta à conjugação de direitos como resultado da luta de classes. A perspectiva radical da autora indica, desta maneira, sua visão sobre a incapacidade de o Estado Social superar a

desigualdade de classe no capitalismo, isto é, promover a emancipação humana (em outras palavras; superar os limites da sociedade burguesa).

É importante ressaltar que as explicações de Netto (2009) e Boschetti (2016), são extremamente importantes para compreensão, a partir de uma perspectiva histórica das causas/motivações que levaram o Estado a assumir determinadas funções em diferentes períodos. O desenvolvimento das forças produtivas do capital e a mediação da luta de classes ao nível político desta relação, segundo eles, são responsáveis pela conformação de determinados tipos particulares no que se refere aos modelos de proteção social implantados. As considerações destes dois autores, apesar de algumas diferenças em relação ao foco dos estudos, são parecidas e carregam basicamente os mesmos significados teóricos.

No caso de Netto (2009, p. 26), quando afirma que o “Estado foi capturado pela lógica do capital monopolista”, evidencia a intervenção do Estado como um aspecto que se relaciona funcionalmente às determinações mais gerais da acumulação de capital. Por isso, o autor identifica que as mudanças do regime de acumulação de capital – isto é, a passagem da etapa do capitalismo concorrencial para a etapa do capitalismo monopolista – requereu uma nova forma de intervenção do Estado, na qual deveria interceder de maneira mais ativa do que na época anterior quando era apenas “cioso guardião das *condições externas da produção capitalista*”. Isso quer dizer que o aparelho estatal passou a funcionar de maneira *ex-ante* e *ex-post* perante as requisições do capital, logo, a materialização deste objetivo abstrato se refere aos estímulos *diretos* e *indiretos* já descritos. Tais considerações podem ser observadas nas palavras do autor:

Está claro, assim, que o Estado foi capturado pela lógica do capital monopolista – ele é o seu Estado; tendencialmente, o que se verificou é a integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. Donde uma explicável alteração não apenas na modalidade de intervenção (agora continua, em comparação com o estágio concorrencial), mas nas estruturas que viabilizam a intervenção na mesma: o sistema de poder político, os centros de decisão ganham uma crescente autonomia em relação às instâncias representativas legitimadas. Vale dizer: o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o “comitê executivo” da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista. (Netto, 2009, p. 26)

Dessa forma, ele entende que as determinações gerais da acumulação capitalista, bem como suas leis imanentes, conformam as modificações da intervenção do Estado em relação ao período histórico particular. A política social – que tomou a forma dos sistemas de proteção social a partir da época dos monopólios – só foi possível graças a pressão da

organização dos movimentos sindicais e partidos referenciados na classe trabalhadora, mas sua função no que tange a potencialização da lógica de acumulação de capital foi um dos fatores essenciais para o sucesso do círculo virtuoso de impulso à demanda agregada por um lado, e, por outro, promovendo o *consenso* necessário para o prosseguimento da lógica de desenvolvimento do capitalismo.

A análise de Boschetti (2016) parte de alguns pressupostos de Netto (2009), sobretudo quanto a funcionalidade da intervenção do Estado para o desenvolvimento da lógica do capitalismo. A autora estabelece a periodização que caracteriza a emergência dos sistemas de proteção social na etapa posterior à crise de 1929, mas tendo sua afirmação e expansão a partir da Segunda Guerra Mundial. Por isso, ela partiu do estudo sobre as formações dos sistemas de proteção social nas experiências históricas mais importantes, quais sejam: o caso alemão, o inglês e o francês. Cada um desses casos possuiu especificidades importantes quanto a lógica da proteção social implementadas, ou seja, formas diferentes de provocar a intervenção do Estado sobre a *questão social*, mas em todos os países houve um reconhecimento, influenciado em grande medida pela luta de classes daquele momento, da necessidade da intervenção nas expressões da *questão social* sobre a classe trabalhadora.

Nesse sentido, o caso internalização da *questão social* na estrutura da intervenção do Estado se deu em função da forma assumida pela luta de classes que se expressou no poder político a partir do momento em que houve a generalização dos direitos políticos (datada no momento seguinte ao final do século XIX). Este processo contribuiu, se não para alterar drasticamente a ordem social vigente, para, no mínimo, questionar e tensionar a intervenção do Estado em direção a um formato que assumisse determinadas demandas das classes desfavorecidas. Logo, a visão da autora a respeito da caracterização do Estado no capitalismo, é de que este é a representação, no nível do poder político, da correlação entre as classes sociais existentes, exprimindo, assim, a possibilidade de alteração da intervenção do Estado a depender do grau da força que a classe trabalhadora possui.

A proposta de categorização sobre um modelo de intervenção do Estado que opera contraditoriamente a potencialização da lógica da acumulação de capital e ao mesmo tempo a política social, dentro do espectro do capitalismo, qualifica a fundamentação do *Estado social*. As diferentes experiências históricas, que comumente foram denominadas de experiências do *Welfare State*, escondem muitas especificidades e conduzem a assimilação de traços valorativos relacionados à provisão de direitos igualitários e de bem-estar por parte da intervenção do Estado. Assim, os sistemas denominados de *Sozialstaat*, de *État Providence*,

de Estado de Bem-Estar Social, podem explicar conceitualmente uma perspectiva de intervenção que é particular em cada formação social dessas, mas o termo *Welfare State* não se confunde enquanto um sinônimo dessas experiências havidas em outros países. Enfim, o *Estado social* seria uma categoria que representaria uma formatação totalizante que caracteriza a intervenção do Estado neste momento específico do capitalismo.

4.2.2. Abordagens relativistas: “welfare state/s” e “regime/s de bem-estar”

O autor Esping-Andersen (1991, p. 101) buscou analisar as experiências dos *welfare states* a partir da consideração sobre as diferenças qualitativas que os *direitos sociais* e a *estratificação social* são mediadas pelas atividades estatais e como estas “se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social”. Neste sentido, ele propôs uma reconceituação do *Welfare State* através de uma abordagem de interação analítica com as formações sociais, reconhecendo as contribuições da abordagem “estruturalista” de T. H. Marshall, mas considerando que o próprio *Welfare State* “não é apenas um mecanismo que intervém - e talvez corrija – a estrutura de desigualdade, é, em si mesmo, um sistema de estratificação: “é força ativa no ordenamento das relações sociais” (p. 104). Tal análise se faz alternativamente às formulações que centram a discussão na magnitude dos elementos próprios da intervenção pública (nível dos gastos sociais, tributação, etc.).

Segundo o autor, as experiências dos *welfare states* foram mediadas pela interação de três aspectos, quais sejam: a natureza da mobilização de classe (sobretudo da classe trabalhadora), as estruturas de coalizão política de classe e o legado histórico da institucionalização do regime. Para ele, deve-se abandonar a intenção de encontrar uma única e poderosa força causal, a tarefa, portanto, é “identificar efeitos de interação notáveis” (p.111). Dessa maneira, a organização dos trabalhadores, sobretudo por meio do movimento sindical e partidos políticos, se tornou fundamental, já que a coalizção política é um aspecto predominante na construção dos *welfare states*.

As combinações qualitativas diferentes entre estado, mercado e família possibilitou o autor dividir os *tipos* de *Welfare State* em três grandes grupos e “enquadrar” determinadas experiências verificadas nos países.

O primeiro grupo é denominado pelo autor como “liberal” e caracteriza-se por se tratar de regimes em que “predominam a assistência social aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social” (Esping-Andersen, 1991, p. 108). Segundo ele, nestas experiências a reforma social foi limitada pela racionalidade do

trade-off entre a opção pelos benefícios por parte do trabalhador e a escolha pela atividade laboral. “O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva – ao garantir apenas o mínimo – quanto ativamente – ao subsidiar esquemas privados de previdência” (Esping-Andersen, 1991, p. 108), em consequência, implementa uma igualdade relativa entre os beneficiários (ou seja, entre a pobreza), a participação do mercado e promove a estratificação entre as diferentes camadas sociais. Os países representantes deste grupo são os modelos aplicados nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália.

O segundo grupo é formado pelos seguintes países: Áustria, França, Alemanha e Itália. A denominação de regimes *corporativistas* se justifica pelo fato de que nessas experiências houve um maior provimento de direitos sociais, os quais estiveram ligados à preservação das diferenças de *status* entre os segmentos da população. Além disso:

Os regimes corporativistas também são moldados de forma típica pela Igreja e por isso muito comprometidos com a preservação da família tradicional. A previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade. Creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; o princípio da “subsidiariedade” serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família de servir os seus membros se exaure. (Esping-Andersen, 1991, p. 109).

Por fim, o terceiro grupo é o social-democrata que é regido por princípios de universalidade e *desmercadorização* dos direitos sociais, os quais foram motivados pelo fato de que “nestas nações, a social-democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social” (Esping-Andersen, 1991, p. 109). Este universalismo significava os mesmos benefícios e serviços para todas as camadas da população e para atividades diferenciadas de trabalho: “todas as camadas são incorporadas a um sistema universal de seguros, mas mesmo assim os benefícios são graduados de acordo com os ganhos habituais” (Esping-Andersen, 1991, p. 110). Nas palavras do autor:

Talvez a característica mais notável do regime social-democrata seja a fusão entre serviço social e trabalho. Está ao mesmo tempo genuinamente comprometido com a garantia do pleno emprego e inteiramente dependente de sua concretização. Por um lado, o direito ao trabalho tem o mesmo *status* que o direito de proteção à renda. De outra parte, os enormes custos de manutenção de um sistema de bem-estar solidário, universalista e desmercadorizante indicam que é preciso minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos. A melhor forma de conseguir isso é, obviamente, com o maior número de pessoas trabalhando e com o mínimo possível vivendo de transferências sociais. (Esping-Andersen, 1991, p. 110)

Nesse sentido, o argumento principal do autor é que as diferenças entre os regimes de *Welfare State* foram majoritariamente influenciadas pelas “tendências políticas das novas classes médias”. Isso porque, segundo ele, o princípio da democracia levou o sistema político a ser formado por uma coalizão de classes e o papel das classes médias se tornou predominante visto sua maior representatividade em termos da totalidade do grupo eleitoral e força política¹⁰. Dessa forma, sua visão releva o aspecto da economia política ao nível dos regimes políticos como carácter decisivo para formatação dos *welfare states*.

Portanto, o autor considera que os *welfare states* podem ser classificados pelos níveis de *desmercadorização* dos direitos sociais. Quando estes “adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho” (Esping-Andersen, 1991, p. 102), implicam em uma diminuição da dependência do nível de bem-estar dos indivíduos em relação ao mercado. O *status* de cidadão é, então, uma condição de modificação da estrutura de classe na medida em que os *welfare states* são em si regimes que se baseiam na estratificação social, logo, a qualidade dos direitos sociais pode competir com a posição de classe e, segundo eles, até substituir tal ordenamento.

Por outro lado, a interpretação de Gough e Wood (2006), amplia a perspectiva de Esping-Andersen (1991) na medida que sugere uma diferença de tratamento em torno da denominação “*welfare states*”. Este tratamento diferenciado em torno da temática é justificado pela insuficiência do termo em absorver conceitualmente outras experiências de política social que não se transformaram (ou pelo menos em parte) em *Welfare State* (quer dizer, Estado de Bem-Estar). Isto por que este sistema é caracterizado pelo “reconhecimento de um sistema público de direitos e obrigações envolvendo a provisão estatal e a regulação dos mercados”, nos quais “muitas necessidades passaram a ser fornecidas (p. 1697), o que não é o caso países tais como: América Latina, África e Sudeste Asiático.

Nesse sentido, o Gough e Wood (2006) situam a análise a respeito da evolução da caracterização das experiências históricas da ação pública que visa bem-estar, baseando-se no

¹⁰ Segundo Sping-Andersen (1991) a o mesmo tempo em que as alianças de classe explicam a ampliação dos regimes de *Welfare State*, elas também são capazes de explicar seu declínio: “os perigos de reações violentas contra o *welfare state* não dependem dos gastos, mas do caráter de classe dos *welfare states*. Aqueles de classe média, sejam eles de classe média, sejam eles social-democratas (como na Escandinávia) ou corporativistas (como na Alemanha), forjam lealdades por parte da classe média. Os *welfare states* residuais, liberais, como os Estados Unidos, Canadá e, cada vez mais, a Grã-Bretanha, dependem da lealdade de uma camada social numericamente pequena e muitas vezes politicamente residual. Nesse sentido, as coalizões de classe em que se baseiam os três tipos de regime do *welfare State* não explicam apenas sua evolução passada, mas também suas perspectivas futuras” (p. 116).

conceito de “regimes de bem-estar”, de modo que torna possível a comparação entre os diferentes sistemas econômicos em estágios distintos de desenvolvimento e variadas “posições” na economia política global. Como dizem os autores: “*regimes* tendem a se reproduzir ao longo do tempo como resultado da forma como os interesses são definidos e estruturados” (p.1699). Ou seja, o conjunto de regras, instituições e interesses existentes – que determinam a estruturação prática dos regimes – podem, ao longo do tempo, se modificar, agregando novas características e excluindo outras ou, ainda, podem ser substituídos por outros regimes.

No caso dos países subdesenvolvidos, caracterizados pela baixa amplitude da mercantilização das relações sociais e pelo frágil arcabouço institucional, existe um conjunto de fatores socioeconômicos que possuem determinações distintas em virtude da sua participação da “economia política global” (Gough e Wood, 2006, p. 1697). Como argumentam Gough e Wood (2006, p. 1696), uma particularidade importante dos países subdesenvolvidos é o fato que tanto o mercado quanto o Estado não promovem condições suficientes para a subsistência dos grupos sociais mais vulneráveis, por isso, reconhecem formas mais amplas de provisão de segurança. Então, como dizem eles: “para muitas sociedades mais pobres e parcialmente *capitalizadas*, a segurança das pessoas depende informalmente de várias relações clientelistas”, logo, “as pessoas têm que confiar em maior medida nas relações informais” (p. 1696, *tradução nossa*).

Para a análise e mapeamento deste conjunto de regimes, eles introduzem tratamentos diferentes sobre a extensão das formas de provisão de bem-estar no caso de países que prevalecem relações “informais/clientelistas”. Nestes casos as provisões de segurança nestes países também podem ser encontradas também “nos domínios informais das relações sociais e das experiências culturais” (p. 1698). Nesse sentido, o arcabouço teórico deles indica quatro elementos: ao quadro institucional, a matriz de responsabilidade institucional (*institutional responsibility matriz*), a situação de bem-estar (que são os resultados avaliativos do bem-estar: extensão da pobreza, recursos disponíveis, etc) o padrão de estratificação e mobilização (que representa a forma com a qual o poder é distribuído na sociedade, a formação de coalizões e mobilizações sociais, que podem moldar os padrões de bem-estar das regiões).

Neste sentido, o quadro teórico de Gough e Wood (2006) sugere certas aproximações com a perspectiva de Esping-Andersen (1991), em três principais dimensões: quando conferem uma importância categórica ao relacionamento entre as formatações dos regimes

com as especificidades das formações sociais (aspectos políticos, sobretudo); pelo reconhecimento de certos *resultados/efeitos* de bem-estar como forma de qualificar os regimes; e por conta do reconhecimento da participação do mercado e outras instituições na provisão de segurança. Entretanto, com relação a última aproximação, eles ampliam a tríade família, mercado e estado, e introduzem na matriz de responsabilidade institucional a noção de comunidade (referindo-se a ONGs, sociedade civil e relações domésticas particulares) e a dimensão global (que explicita a influência de atores supranacionais e a dependência das regiões subdesenvolvidas).

Com isso, eles identificam outros dois tipos de regime (além do *welfare state*, isto é, as experiências do capitalismo avançado, conforme classificação de Esping-Andersen: liberal, conservador e social-democrata): o Regime de Segurança Informal e o Regime de Insegurança (Gough e Wood, 2006, p. 1700). Os três regimes são comparados com base em nove aspectos: “modo de produção dominante”; “relação social dominante”, “fonte dominante de vida”; “forma dominante de mobilização social”, “forma do Estado”, “desenho institucional”, “resultados do bem-estar”, “dependência do desenvolvimento/caminho”, “natureza da política social” (p. 1700, *tradução nossa*). Estes aspectos são estabelecidos como forma de classificar os regimes e verificar os possíveis padrões que aproximam as experiências regionais. Os dois regimes são descritos por eles:

Regimes de segurança informal descrevem instituições onde as pessoas dependem fortemente das relações comunitárias e familiares para atender às suas necessidades de segurança, em graus muito variados. Essas relações são geralmente hierárquicas e assimétricas. Isso resulta em inclusão problemática ou incorporação adversa, pelo qual as pessoas mais pobres trocam alguma segurança de curto prazo em troca de vulnerabilidade e dependência a longo prazo. As relações patronais-clientes subjacentes são então reforçadas e podem ser extremamente resistentes às pressões da sociedade civil e medidas para reformá-las ao longo das linhas do estado de bem-estar social. No entanto, essas relações compreendem uma série de direitos informais e proporcionam alguma medida de segurança informal [...].

Regimes de insegurança descrevem arranjos institucionais que geram insegurança grosseira e bloqueiam o surgimento de mecanismos informais estáveis para mitigar, muito menos corrigir, estes. Esses regimes surgem em áreas do mundo onde poderosos atores externos interagem com atores internos fracos para gerar conflitos e instabilidade política. [...] Regimes de insegurança raramente são confinados dentro das fronteiras nacionais. O clientelismo e direitos informais dentro das comunidades e pode destruir mecanismos de enfrentamento doméstico. (Gough e Wood, 2006, p. 1700, *tradução nossa*).

No esquema comparativo proposto, a América Latina é caracterizada como parte do regime denominado como “liberal-informal” (Barrientos, 2004 *apud* Gough e Wood, 2006, p. 1706). Isto é, este regime apresenta uma mistura de parte da caracterização do autor sobre o *Welfare State Regimes* (estados de bem-estar social) como os padrões verificados no caso dos regimes de segurança informal e de insegurança. Os países que fazem parte deste grupo sofreram mudanças significativas durante a década de 1970 e 80, através do desmantelamento, e proveniente alteração, do modelo de substituição de importações por “modelos de crescimento orientados à exportação como resposta às crises da dívida e às imposições de ajuste estrutural”, que reverberaram, a partir da década de 1990, “na redução das proteções sociais ligados à categoria de trabalhadores e crescimento da informalidade do mercado de trabalho”. (Barrientos, 2004 *apud* Gough e Wood, 2006, p. 1706).

Portanto, os autores apontam que é necessária uma mudança de foco das políticas da *desmercadoriação* para *desclientização* (de-clientelization) quando a perspectiva é a proposição de um modelo de política social para os países subdesenvolvidos. Esta consideração sugere que melhorias nos padrões de segurança formal dos cidadãos geram necessariamente melhores condições de bem-estar. Por isso, estabelecem um certo grau de relativização sobre os meios de atingir o universalismo das políticas sociais, que “reflete essencialmente as formas básicas pelas quais a pobreza precisa ser entendida em diferentes conjuntos de sociedades, levando à base conceitual para a definição da segurança adequada do bem-estar” (p. 1711). Deste modo, a passagem do regime de insegurança para o regime de segurança informal e também para o regime de bem-estar social, proporcionam melhores resultados do bem-estar e, com isso, podem influenciar a natureza das mobilizações políticas no futuro.

4.3. Apreensão crítica do debate

As perspectivas debatidas nesta seção apresentam similaridades quanto às considerações dos autores sobre os elementos fundantes da periodização do Estado Social bem como as suas funções desempenhadas, fundamentalmente, a de acumulação e de legitimação. É possível verificar uma complementação entre os autores sobre o papel funcional do Estado perante as necessidades requeridas pela acumulação capitalista, de modo que Behring (2016) discute o “Estado Social” apresentando de maneira mais clara as vinculações orgânicas do Estado com a determinações do capital, ou seja, “suas determinações objetivas”. Enquanto Gough e Wood (2006) e Esping Andersen (1991)

discutem mais detidamente as questões relacionadas a formatação das experiências históricas dos regimes: características específicas das formações sociais, as coalizões políticas que sustentaram os sistemas e a capacidade das mobilizações sociais (sobretudo da classe trabalhadora) converter “ganhos” em termos de direcionamento das intervenções do Estado. Todavia, Gough e Wood (2006, p. 1696, *tradução nossa*) descrevem características particulares das “regiões e países que experimentam estados problemáticos, bem como mercados imperfeitos” para fundamentar a complementaridade teórico-conceitual dos “regimes de bem-estar” nestes casos.

Por outro lado, mesmo que seja o “Estado Social” (Behring, 2016; Mandel, 1982) ou o “*Welfare State*” (Esping-Andersen), existe uma característica comum atribuída pelos autores que é o fato de colocarem as “conquistas” de políticas sociais direcionadas às camadas vulneráveis condicionadas a luta de classe incrustada no *locus* dos regimes políticos. Desta maneira, coloca-se em questão o procedimento adotado por eles como forma de transplantar o conceito de classe social que se estabeleceu historicamente nos países de capitalismo avançado e reproduzir tal conceito para formações sociais que notadamente não possuem o nível de desenvolvimento das forças produtivas. Esta representação *automática* da luta de classes ao nível aparential (isto é, dos regimes políticos ou governos) torna-se problemática quando se observa a extensão limitada da mercantilização da força de trabalho e da predominância do setor informal na reprodução social em determinadas formações.

Nesse sentido, Wood e Gough (2006) possuem o mérito ao apontarem um quadro mais amplo de fatores relacionados aos impactos diferenciados do desenvolvimento capitalista nas regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas. Isso explicita que as condições de bem-estar estão condicionadas aos fatores da economia política mundial e dos atores supranacionais. Assim, fica destacado, portanto, que a governança doméstica (governos nacionais) é fortemente limitada sobretudo nos países subdesenvolvidos, já que suas trajetórias de desenvolvimento são altamente dependentes. Segundo os autores:

[...] as severas e intensas restrições internacionais aos Estados-nação mal são reconhecidas. Se, no entanto, como argumentamos, fatores e atores internacionais devem ser totalmente integrados à análise, então as perspectivas de que os países em zonas instáveis melhorem seus regimes de insegurança dependem de mudanças na arquitetura global das nações e instituições” (Gough e Wood, 2006, p. 1710, *tradução nossa*).

Por outro lado, a discussão sobre os limites das *políticas sociais* no capitalismo apresenta um distanciamento entre as perspectivas dos autores na medida que Behring (2016)

reconhece a possibilidade de conquistas inscritas nos contornos da cidadania burguesa, mas, devido à natureza do capitalista do Estado, torna-se impossível a emancipação humana (isto é, a superação da sociabilidade capitalista). Neste sentido, a *relativização* que Gough e Wood (2006) apontam ao reconhecer a impossibilidade de superar certos limites do capitalismo, aproxima-se da visão Behring (2016) que também reconhece os avanços promovidos pelas políticas sociais que se tornam direitos sociais que promovem as condições da emancipação política. No caso de Esping-Andersen (1991) suas afirmações sugerem a possibilidade das políticas sociais, calcadas nos direitos sociais, criarem condições para alteração da estratificação das classes sociais, logo, *desmercadorização* promove o status de cidadão que “vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo” (p. 101).

O reconhecimento de Wood e Gough (2006, p. 1711) sobre a necessidade de um “relativismo sobre os meios” sustenta todo o sentido de suas análises. Eles estabelecem um grau de valoração dos regimes de modo que os de insegurança são piores do que os de segurança informal e do estado de bem-estar (e este último melhor que o anterior) explicando que “as relações entre direitos e deveres correlativos devem ser buscadas de forma mais sutil e apoiada de forma que não presumem a autoridade absoluta” (p. 1711). Desta forma, para eles, o fato do indivíduo ser dependente do mercado e/ou do Estado é *melhor* do que integrar os que promovem certas condições de segurança informal/clientelista. Como eles dizem:

Sob tais condições, como faz sentido esperar que o estado se desvencilhe das estruturas sociais e políticas profundas e funcione para compensá-las? Como Poulantzas (1969) disse uma vez, "o estado é um condensado das relações de classe". Nesta situação, todos são prisioneiros. A questão é se vale a pena morar na prisão ou não e quais as funções que ela desempenha. (Gough e Wood, 2006, p. 1711, *tradução nossa*).

Neste sentido, a idealização de Gough e Wood (2006) sugere mobilidade entre os três *regimes* como forma para alcançar melhores condições bem-estar, a qual é explicada conceitualmente a partir da passagem do Regime de Insegurança para o Regime de Segurança Informal por meio da estratégia de *desclientização*, e, por sua vez, a estratégia de *desmercadorização* como forma de alcançar os regimes de “estado de bem-estar”. Por conta desta afirmação, é necessário apontar que a *mobilidade* entre os regimes não ocorre de maneira *automática* como sugerem os autores. Isso porque as *reações* aos sistemas podem gerar conflitos internos, quer dizer, políticas sociais *desmercadorizantes* ou *desclientizantes*. Esping-Andersen (1991, p. 116) deu pistas sobre este fato, quando explicou que o movimento das “reações aos welfare states” estão relacionados ao caráter de classe dos sistemas.

Ao mesmo tempo, é necessário considerar que os direitos sociais formais cristalizados ou “garantidos” pelos governos não implicam necessariamente na efetivação de políticas com tais características progressivas. No caso brasileiro, por exemplo, os direitos formais inscritos formalmente na Constituição de 1988 não foram cumpridos desde os primeiros anos de promulgação da carta, como demonstra Fagnani (2008). Então, mesmo que os direitos sejam formais e cristalizados nos textos constitucionais, que parte destes nem sequer foram efetivados, estão sujeitos às reações.

Então, em síntese, pelo menos duas críticas mais profundas podem ser apontadas às perspectivas dos autores supracitados, quais sejam: i) o fato de considerarem o Estado como algo exterior ao capital e a desconsideração de diferentes níveis de abstração da atuação do Estado, ii) a questão da historicidade, que leva a problemática da desconsideração das características específicas da formação social dos países, podendo indicar que modelos experimentados em alguns países podem ser transplantados para outros países, crítica esta que pode ser aplicada mais claramente a Gough e Wood (2006).

A primeira é problemática e reside no fato que a discussão sobre como dar nome ao Estado no capitalismo está misturando níveis de abstração. Nenhum dos autores distingue o Estado como abstração em um nível elevado de abstração e suas formas de existência, ou seja, tratam o Estado e o regime político como sinônimos. Assim, para eles as classes sociais se expressam exatamente através de um partido político, e por sua vez se expressam no Estado – aqui entendido por eles como sendo a condensação das classes sociais incrustadas nas formas de existências do aparelho estatal. Quer dizer, ao perderem de vista os níveis de abstração teórica e considerarem o Estado apenas em sua forma aparential, eles não analisam os determinantes específicos de cada nível e não captam a relação orgânica do Estado e capital.

De outra parte, a adição do adjetivo “social” ao Estado realizado por Behring (2016) como forma de caracterizar a feição social assumida pelo Estado a partir da Segunda-Guerra Mundial, pode contribuir para concepção de que a benevolência social do Estado é um aspecto incrustado nos princípios de sua intervenção. Por outro lado, considera-se que a feição social nada mais é do que a expressão da gestão estatal da força de trabalho como forma de garantir a legitimidade da reprodução social.

Além do mais, nem mesmo nos regimes comunistas os partidos políticos representam identicamente as classes sociais e tão pouco sua expressão no parlamento é o resultado da luta de classes, entretanto, a composição política no parlamento pode ser considera como uma proxy da expressão concreta da luta de classes dentro do parlamento de um determinado

regime político, com todas as ressalvas necessárias, conferindo apenas os graus de sob o regime das exigências da reprodução do capital em geral e suas determinações locais/específicas. Quer dizer, em um período histórico ou um Estado-Nação específico, a representação automática até poderia ser verdadeira¹¹ em um regime político capitaneado por apenas dois partidos políticos ou por uma ditadura, no entanto, a forma de organização dos regimes políticos burgueses contemporâneos é caracterizada por interesses pulverizados e não organizados.

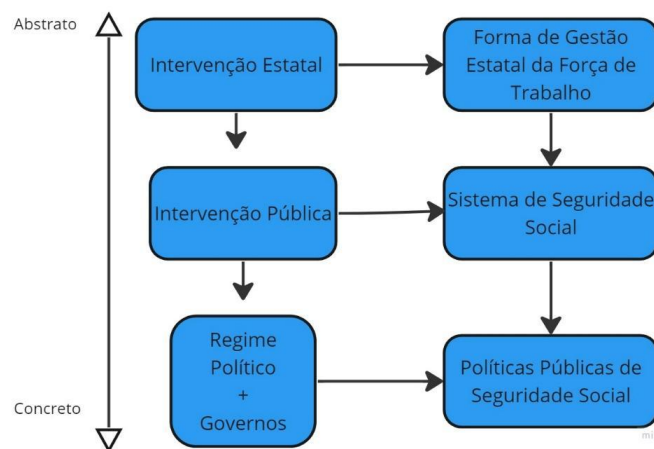
Em relação a questão da historicidade, pode-se dizer que a problemática reside no fato que de que tais análises sugerem, tendo como exemplo a análise de Good e Wood (2006), a defesa da replicação de modelos de sistemas de proteção social baseados em experiências históricas, que só ocorreram por conta de contextos históricos específicos, para outros Estados-Nação como forma de suplantar as desigualdades sociais e econômicas existentes. Claramente o Estado de Bem-Estar Social na Europeu só se concretizou devido ao nível de degradação econômica e social do pós-Segunda Guerra. Isso quer dizer que tais proposições são caracteristicamente anacrônicas. Por isso, a desconsideração de fatores relacionados à historicidade da reprodução do capital e ao posicionamento dos Estados-Nação no ciclo da economia mundial, na verdade, estimulam a reprodução de diversos antagonismos entre o proposto e o realizável, e contribuem para a reprodução de novas expressões da questão social.

Neste sentido, na perspectiva de avançar sobre a caracterização da formatação dos sistemas de proteção social, é necessário levar em consideração que a interpretação sobre o posicionamento da Seguridade Social, no esquema de compreensão sobre os níveis de abstração do Estado e sua relação com o capital, está localizada no nível da intervenção estatal, uma vez que ela faz parte da gestão estatal da força de trabalho. É importante ressaltar que a parcela “inutilizada” da classe trabalhadora tem sido cada vez maior no estágio atual do desenvolvimento capitalista, em que prevalece a superacumulação de capital tanto na esfera produtiva quanto na esfera financeira (Marques e Nakatani, 2013, p. 67), isso implica considerar que a gestão da força de trabalho pode ser implementada de diversas formas ao nível dos governos. No limite desta problemática, pode-se assumir a responsabilidade total do Estado a ou até mesmo a eliminação completa desta parcela inútil.

¹¹ Este não é o caso, por exemplo, da realidade brasileira pós-1990 em que existe um elevado nível de pulverização dos partidos políticos, como poderá ser observado na próxima seção.

Desta maneira, a Seguridade Social serve, em última instância, para legitimar o regime político vigente por meio da intervenção pública. Assim, como as expressões da questão social podem “ameaçar” ou estimular a reprodução do capital, a intervenção pública institui sistemas de seguridade (ou de proteção) social particulares. Por sua vez, os sistemas de seguridade social tomam a forma de políticas públicas de seguridade social implementadas ao nível dos governos. A Figura 13 apresenta os níveis de abstração das políticas de seguridade social:

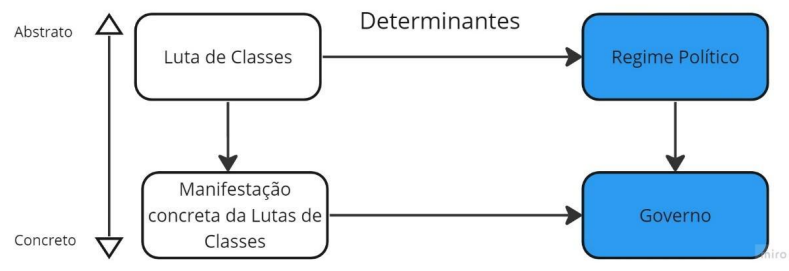
Figura 13. Níveis de abstração das políticas de seguridade social



Obs. Elaboração própria.

Neste caso, a contradição fundamental reside sobre a magnitude e o formato de como a intervenção se expressa na formação particular dos sistemas de seguridade social e, num nível ainda maior de proximidade com o concreto, irá se configurar na forma prática da repartição dos recursos da estrutura orçamentária dos governos e também na concepção da política implementada. Em relação a estes dois últimos aspectos, é necessário considerar que sua dinâmica possui relação direta com o regime político e com os governos (que são a forma política de expressão do Estado), sendo que neste nível de análise tem-se a luta de classes como determinante principal, conforme apontou Mathias e Salama (1983). Deste modo, a esquematização representada na Figura 14, inspirada na representação de Dominczak (2019, p. 54), visa contribuir para visualização dos determinantes do regime político e dos governos:

Figura 14. Determinantes da forma política



Obs.: Elaboração própria.

Portanto, a depender do contexto da luta de classes e sua reverberação sobre o regime político e nos governos, através de suas manifestações concretas (seja no Parlamento, no movimento grevista ou no contexto social), os reflexos desta dinâmica se expressarão nas opções de políticas públicas por parte dos governos. Então, o estudo da especificidade da Seguridade Social brasileira, tendo como referência o padrão especificado pela Constituição de 1988, implica na análise da dinâmica da luta de classes neste período, como forma de compreender os graus de liberdade que o contexto político ofereceu à implementação das políticas preconizadas pela Carta.

4.3.1. Luta de Classes e Regime Político no Brasil pós 1990

A Constituição de 1988 teve um papel significativo na definição da política de Seguridade Social no Brasil. Esse momento histórico marcou a criação de uma política pública que visava garantir direitos, promover a participação social democrática e fortalecer a cidadania. Além disso, as medidas de vinculação de receitas e gastos em políticas sociais aumentaram a responsabilidade do Estado na oferta de políticas nessa área. No entanto, é importante ressaltar que, antes da Constituição, existia uma relação conflituosa que se manifestou na exclusão de áreas importantes no Orçamento da Seguridade Social, como moradia e educação.

O contexto político desta época foi marcado por gigantescas manifestações populares (em especial, o movimento por Diretas Já!¹²) que pregavam a necessidade da dissolução do regime militar e a instauração de um regime político com características democráticas e populares. Esta época de luta dos movimentos populares, que se estendeu durante todo o regime militar, tomou contornos dramáticos a partir da década de 1980 a partir da efervescência do contexto de crise econômica e social. Assim, a instauração da Assembleia

¹² Como expressão da luta de classes, este movimento envolve segmentos de todas as classes sociais, inclusive a burguesia.

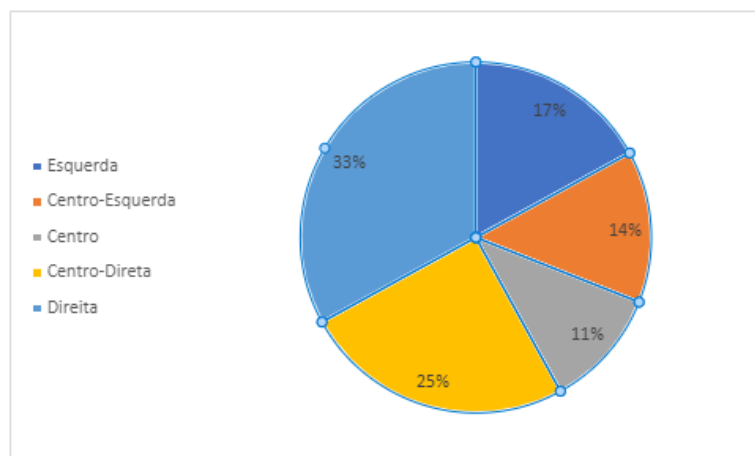
Nacional Constituinte em 1987 marcou um período de intensos debates até a promulgação da Constituição de 1988.

Por sua vez, o novo regime político ancorado na Constituição de 1988 demonstrou-se desde o início sua natureza limitada, conforme apontam Behring e Boschetti (2011):

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil [...], a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo [...]: uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares. (Behring e Boschetti, 2011, p. 141-2).

Neste sentido, os dados apresentados por Lima (2009), reproduzidos no Gráfico 1 sobre a composição da Assembleia Nacional Constituinte, expressam como a determinação limitada/incompleta da Carta foi, de certa maneira, modulada por uma composição de maioria conservadora deste fórum. Os deputados constituintes classificados pelo autor como pertencentes ao espectro de “Direita” e de “Centro-Direita” representam 58% (324 deputados) de um total de 559 deputados (o número de deputados de outros espectros políticos é: 95 deputados de Esquerda; 78 deputados de Centro-Esquerda; 61 deputados de Centro).

Gráfico 3. Composição da Assembleia Nacional Constituinte (1987) por espectro ideológico



Fonte: Lima (2009). Elaboração própria.

Os dados descritos no Gráfico 3 sugere a hipótese de que expressividade do contexto social e político não se manifestou de forma completa nas premissas da Constituição de 1988 em virtude da magnitude de deputados de “Direita” e de “Centro-Direita”, apesar do contexto de intensa mobilização social da época, de modo que isso impediu avanços sociais ainda mais “progressivos”. Ou seja, a presença da regressividade do sistema tributário, a exclusão de outras áreas sociais (a educação, as políticas de trabalho, a habitação, entre outros) da composição do sistema da Seguridade Social, da possibilidade de desfinanciamento das áreas através do gasto tributário, da sugestão extensa da presença do Terceiro Setor como executor das políticas sociais, da incompletude de formulação de várias normatizações necessárias para execução das políticas (como inexistência da Lei Orgânica da Assistência Social até 1991), em geral, de uma série de “incompletudes” deixadas como responsabilidade dos governos posteriores, possuem ressonância no traço conservador expresso na composição da Assembleia Constituinte. Então, de outro lado, pode-se sugerir que a presença dos traços “progressistas” da Constituição foi limitada pelos graus de liberdade “oferecidos” pelo regime político.

O fato é que a Carta de 1988 inaugurou um novo regime político, denominado como “Nova República” (Pochmann, 2017), que representou um consenso social e político da época, com todas as contradições e antagonismos já existentes desde a inauguração da Carta. Então, a relação conflituosa, desde a promulgação da Constituição, iria se expressar nas opções políticas no âmbito dos governos e na composição do parlamento posteriores a 1990 em contraposição ao regramento existente na Constituição de 1988. Neste sentido, a orientação do espectro político dos governos e sua sustentação parlamentar, tornam-se fatores fundamentais para expressão dos “antagonismos”, uma vez que são eles os executores últimos das políticas públicas e das normatizações legais em geral. Assim, o estudo que prossegue se situa na proposta de compreensão da composição parlamentar como forma de caracterizar a expressão de uma parte da luta de classes, que ocorre no parlamento e nos governos.

Obviamente que esta análise não sugere que a composição do parlamento é a representação automática da luta de classes geral, mas sim que uma composição de maioria de partidos de esquerda ou de um governo pertencente ao espectro da “esquerda” ou “centro-esquerda” sugere, neste caso, maiores possibilidades de implementação de políticas públicas de cunho mais progressista (em consonância com os fundamentos progressistas da Constituição).

Contudo, as possibilidades progressistas são amplamente restritas e dependentes dos graus de liberdade oferecidos por uma conjuntura mais ou menos favorável sem que sejam “desrespeitadas” as exigências de reprodução das frações capitalistas e de um regime político com fortes características conservadoras, majoritariamente atrelado à hegemonia neoliberal (Boito, 2006, p. 32). Assim, a tentativa de interpretação desta complexidade é restrita à interpretação da progressividade limitada, em que se leva em consideração o espectro político da relação entre Governo e Parlamento.

Neste sentido, é apresentado na Tabela 1 o espectro político dos governos e a sua respectiva base de sustentação parlamentar. Vale ressaltar, que o enquadramento do espectro político descrito aqui é mais do que o apresentado por Lima (2009), uma vez que o objetivo específico deste estudo é apenas indicar que a sustentação parlamentar dos governos e não propriamente enquadrar cada partido em um espectro ideológico.

Tabela 1. Os Governos e a composição do Parlamento pós 1995¹³. continua

Espectro Político	Direita / Centro direita		Esquerda / Centro-esquerda		Esquerda / centro-esquerda		Direita / Centro-direita	Direita / Centro-direita	Esquerda / centro-esquerda
	FHC		Lula		Dilma	Dilma	Temer	Bolsonaro	Lula
Partidos/Mandato	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2016	2019	2023
P/MDB	107	83	70	89	78	66	66	34	42
PFL/DEM	92	105	76	65	43	22	22	29	
PPB/PP/PROGRESS	79	60	43	42	44	36	36	38	47
PSDB	66	99	63	65	53	54	54	29	13
PT	50	59	91	83	88	70	70	54	68
PDC / PSDC						2	2		
PDT	34	25	18	24	26	19	19	28	17
PTB	32	31	41	22	22	25	25	10	1

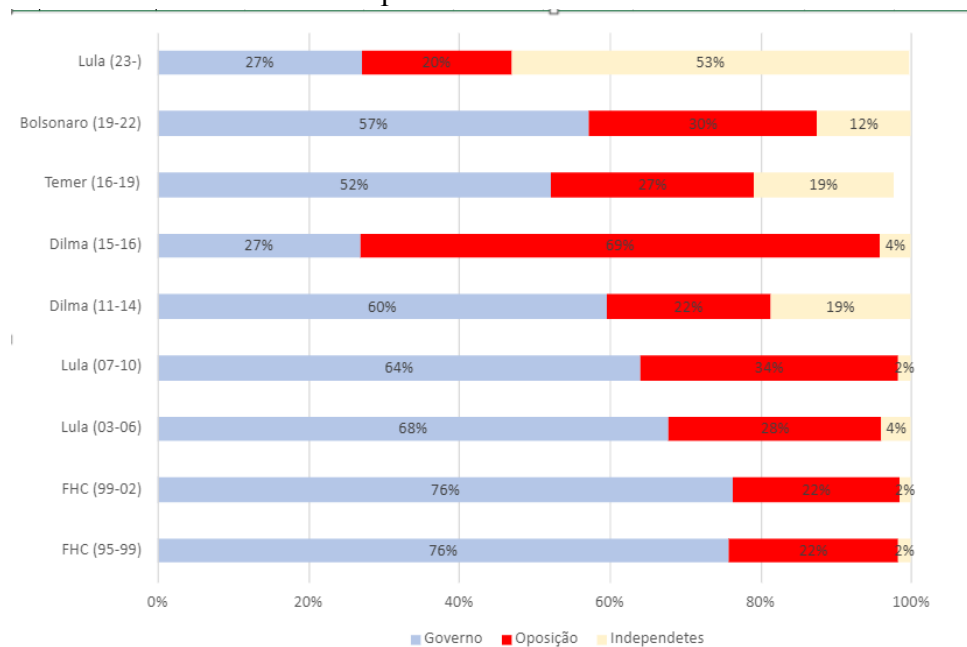
¹³ Para confecção desta Tabela, que segrega os parlamentares entre Governo, Oposição e Independentes foram utilizadas diversas referências, entre reportagens, Relatório de Composição Ministerial dos Governos, votações de pautas relevantes e a relação de votantes no Impeachment da Pres. Dilma (em 2016): i) <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>; ii) <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1312200322.htm>; iii) <https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/pr-na-camara-confirma-ao-planalto-permanencia-no-bloco-do-governo.html>; iv) <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-eleicoes-anteriores>; https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_deputados_federais_do_Brasil_da_56.%C2%AA_legislatura. Vale ressaltar que na maioria dos casos os dados utilizados sobre os parlamentares pertencentes aos partidos foram os do início das Legislaturas, entretanto, os impactos de possíveis mudanças de parlamentares e mudanças de partidos entre governo e oposição, não parece ter gerado impacto significativo para esta análise. Análise semelhante foi feita por Nicolau (2000), Felisbino (2009) e Pasquarelli (2011).

PSB	15	18	28	27	34	34	34	32	14
PL / PR	13	12	34	23	40	34	34	33	99
PCdoB	10	7	12	13	15	10	10	9	6
PMN	4	2	2	3	4	3	3	3	
PSD	3	3				37	37	35	42
PSC	3	2	1	9	17	12	12	8	6
PPS / CIDA	2	3	21	21	12	10	10	8	5
PRN	1								
PRP	1				2	3	3	4	
PSL		1	1		1	1	1	52	
PRONA		1	6	2					
PST		1							
PT do B / Avant				1	4	1	1	7	7
PRB / Republ.				1	8	21	21	30	41
PAN				1					
PTC				4	1	2	2	2	
PSOL				3	3	5	5	10	12
PHS				2	2	5	5	6	
PROS						11	11	8	3
PRTB					2	1	1		
Patriota								5	4
NOVO								8	3
REDE								1	2
Solidariedade						15	15	13	4
PTN/PODE						4	4	11	12
UNIÃO									59
PEN						2	2		
DC								1	
PPL								1	
PV	1	1	6	13	14	8	8	4	6
TOTAL	513	513	513	513	513	513	513	513	513

Legenda: Azul: base governista / Vermelho: base de oposição / Amarelo: base independente.
 Fonte: Dados de Legislatura da Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Além disso, o Gráfico 4 apresenta a distribuição percentual dos 513 deputados por legislatura de 1995 a 2023, de acordo com a quantidade de parlamentares da base governista, de oposição e independentes.

Gráfico 4. Distribuição dos Parlamentares entre base do governo, oposição e independentes pós-1995.



Obs.: Elaboração própria.

A composição apresentada na Tabela 1 e no Gráfico 4, revela um cenário bastante confortável para implementação das políticas condizentes com os espectros ideológicos dos partidos à frente do governo central¹⁴. No caso dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso a base de apoio se situou nos maiores níveis, sugerindo uma composição ampla com partidos da base e partidos de centro. É basicamente neste período em que Fagnani (2008) aponta um grande número de desfigurações dos “princípios” da Constituição de 1988. De outra parte, vale ressaltar também que neste momento foram introduzidas uma série reformas estruturantes no âmbito da gestão estatal e econômica antagônicas à Carta, a Reforma Administrativa e de Gestão do Estado (Bresser-Pereira, 2016), o arcabouço da Política Econômica do Plano Real, o Programa extensivo de Privatizações, A implementação das Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Nos Governos de Lula, percebe-se que a base de apoio foi, em parte, herdada do governo FHC, principalmente pela sustentação oferecida pelo PL/PR, PP, PMDB e PTB, e, por outro, a base oposicionista cresceu em função do alinhamento com o governo anterior (do

¹⁴ Para além da composição da base parlamentar dos governos, é importante destacar que grande parte deste apoio é adquirido ou sustentado através do pagamento de emendas parlamentares.

qual o PT capitaneava a oposição). Com relação ao Governo Dilma, verifica-se que houve várias dissidências da base de sustentação do governo, o que ficou explicado pelo crescimento dos deputados independentes. Este movimento se amplificou a partir do segundo mandato do governo Dilma, quando os deputados oposicionistas e de independentes formaram uma base de apoio muito superior à base governista, o que culminaria com o impeachment em 2016.

Embora estes governos tenham optado pela manutenção do modelo de política econômica e do viés de condução do governo (e, portanto, preservando o antagonismo sob o aspecto geral da intervenção pública), os graus de liberdade oferecidos pela sustentação parlamentar garantiram a implementação de políticas de governo alinhadas aos princípios do espectro político de centro-esquerda/esquerda e, portanto, provocando um arrefecimento do ciclo de reformas antagônicas à Constituição que vinham se efetivando de maneira agressiva desde a sua promulgação.

Do ponto de vista político, o afastamento presidencial em 2016 deve ser considerado um golpe institucional em que acirraram políticas conservadoras, prejudicando os avanços sociais que se fizeram presentes desde a implantação da Constituição de 1988, mesmo sob políticas neoliberais implementadas pelos governos anteriores (Mendes e Carnut, 2020). Segundo esses autores, o golpe vivenciado no Brasil, ainda em curso, está associado a uma contratendência para destravar a acumulação capitalista e que conta com o Estado para remodelar a forma jurídica a seu favor, tendo na democracia liberal o seu principal alvo. Os efeitos desse golpe podem ser percebidos tanto nos cortes drásticos dos gastos públicos, como também na abertura de espaços de investimentos ao capital por meio de privatização /mercantilização dos serviços públicos em geral, e das políticas sociais, em especial, com ênfase na Seguridade Social.

Pochmann (2017) coaduna com esta perspectiva ao sugerir que o momento seguinte ao *impeachment* da Pres. Dilma Rousseff caracteriza um movimento de inflexão no padrão de políticas públicas que se afirmou a partir da instauração da Nova República (por meio da instauração da democracia e do arcabouço institucional do Estado através da promulgação da Constituição de 1988). Nesse sentido, historicamente, o autor identifica os determinantes do perfil do Estado no capitalismo brasileiro como forma de caracterizar os padrões das políticas públicas a partir de três períodos: o primeiro momento (1930 a 1989) em que o processo de industrialização transcorreu conjuntamente com a constituição do Estado moderno; o segundo período é o da Nova República (1989-2016), no qual aparelho estatal passou a sofrer uma reversão considerável de atuação em simultâneo ao processo atual de desindustrialização; e o

terceiro momento é posterior ao *impeachment* em 2016, com esgotamento do ciclo político da Nova República e o recrudescimento do receituário neoliberal no país.

É importante salientar, neste caso, que a partir de 1990, e principalmente desde os governos de Fernando Henrique, Lula e Dilma, não houveram rupturas sistemáticas em termos de política econômica ou de reformas profundas no aparelho estatal, isto é, o modelo de condução macroeconômica permanece basicamente o mesmo desde o Plano Real. Nas políticas sociais, também foram vários os episódios de retrocessos no âmbito das políticas de saúde, de previdência social e de trabalho, o que evidencia que este é um período contínuo de reformas (Marques, Ximenes e Ugino, 2018). Mas, é no período posterior a 2016, que este movimento fica ainda mais agressivo. Nesse sentido, entende-se o ponto de vista da “inflexão”, termo utilizado pelo autor, possui seu significado no sentido de que este período marca a etapa do aprofundamento da tendência do ciclo de reformas neoliberais mantida desde 1990, mas sobretudo pós-Real.

Embora haja concordância com o autor no que se refere aos impactos significativos das Reformas pós-2016 sobre as despesas públicas, é preciso ressaltar que desde 2015 a política fiscal do governo federal já dava sinais de um processo de inflexão. Isso porque a virada do ano de 2014 para 2015 é um momento emblemático, pois o ano de 2014 foi o primeiro (desde 1999) que o governo apresentou um déficit primário e um crescimento econômico pífio (só não menor do que em 2009), colocando em xeque o modelo histórico de condução da política econômica. Além do mais, a subserviência do Estado brasileiro às despesas financeiras, que, por sua vez, “espreme” as despesas discricionárias, em grande medida relacionadas aos programas sociais e investimentos públicos, não é algo tão recente no modelo de política econômica.

A resposta do Governo Federal frente a este contexto foi a intensificação da agenda fiscalista, promovendo cortes de despesa pública e contrarreformas que já representaram, em 2015, uma redução de 13,8% das despesas discricionárias em comparação com 2014. Segundo Orair e Gobetti (2017, p. 58) a estratégia fiscal do governo para 2015 passou a ser conduzida pela hipótese da “austeridade expansionista, e materializou-se em uma proposta que combinava um ajuste fiscal da ordem de 1,7 p.p. do PIB no curto período de um ano e um rápido realinhamento de preços macroeconômicos”. Entretanto, como dizem os autores, os resultados deste ajuste tiveram um custo econômico e político muito elevado e resultados fiscais muito aquém do esperado, sendo que 2015 e 2016 representaram uma retração do PIB

de, respectivamente, 3,55% e 3,28%, e 2017, 2018 e 2019 houve pequenas recuperações, de 1,26% em média.

Durante o governo Temer e Bolsonaro verifica-se que a sustentação da oposição do segundo governo de Dilma, passou a formar a base da base governista, o que forneceu maioria absoluta para implementação das políticas condizentes com alinhamento ideológico destes governos. Não à toa, vale lembrar que a partir de 2016 uma série de reformas foram introduzidas na agenda dos governos, que representam antagonismos diretos em relação à Constituição de 1988 uma vez que minam potencial de financiamento, a extensão das políticas, e seu nível de proteção: a Emenda Constitucional n. 95/2016, a Reforma da Previdência (EC. 106/2019), Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017), ampliação do percentual de 20% para 30% da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e ampliação desta possibilidade para Estados e Municípios (DREM), além de alterações importantes no formato da gestão das políticas e dos ministérios (como foi o caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

5. Capítulo 3. Os três ciclos dos antagonismos da Seguridade Social brasileira pós-1990

A Constituição de 1988 representou um marco histórico no reconhecimento por parte do Estado brasileiro dos problemas estruturais da realidade social e econômica vivenciados no país. Pelo menos enquanto um projeto de um sistema público de proteção social, a Carta congrega a perspectiva de participação social na formulação e avaliação das políticas implementadas pelo Estado, ela indica a obrigatoriedade de inclusão da Seguridade Social nos dispositivos legais de planejamento de longo prazo (no Plano Plurianual de Aplicação – PPA) e financeiro do Estado (Lei Orçamentária Anual – LOA e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO), promove a estruturação de um sistema organizado com responsabilidades da União, Estados e Municípios, estabelece percentuais mínimos de gastos dos entes federados com algumas áreas das políticas sociais (como é o caso da Educação e Saúde pública) e indica fontes próprias para financiamento das políticas.

Por meio dos princípios organizados no Título VIII – Ordem Social, mais especificamente no Capítulo II – da Seguridade Social, a Carta aponta para uma perspectiva de um sistema público de acesso universal de cunho não contributivo no caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema Único de Saúde (SUS) e, no caso da Previdência Social, aponta para um sistema parcialmente contributivo e de filiação obrigatória que oferece benefícios na modalidade de seguros sociais (cobertura nos casos de invalidez, morte ou idade avançada, pensão por morte de cônjuge, salário-família e auxílio reclusão).

Em seu Art. 194 da Constituição Federal Brasileira, está expresso: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 2018, p. 81). E no “Parágrafo único”, diz:

compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (Brasil, 2018, p. 81).

Behring e Boschetti (2011, pp. 157-8) realizam a interpretação destes princípios, quais sejam: o da *universalidade*, da *uniformidade* e *equivalência*, da *seletividade* e *distributividade*, da *irredutibilidade*, da *diversidade*, do caráter *democrático* e

descentralizado. Segundo elas, o princípio da *universalidade* “assegura a política de saúde como direito universal, estabelece a assistência como direito aos que dela necessitem, mas mantém a previdência submetida à lógica do seguro, visto que o acesso aos direitos é derivado de contribuição anterior”. Os aspectos da *uniformidade e equivalência* “garantem a unificação de regimes urbanos e rurais no âmbito do regime geral da previdência, mediante contribuição, e os trabalhadores rurais passam a ter direito aos mesmos benefícios dos trabalhadores urbanos”. A *seletividade* e a *distributividade* “permite tornar seletivos os benefícios das políticas de saúde e de assistência, numa cara tensão com o princípio da universalidade”.

Por seu turno, a *irredutibilidade* dos benefícios não deverá ser inferior ao salário-mínimo, “mas também sinaliza que tais benefícios devem ser reajustados de modo a não ter seu valor real corroído pela inflação, o que vem assegurando que nenhum benefício previdenciário seja inferior ao salário-mínimo”. A *diversidade* das bases de financiamento indica que as “contribuições devem incidir sobre o faturamento e o lucro, de modo a tornar o financiamento mais redistributivo e progressivo, (...), obriga o governo federal, os Estados e municípios a destinarem recursos fiscais ao orçamento da seguridade social”. Por fim, o caráter *democrático* e *descentralizado* estabelece que o governo deve “garantir gestão compartilhada com o governo, trabalhadores e prestadores de serviço, de modo que aqueles que financiam e usufruem dos direitos (os cidadãos) devem participar das tomadas de decisão” (Behring e Boschetti, 2011, p. 158).

Com tais princípios, a Constituição de 1988 passou a significar um grande potencial de organização de um sistema de proteção social estruturado através da Seguridade Social. Todavia, a intensidade da desfiguração destes princípios foi superior à aplicação dos mesmos no decorrer da história recente. Este processo evidencia o caráter anacrônico da Seguridade Social na Constituição de 1988, que tomou a forma pelo antagonismo do padrão da intervenção pública da Constituição de 1988 (em relação a Seguridade Social) com a intervenção pública que foi moldada pelo papel subordinado do caso brasileiro na estrutura da E.M.C.

A gestão da política macroeconômica praticada no Brasil possui impactos profundos sobre o aspecto do financiamento da Seguridade Social. A opção por um modelo de política econômica – sobretudo a partir do Plano Real e da efetivação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000) –, que é baseada no ajuste fiscal e no comprometimento do Estado com os credores da dívida pública, impõe uma série de constrangimentos na formação do orçamento público, sendo este impelido a criar mecanismos que transferem recursos carimbados com

destinação específica para outras rubricas orçamentárias, como é o caso da DRU. O que prejudica, em grande medida, a proposta de um sistema público de proteção social com as características da Seguridade Social brasileira da Constituição de 1988.

Conforme explica Salvador (2010), a compreensão do desvirtuamento das prerrogativas constitucionais, tanto da perspectiva do financiamento da Seguridade Social quanto da orientação das políticas, deve ser analisada a partir de um contexto mais abrangente, que se justifica pelo antagonismo da perspectiva da Seguridade Social com a gestão da política macroeconômica e as reformas no âmbito do Estado praticados desde 1990:

Essa opção de não implementação do OSS deve ser compreendida de forma mais ampla no contexto das opções de políticas econômicas, particularmente o quadro tributário e fiscal constituído nas últimas duas décadas no país. No bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real, como se sabe, a política fiscal foi determinante e seguiu à risca às recomendações dos organismos multilaterais, como o FMI. (Salvador, 2010, p. 230).

Portanto, o imperativo de um contexto global que o Brasil está envolvido de maneira subordinada, implicaram em “recomendações” sobre a gestão da política macroeconômica por parte dos governos brasileiros desde 1990. Isso provocou uma série de alterações do formato com o qual a Constituição de 1988 projetava o sistema da Seguridade Social, que eram sustentadas pelo discurso da época de que a magnitude das demandas sociais da Carta não cabia em sua completude no Orçamento. Assim, conforme aponta Fagnani (2008), por meio de 6 principais momentos fica expresso a tentativa de inviabilização de algumas indicações contidas na Constituição de 1988 no que tange à seguridade: a “oposição na Assembleia Nacional Constituinte”, “as primeiras transgressões (1989)”, “a primeira etapa da Contra-Reforma (1990-2)”, “o funeral adiado (1993)”, “a segunda etapa da Contra-Reforma (1993/2002)” e “novas tentativas de Contra-Reforma (2003-2006)”. Segundo o autor, desde 1990:

[...] a política social brasileira vindo sendo submetida a tensões entre dois paradigmas antagônicos: o Estado mínimo *versus* o Estado embrionário de bem-estar social; a Seguridade Social *versus* o seguro social; a universalização *versus* a focalização; a prestação estatal dos serviços *versus* privatização; os direitos trabalhistas *versus* a desregulamentação e a flexibilização. (Fagnani, 2008, p. 27).

Durante o governo Lula e Dilma, algumas reformas foram implementadas no âmbito da “Ordem Social” da Carta, conforme apontou Cardoso Jr (2018)¹⁵, dentre as quais

¹⁵ EC n. 51/2006, EC. n. 53/2006, EC n. 48/2006, EC n. 47/2005, EC n. 42/2003, EC n. 41/2003, EC n. 65/2010, EC n. 66/2010, , EC n. 59/2009, EC n. 71/2012, 86/2015.

representam reformas antagônicas as seguintes: a EC n. 41, a EC. n. 47/2005, a EC. n. 70/2012 e EC. n. 86/2015. Estas estiveram basicamente relacionadas com a imposição de regramentos relativos à Previdência Social que serviram para o estabelecimento de critérios restritivos ao cálculo das remunerações, a limitação do acesso a determinados grupos sociais e a implementação de idade mínima para aposentadorias.

O momento atual, posterior ao Golpe de 2016, representa a relevância do debate em torno da amplificação dos antagonismos da Seguridade Social. Três principais reformas bastante atuais (uma delas em vias de tramitação no Poder Legislativo) impactam diretamente a estrutura organizativa da Seguridade Social: a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467 de 2017) e Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103 de 2019). A primeira diz respeito ao estabelecimento do “teto de gastos” do governo, que acaba por impor uma disciplina fiscal suicida para o Estado e denota o comprometimento com a política de geração de superávit primário. A segunda trata de “mais ampla modificação da CLT de 1943”, e implicou na redução do “papel da legislação, da Justiça do Trabalho e dos sindicatos laborais na definição dos termos que regulam o padrão de contratação e demissão, de uso e de remuneração da força de trabalho no Brasil” (Oliveira e Silva, 2018, p. 145).

Com isso, percebe-se que a Seguridade Social está submetida a um contexto amplamente complexo que envolve desde aspectos estruturais e conjunturais externos a fatores internos muito particulares. A opção pelo sistema de intervenção pública que se baseia no ajuste fiscal, na diminuição do Estado e no comprometimento com o capital financeiro internacional, provoca a necessidade da operação de constantes alterações na escassa gama de serviços e benefícios da Seguridade Social. Nesse sentido, a proposta de organizar esta complexidade e compreender a Seguridade Social em sua perspectiva dinâmica e integrada à reprodução da lógica do sistema capitalista, requer uma estrutura metodológica que dê conta de visualizar como o Estado se relaciona com o sistema capitalista contemporâneo e o caso da especificidade brasileira frente a este processo, base analítica esta que foi construída até aqui.

Por seu turno, a proposta de periodização de Cardoso Jr (2018) contribui em grande medida para localizar os momentos em que ocorreram alterações constitucionais mais significativas que ferem os princípios da Constituição de 1988, por meio da análise das emendas constitucionais promulgadas desde então. Segundo ele, três são os momentos, quais sejam: “contestação e acomodação” (1988-2002); “acomodação e conciliação” (2003-2014), “golpe e desconstrução” (2015-2018).

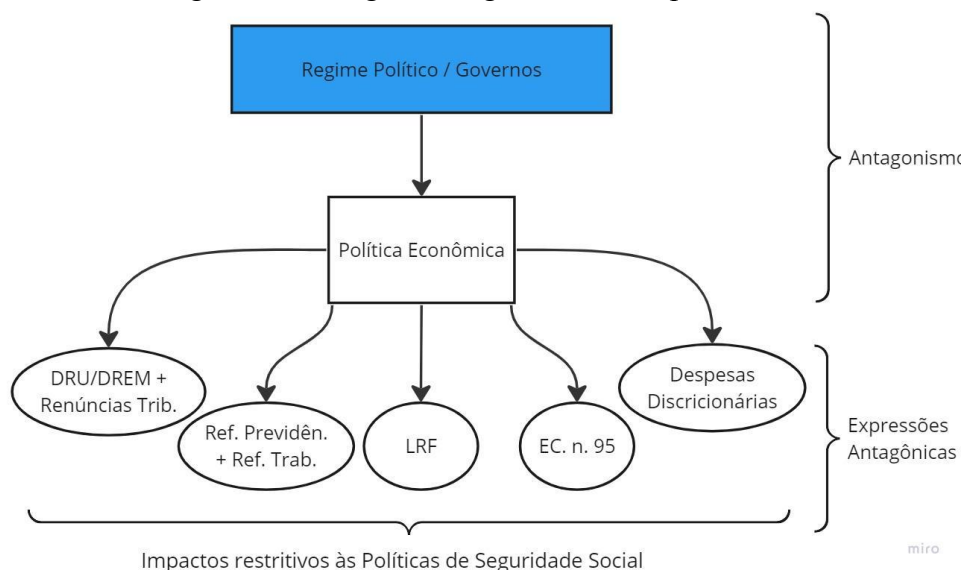
Segundo o autor, o primeiro momento é caracterizado pela existência de fortes antagonismos aos princípios constitucionais durante os governos de Collor de Mello, de Itamar e Fernando Henrique Cardoso (FHC), sobretudo em seu primeiro mandato, assim, as 45 emendas constitucionais realizadas neste período foram basicamente contestadoras, mas outras foram importantes na perspectiva da afirmação de alguns princípios. Somente no segundo mandato de FHC os embates foram arrefecidos em função da oposição crescente no âmbito legislativo. Por outro lado, o segundo momento é caracterizado pela implementação de emendas constitucionais e por um formato de gestão mais próximo aos preceitos da Carta. Nas palavras do autor:

[...] a despeito de 45 emendas constitucionais aprovadas, quase todas elas fruto de embates políticos e ideológicos de monta, de modo que nem todas possuíram sentido contrário ao espírito original das leis, houve também esforços institucionais no sentido de acomodar e implementar dispositivos constitucionais importantes, bem como conciliar a discussão de temas controversos e mesmo postergar a aprovação de medidas contrárias ao ideário menos liberal dos governos de então. (Cardoso Jr, 2018, p. 20).

Por fim, o terceiro momento, durante os governos de Temer e também de Bolsonaro, é caracterizado por um contexto de forte crise econômica e política, no qual “conforma-se um momento que se vai caracterizando como sendo de golpe e desconstrução abrangente, profunda e veloz dos fundamentos basilares da CF-1988” (Cardoso Jr, 2018, p. 20). De outra parte, ressalta-se também a constatação a respeito deste período como uma etapa de “desmonte e reconfiguração das políticas públicas (2016-2022)”, como destacam Gomide, Silva e Leopoldi (2023). Ademais, Pochmann (2017) também identificou o período posterior ao *impeachment* de Dilma Roussef, em 2016, como um período de inflexão do padrão das políticas públicas no sentido do comprometimento do Estado “com a seleta e já privilegiada parcela da população enriquecida nacional e internacionalmente” (p. 319) por meio das mudanças realizadas na Constituição de 1988.

Entretanto, compreende-se que o contexto de antagonismos em relação ao padrão estabelecido pela Constituição de 1988 deve ser conferido a um arcabouço analítico mais amplo, isto é, que leve em consideração não apenas as expressões práticas na forma de mudanças no texto constitucional por meio de emendas constitucionais ou leis, mas também da opção dos governos por um modelo de política econômica que leva a implementação de tais medidas. Neste sentido, a Figura 15 representa o estabelecimento da correlação entre um antagonismo mais geral com as suas expressões práticas.

Figura 15. Antagonismo geral e suas expressões.



Obs. Elaboração própria.

Então, o Quadro II apresenta as principais expressões do antagonismo conformado a partir do modelo de política econômica implementado no Brasil, que tomaram a forma emendas constitucionais e leis, que serviram de modo a restringir o potencial do sistema de Seguridade Social da Constituição de 1988:

Quadro II. Principais reformas antagônicas à Seguridade Social. 1990-2020. *continua*

Reforma / Mecanismo	Síntese	Ano	
Desvinculação das Receitas da União (DRU)	Dispositivo que possibilita ao Governo a desvinculação de até 20% das receitas de impostos e contribuições. A partir de então seu prazo de vigência foi constantemente renovado.	1994	
Plano Real	Arranjo macroeconômico fundamentado pela implementação de privatizações, restrição fiscal e abertura comercial, como forma de garantir a estabilização monetária.	1995-	
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Estabelece limitações para as despesas correntes e para ampliação da dívida pública, determina o cumprimento de metas inflacionárias e superávits, estabelece responsabilidade aos governantes.	2000	
Reforma (s) da Previdência	EC. 03	Estabelece que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores.	1994
	EC. 20	Estabeleceu a idade mínima, o fim da aposentadoria proporcional; criação do fator previdenciário; criação do regime complementar (privado)	1998
	EC. 41	Promoveu a reforma do regime previdenciário do servidor público e em especial a criação da previdência complementar facultativa como fundos de pensão; a introdução da contribuição dos inativos e pensionistas, além dos servidores ativos; o estabelecimento de teto do benefício; a aposentadoria integral passa a ter condicionantes mínimos de dez anos de	2003

		carreira, 20 anos de serviço público e cinco anos no cargo de referência, 35 e 30 anos de contribuição e 60 e 55 anos de idade (para homens e mulheres, respectivamente); o cálculo do benefício passa a ser feito pela média das contribuições para os servidores que não cumpriram ainda os requisitos da aposentadoria integral; o fim da paridade entre ativos e inativos para os futuros inativos e pensionistas e indexação dos benefícios de aposentadoria e pensão à inflação; introdução de nova base de cálculo das pensões.	
	EC. 47	Esta emenda tratou, entre outros assuntos, da questão do financiamento da SS e da disposição de um sistema especial de inclusão previdenciária aos portadores de deficiência, aos trabalhadores de baixa renda e aos sem renda própria (incluindo as donas de casa e os trabalhadores informais urbanos). Nesse sistema especial, seriam garantidas alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS.	2005
	EC. 103	Foram estabelecidas novas idades de aposentadoria (servidores públicos federais, que contribuem para o RPPS da União e trabalhadores da iniciativa privada e de municípios sem regime previdenciário próprio: mulheres, 62 anos, homens, 65 anos; manutenção das idades mínimas anteriores para a clientela rural do RGPS), novo tempo mínimo de contribuição (trabalhadores da iniciativa privada e de municípios sem regime próprio: vinte anos de carência para os novos segurados urbanos do sexo masculino, manutenção dos quinze anos mínimos para mulheres e segurados rurais; servidores públicos federais, que contribuem para o RPPS da União: 25 anos de contribuição, dez anos de serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria) e regras de transição para aqueles já filiados à previdência no momento inicial de vigência da EC.	2019
Desvinculação das Receitas da União (30%) + DREM - (EC. n. 93)		Renovou o prazo de DRU até 2023, aumentou o percentual para 30% e estendeu a mesma prerrogativa para estados e municípios	2016
Teto de Gastos (EC. n. 95)		Implementou o congelamento de gastos federais pelo prazo de 20 anos, apenas com a correção do IPCA do ano anterior.	2016
Reforma Trabalhista (Lei 13.467)		Prevalência do negociado sobre o legislado, introdução do trabalho intermitente; introdução do princípio de litígio de má fé	2016

Obs. Elaboração própria.

Diante do exposto, esta análise sugere basicamente três grandes fases de antagonismos pós-1990 identificados a partir dos ciclos de amplificação e arrefecimento, expostos no Quadro III:

Quadro III. Ciclos de amplificação e arrefecimento das medidas antagônicas à Constituição de 1988

Ciclo I	Ciclo II	Ciclo III
1990-2002	2003-2015	2016-2023
Amplificação dos antagonismos	Arrefecimento dos antagonismos	Amplificação dos antagonismos

Obs.: Elaboração própria.

Então, na próxima seção serão analisadas como tais expressões antagônicas impactam negativamente o financiamento e limitam o potencial de transformação social do sistema de Seguridade Social brasileiro, com exceção do caso das reformas previdenciárias/trabalhistas que serão analisadas em sessão específica, levando em consideração as três fases descritas.

5.1. A política macroeconômica antagônica à Seguridade Social pós-1990

Durante os primeiros anos da década de 1990 a política econômica praticada no Brasil marcou o período de *estado de emergência econômico* (Paulani, 2006) em que as políticas liberalizantes, privatistas e comprometidas com a reprodução do capital financeiro em escala internacional conformaram as bases da intervenção pública. Até a inauguração do Plano Real, as instabilidades decorrentes do processo inflacionário tornaram a economia brasileira palco de diversas tentativas frustradas de estabilização monetária. Assim, o estabelecimento do padrão de intervenção pública conformado a partir do Plano Real (Dominczak, 2019) teve sua implementação perene durante todos os governos no contexto recente no Brasil, mas teve sua fase aprofundamento a partir da LRF/2000 e da EC. 95/2016.

Neste sentido, aborda-se nesta seção os impactos fundamentais do modelo de política econômica implementado desde então, visando relevar as seguintes características: a) o comprometimento do governo com a geração de superávits primários para o pagamento das elevadas despesas juros da dívida pública; b) a dedicação do orçamento à disciplina fiscal restritiva que leva ao achatamento das despesas discricionárias c) o impacto sobre a estrutura produtiva do Brasil a partir do processo desindustrialização e dos baixos níveis de investimento, d) como a distribuição funcional da renda tem refletido as perdas sistemáticas para a classe trabalhadora do ponto de vista da renda apropriada, e) e como as DRU e Gastos Tributários desestruturam a composição do Orçamento da Seguridade Social. Nestas análises busca-se identificar possíveis alterações dentro dos três ciclos dos antagonismos, entre seus momentos de arrefecimento e amplificação.

Conforme aponta Filgueiras (2006, p. 101-8), o processo de implantação do Plano Real obedeceu a três fases – o ajuste fiscal; o embrião da nova moeda: a URV; a nova moeda: o Real. A primeira foi responsável por construir a âncora fiscal dos preços de modo a controlar a expectativa de inflação. A segunda, com a criação da nova moeda, a URV e tendo os preços e salários indexados a ela, as variações do Cruzeiro não pressionariam a nova moeda. Na última fase de implantação fica evidenciada a dolarização da economia brasileira, em que a conversibilidade entre as duas moedas se tornou flexível e pode amortecer os fluxos comerciais. Assim, “toda esta estratégia só foi possível porque apoiou-se numa política de juros altos, com entrada no país de grande fluxo de capitais de curto prazo, e num elevado nível de reservas cambiais” (Filgueiras, 2006, p. 109).

De outra parte, o autor aponta que a complementação do arcabouço fiscal do Plano se confirmou através de um intenso processo de privatizações de empresas públicas, de reforma sobre a gestão do Estado e de ingresso de capital estrangeiro (seja por meio da compra de empresas brasileiras e ingresso de investimento direto estrangeiro). Como diz o autor:

As reformas do Estado - tributária, administrativa e previdenciária - e da ordem econômica -quebra dos monopólios estatais, tratamento isonômico entre empresa nacional e a empresa estrangeira e desregulamentação das atividades e mercados considerados desde então, estratégicos e/ou de segurança nacional –, juntamente com as privatizações, se constituíram, como em outros países, numa das dimensões cruciais do Plano Real. As outras duas foram o próprio programa de estabilização *stricto sensu* e a abertura comercial e financeira. (Filgueiras, 2006, p. 109).

Por sua vez, a conjuntura econômica após a implantação do Plano variou entre o momento de melhora e piora da situação econômica e social do país. Mas, a partir de 1997 com a “crise cambial e estagflacionista”, que impactou significativamente a fuga de capitais (Filgueiras, 2006, p. 135), o governo introduziu uma série de ajustes, no âmbito das Medidas de Ajuste Fiscal e Competitividade que tinham como objetivo a redução das despesas discricionárias, a elevação da taxa de juros (que chegou a 49%) e aumento de impostos.

No momento seguinte, a estratégia de ajuste fiscal foi aprofundada a partir do Programa de Estabilidade Fiscal (1999/2001) e pela adoção metas progressivas de superávits primário (de 1,8% do PIB para 1999, de 2% para 2000 e 2,3% para 2001), as quais estavam em plena conformidade com as bases do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) havido em 1998¹⁶. O Programa foi responsável pela criação de um conjunto de medidas de restrição às despesas primárias, de aumento da alíquota da CPMF, do aumento do percentual

¹⁶ Sobre o acordo com o FMI ver Filgueiras (2006, p. 141-8).

recolhido do COFINS, e da implementação das mudanças no Regime de Previdência Social por meio da Emenda Constituição n. 20. De outro lado, conforme explicam Nakatani e Oliveira (2010), outras duas mudanças também foram extremamente importantes para formatação final do Plano:

Em março de 1999, implementou-se o sistema de metas de inflação no Brasil, adotando-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como medida oficial da inflação e substituindo-se a Taxa Básica e a Taxa de Assistência, ambas do Bacen, por uma única taxa básica de juros denominada Sistema Nacional de Liquidação e Custódia (SELIC). Naquele momento, a taxa básica de juros foi fixada em 45% ao ano, mas, com a melhora do quadro macroeconômico, foi reduzida rapidamente, terminando o ano em 19% com uma inflação em 8,94%. Considerando somente a meta central de inflação, o Bacen conseguiu cumpri-la apenas em um único ano (2000) durante o segundo mandato de FHC. Nos dois anos seguintes, as metas foram descumpridas mesmo tendo em conta o nível de tolerância de dois pontos percentuais, para cima, da meta central (Nakatani e Oliveira, 2010, p. 34-5).

Na esteira do Plano de Estabilização foi implementada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000), que, em síntese, primava pelos seguintes objetivos: i) estabelecimento de limites para gastos com pessoal, definindo um percentual máximo da receita corrente líquida que pode ser destinado a despesas com servidores públicos; ii) determinação de limites para a dívida pública, visando controlar o endividamento dos entes federativos; iii) imposição de regras para a transparência e prestação de contas, exigindo a divulgação de informações sobre as finanças públicas e a publicação de relatórios fiscais; iv) criação de mecanismos de planejamento, como a elaboração e cumprimento de metas fiscais, com o objetivo de promover o equilíbrio entre receitas e despesas; v) estabelecimento de sanções em caso de descumprimento das normas da LRF, como a proibição de realizar operações de crédito e a suspensão de transferências voluntárias para o ente federativo inadimplente.

O conjunto destas medidas, somada a adoção do câmbio flutuante que foi sustentado pelas altas taxas de juros, formaram a base do se configurou a denominar como Tripé Macroeconômico (a saber: câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário). Então, a política econômica estabelecida neste período é responsável por provocar múltiplos impactos, como descreve Filgueiras (2006):

A agenda liberal, de restringir as funções do Governo e circunscrever os objetivos da política econômica à promoção do equilíbrio fiscal e à defesa da moeda, deixando o “livre mercado”, sozinho, o papel de decidir e alocar os investimentos, só tem conseguido, até agora, e de forma precária, a manutenção da estabilidade monetária. Todas as outras questões fundamentais, ligadas ao crescimento e a à distribuição de renda,

praticamente não constituem em objeto de preocupação ou, no máximo, aparecem de forma caudatária, subordinadas e submetidas que estão à política de estabilização e seus desdobramentos nas contas públicas e externas do país. (Filgueiras, 2006, p. 222).

Um primeiro aspecto a se considerar é o comprometimento do Orçamento Público (OP) com as elevadas despesas com juros, encargos e amortizações da dívida pública. Conforme demonstrou Miguel Bruno (2007), a financeirização da economia brasileira foi resultado do desenvolvimento de estruturas financeiras sofisticadas no período de 1965 a 1970. No entanto, na medida em que a dinamicidade do crescimento econômico se esgotava a partir da década de 1980, aliado também a fatores externos, “o eixo de acumulação de capital desloca-se, defensivamente e com o apoio do próprio apoio do Estado, para o setor bancário-financeiro” (p. 2). Assim, influenciado em grande medida pela conjuntura estagflacionista a acumulação de capital converteu-se no ponto de partida de um novo ciclo de acumulação financeira baseada na dívida pública e nos ganhos inflacionários¹⁷.

Segundo ele, o período pós-liberalização da economia brasileira, seguinte aos anos de 1990 e, principalmente, a partir do Plano Real, o processo de financeirização entrou numa nova etapa, em que os ganhos financeiros foram substituídos pela renda de juros, que se efetivou por meio da desregulamentação do mercado financeiro brasileiro e da internacionalização do mercado de títulos públicos. Este tipo de ganho ficou destacado pelo crescimento expressivo dos ganhos da renda de juros sobre o total da renda bruta disponível bruta de 1993 a 2005, segundo metodologia do autor, aumentaram em torno de 30%.

Ademais, segundo o autor, existe uma diferença sistemática entre os padrões da financeirização do Brasil em relação a outros países. Enquanto na economia norte-americana o processo de financeirização foi sustentado pelo mercado de capitais ou de títulos de renda variável, no caso brasileiro, a financeirização é caracterizada pela remuneração usurária oriunda da taxa da básica de juros:

O segundo momento refere-se ao período 1991-2005, em que a taxa de financeirização da economia cresce rapidamente com o crescimento da taxa básica de juros da economia brasileira. Esta correlação positiva entre essas duas variáveis é um indício de que financeirização da economia brasileira

¹⁷ Metodologicamente, no Gráfico 4 (p. 6), o autor observa “as evoluções das taxas reais de juros da Selic e da taxa de financeirização, definida como a razão entre o estoque total de ativos financeiros em poder das famílias e empresas e o estoque total de capital produtivo fixo”. Ainda, “utiliza-se a diferença entre os agregados monetário m4 e m1 como uma estimativa do total de ativos financeiros não monetários”. Dessa forma, ele destaca dois momentos. O primeiro, de 1967-1990, no qual a financeirização cresceu 9%. No momento seguinte, de 1990-2005, a financeirização da economia cresceu em torno de 30%.

estaria sendo promovida principalmente pela elevada rentabilidade proporcionada por ativos que rendem juros (Miguel Bruno, 2007, p. 7).

Neste sentido, o Plano Real, apesar do relativo sucesso em reduzir as taxas de inflação, promoveu a combinação de liberalização comercial e financeira com elevado endividamento do Estado, o que implicou em uma forte pressão para taxas de juros excessivamente elevadas, proporcionando uma elevação do polo político do capital financeiro e rentista frente às decisões do Estado brasileiro em termos de política econômica e prioridades nacionais. Sobre este aspecto Salvador (2010) é categórico ao afirmar que:

Os portadores de títulos públicos usam o subterfúgio de condições de “credores” do setor público para esconder a sua real condição de privilegiados da política econômica, principalmente a política fiscal e monetária, em curso nos anos do neoliberalismo. O fundo público transfere enorme massa de recursos para esses rentistas, o que restringe as políticas sociais, a capacidade de investimento público, ainda, concentrando renda e riqueza e dificultando o crescimento econômico. (Salvador, 2010, p. 356).

Desta maneira, visando elucidar o elevado peso das despesas financeiras sobre ao Orçamento Público do governo federal brasileiro, a Tabela 2 apresenta os percentuais das despesas com juros e encargos financeiros e amortizações de 2000 a 2020, de acordo com a classificação de Grupos de Natureza de Despesa (GND):

Tabela 2. Despesas com Juros e Encargos, e Amortizações e Despesa Total. 2000-2020

Ano	Juros e Encargos		Amortizações		Juros +Amortizações	Total
	R\$	%	R\$	%	%	R\$
2000	126,2	6,4%	1130,2	57,5%	63,9%	1965,0
2001	158,9	9,0%	834,4	47,3%	56,4%	1762,2
2002	145,5	8,3%	808,7	46,3%	54,6%	1746,8
2003	151,7	7,5%	1095,2	54,2%	61,7%	2022,3
2004	166,1	8,4%	974,2	49,0%	57,3%	1989,7
2005	192,8	8,3%	1188,8	51,1%	59,4%	2326,5
2006	318,4	13,2%	1048,5	43,5%	56,7%	2412,7
2007	283,3	12,0%	954,1	40,3%	52,2%	2369,9
2008	209,4	9,3%	853,0	37,9%	47,2%	2252,0
2009	226,1	9,3%	944,2	38,9%	48,2%	2428,3
2010	210,7	8,6%	886,4	36,3%	44,9%	2442,8
2011	212,1	8,3%	934,0	36,7%	45,0%	2548,4
2012	205,8	7,8%	950,0	36,1%	44,0%	2628,1
2013	205,6	7,9%	836,8	32,3%	40,3%	2586,7
2014	231,8	7,9%	1099,1	37,3%	45,1%	2950,1
2015	256,7	9,2%	928,7	33,2%	42,4%	2793,7
2016	236,0	8,0%	1065,9	36,0%	43,9%	2963,1
2017	227,5	8,2%	877,0	31,5%	39,7%	2781,8
2018	300,9	10,7%	846,9	30,0%	40,7%	2822,7
2019	297,4	10,5%	784,8	27,8%	38,3%	2827,5
2020	346,7	9,8%	1034,9	29,3%	39,1%	3535,3
Var. Média anual 2000-2003	7,25%	-	2,06%	-	-	1,53%
Var. Média anual 2004-2015	6,32%	-	-0,40%	-	-	2,94%
Var. Média anual 2016-2020	7,20%	-	3,63%	-	-	5,32%
Valor Médio 2000-2003	145,6	7,82%	967,1	51,33%	59,15%	1874,1
Valor Médio 2004-2015	226,6	9,18%	966,5	39,37%	48,55%	2477,4
Valor Médio 2016-2020	281,7	9,43%	921,9	30,91%	40,33%	2986,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Grupos de Natureza de Despesa (GND). Elaboração própria. R\$ em bi. Valores Totais deflacionados pelo IPCA (Dez/2020).

De acordo com os dados da Tabela 2 é possível observar que o valor de juros e encargos e amortizações da dívida pública possuem uma participação em trajetória decrescente de 2000 a 2020, no entanto, somados eles representam, em média, cerca de 50% da totalidade das despesas. Embora os maiores valores sejam de amortizações e estejam em trajetória de queda durante a série analisada, o valor despendido com juros e encargos da dívida pública cresceu constantemente, sobretudo nos anos de 2006 e 2007 e, principalmente, no período 2016-2020. No que diz respeito aos juros e encargos da dívida pública, o seu valor médio anual despendido no período de 2000-2003 foi de R\$ 145,6 bilhões, no período 2004-2014 de R\$ 262,6 bilhões e, de 2016-2020, foi de R\$ 281,7 bilhões.

Fica evidenciado, portanto, que o comprometimento perene dos governos com as despesas financeiras consome uma fatia expressiva do orçamento e prejudica a disponibilidade de recursos que poderiam ser para investimentos públicos e “espremem” as despesas discricionárias. Em relação a este aspecto, pode-se observar na Tabela 3, que a soma das despesas obrigatórias (cuja execução é mandatória) e as despesas financeiras (que também devem ser consideradas como obrigatórias devido aos dispositivos legais que determinam seu cumprimento), consomem em média 95% das despesas do governo central. O que deixa um espaço muito reduzido para as despesas discricionárias (que dependem exclusivamente das decisões políticas dos governos).

Tabela 3. Execução do Orçamento segundo obrigatórias, financeiras e discricionárias. 2000-2020.

Ano	Obrigatórias	Financieras	Discricionárias	Outras**	Total
2008	45,29%	50,84%	3,70%	0,18%	100%
2009	45,46%	50,87%	3,21%	0,46%	100%
2010	47,80%	47,80%	3,85%	0,55%	100%
2011	48,02%	45,62%	4,57%	1,79%	100%
2012	48,39%	44,97%	4,36%	2,28%	100%
2013	50,94%	41,39%	4,73%	2,94%	100%
2014	47,15%	46,02%	4,27%	2,56%	100%
2015	50,81%	43,27%	3,76%	2,16%	100%
2016	49,24%	45,09%	3,88%	1,79%	100%
2017	53,40%	41,63%	3,58%	1,39%	100%
2018	52,55%	42,13%	3,90%	1,42%	100%
2019	54,61%	39,15%	4,89%	1,34%	100%
2020	45,99%	39,99%	13,22%	0,79%	100%
Média *	49,47%	44,90%	4,06%	1,57%	100%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. (*) Não considera os valores de 2020 em virtude de as despesas discricionárias terem aumentado por conta das verbas adicionais para enfrentamento da Pandemia de Covid. Elaboração própria. (**) Em “Outras” estão incluídas: emendas parlamentares e despesas não incidentes sobre o resultado primário.

A problemática envolvida sobre a magnitude das despesas discricionárias deve ser considerada sob três ângulos. Primeiramente, as vinculações orçamentárias das despesas obrigatórias se tornaram artifícios extremamente importantes para a garantia dos patamares de gastos significativos para as áreas sociais, tendo em vista a constante tentativa por parte dos governos de desfigurar fontes de gasto e receita, quer dizer, se não houvesse as vinculações certamente estes recursos seriam muito mais “ameaçados” do que já são. De outro lado, o nível de enrijecimento do OP torna-se também um problema, pois dá pouco espaço para os governantes implementarem novas políticas, atender as demandas sociais ou ampliar a cobertura das políticas públicas já existentes. Nos dados da Tabela 3, é possível observar um leve rebaixamento do patamar das despesas discricionárias a partir de 2014, que se explica fundamentalmente pela efetivação de políticas de ajuste fiscal ainda no primeiro ano do segundo governo Dilma e pela disciplina fiscal que EC. n. 95 (Teto de Gastos) impôs.

Uma terceira questão a ser levantada é o fato de a magnitude das despesas financeiras também serem consideradas praticamente como “despesas obrigatórias”. Como se pode observar na Tabela, as despesas financeiras comprometeram cerca de 45% de todas as despesas. O cumprimento desta obrigatoriedade é fundamentado pela política de metas de superávit primário, que prevalece desde 1998, conforme é estabelecido anualmente na Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, desde 2014, com o esgotamento do ciclo de crescimento do PIB iniciado na década anterior, o governo acumula déficits primários nas contas públicas¹⁸ o que, de certa maneira, colocou em questão uma parte do tripé macroeconômico.

O comprometimento com o modelo macroeconômico fica destacado pela magnitude do superávit primário em relação ao Produto Interno Bruto, que representou, em média, 1,8% de 2000 a 2013. Mas, observa-se uma trajetória descendente dos valores do superávit primário em termos do PIB desde 2009, até atingir a marca histórica do déficit em 2014, em virtude da crise econômica instalada. O déficit público continuou crescendo até 2016 quando atingiu o seu maior volume, 2,47% do PIB ou R\$ 155,7 bi, isto é, mais do que o dobro do ano anterior em valores nominais, reduzido nos anos seguintes, mantendo-se na média de 1,53% do PIB. O crescimento econômico, por sua vez, sustentou a manutenção do compromisso com altas metas de superávit, sobretudo, no período 2004/2010, em que o PIB cresceu, em média, 4,5% a.a. A partir de 2011, o PIB também esteve em trajetória ascendente, porém com menores

¹⁸ Dados disponíveis no Anexo VI.

taxas de crescimento anual. Os anos de 2015 e 2016 foram drásticos para a economia, resultando em declínio, respectivamente, 3,55% e 3,28%, e 2017, 2018 e 2019 houve pequenas recuperações, de 1,26% em média¹⁹.

Ocorre que a virada do ano de 2014 para 2015 é um momento emblemático, pois o ano de 2014 foi o primeiro (desde 1999) que o governo apresentou um déficit primário e um crescimento econômico pífio²⁰ (só não menor do que em 2009), colocando em xeque o modelo histórico de condução da política econômica. A resposta do Governo Federal para este contexto foi a intensificação da agenda fiscalista, promovendo cortes de despesa pública e contrarreformas que já representaram, em 2015, uma redução de 16,3% das despesas discricionárias em comparação com 2014²¹. Segundo Orair e Gobetti (2017, p. 58) a estratégia fiscal do governo para 2015 passou a ser conduzida pela hipótese da “*austeridade expansionista*”, e materializou-se em uma proposta que combinava um ajuste fiscal da ordem de 1,7 p.p. do PIB no curto período de um ano e um rápido realinhamento de preços macroeconômicos”. Entretanto, como dizem os autores, os resultados deste ajuste tiveram um custo econômico e político muito elevado e resultados fiscais muito aquém dos esperados.

Por fim, o disciplinamento fiscal implementado pelo Teto de Gastos (Novo Regime Fiscal) evidencia uma nota etapa de aprofundamento das regras de disciplinamento fiscal para os governos. A EC n. 95/2016 determinou o congelamento de gastos do governo por 20 anos corrigido pela inflação do ano anterior, o que, em outras palavras, significa dizer que os gastos públicos não poderão aumentar além do IPCA²². Neste sentido, frequentemente os Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária da Instituição Fiscal Independente (IFI), apesar do tom crítico ao disciplinamento em relação às perspectivas futuras, alerta para a necessidade de rebaixamento dos gastos discricionários para determinar o cumprimento das regras de crescimento das despesas²³.

De acordo com os dados da Tabela 15, é possível observar o rebaixamento dos gastos a partir de 2015, com a introdução de medidas de ajuste fiscal durante o governo Dilma (com a redução de 8%), e os valores das despesas totais só retornaram ao patamar de 2014 no ano de 2020, pois neste ano foram gastas quantias vultosas para enfrentamento a pandemia do

¹⁹ Dados disponíveis no Anexo VI e VII.

²⁰ De acordo com os dados do Anexo VII.

²¹ Dados disponíveis no Anexo III.

²² A EC. 95 traz especificidades em relação a sua aplicação sobre os recursos da saúde e educação.

²³ Como se pode observar em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/558946/RAF30_JUL2019_Orcamento.pdf e https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/558946/RAF30_JUL2019.pdf

Coronavírus. Ressalta-se que no ano de 2019 a LOA previu a necessidade de R\$ 248,9 bilhões de despesas adicionais na forma de créditos suplementares, demonstrando, assim, que as regras de limitação de despesas não garantiriam nem mesmo o cumprimento das despesas obrigatórias dos benefícios assistenciais e previdenciários.

A autorização regimental desta manobra está descrita na Lei n. 13.843/19 que aprovou operações suplementares na ordem de R\$ 248,9 bi para serem destinados nos seguintes gastos: R\$ 201,7 bi para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, R\$ 6,5 bi para o PBF e R\$ 30 bi para o BPC, e o restante para outros órgãos. Como indicava a LOA-2019, os créditos suplementares de R\$ 248,9 bi iriam compor o total de R\$ 1,75 tri da receita do Orçamento Fiscal (OF). Na fixação de despesas da LOA, o OSS recebe a dotação de R\$ 303,5 bi originados do OF como forma de custear a totalidade do gasto projetado. Nesse sentido, observa-se que houve uma transferência de recursos do OF para o OSS que serviu para financiar a maior parte relativa das ações da política de Assistência Social (total de R\$ 45,6 bilhões), enquanto os tributos que são vinculados constitucionalmente (no caso do COFINS) diminuiram drasticamente sua participação no financiamento.

Portanto, a política econômica brasileira pós 1990, tendo seu padrão estabelecido mais formalmente a partir do Plano Real, impôs uma dinâmica altamente restritiva ao OP, pois, de um lado, impõe um modelo de disciplina fiscal que não permite a intervenção pública estimular a economia e tão pouco atender às demandas sociais latentes, e, de outro, submete grande parte dos recursos públicos à apropriação estéril do capital financeiro. Por seu turno, as despesas obrigatórias (aquelas que estão em grande medida comprometidas com benefícios sociais ou previdenciários) não podem ser culpabilizadas pelo alto grau de rigidez orçamentária existente, visto que os dispositivos legais posteriores à Constituição de 1988 transformaram as despesas financeiras como obrigatórias. Com o Teto de Gastos, este padrão foi levado ao seu limite, o que suscitou a necessidade de manobras regimentais (vale citar: os créditos suplementares em 2019 e o aumento do percentual desvinculado pela DRU a partir de 2016) para que o OP atendesse até mesmo dos gastos obrigatórios do governo. Como descreve ANFIP (2022) em relação a este último período:

Não por acaso, o país vive um apagão de investimentos e diminuição de despesas discricionárias nas áreas de educação, assistência social, no funcionamento dos diversos órgãos etc. Com o novo regime fiscal, não há como manter os direitos sociais existentes; não há como corresponder às demandas relacionadas à prestação dos serviços públicos; não há como equacionar os gargalos de infraestrutura; e não há como o Estado exercer as suas funções distributivas, alocativas ou mesmo estabilizadoras. Uma grande

quantidade de demandas por serviços públicos, obras de infraestrutura e outras ações governamentais serão obrigatoriamente delegadas aos instrumentos de mercado. (ANFIP, 2022, p. 27).

Outro ponto relevante no que tange a discussão dos impactos da política econômica pós-1990, é a o seu impacto sobre a estrutura produtiva e ocupacional do país. Nesta fase, a posição periférica do Brasil no circuito da reprodução do capital na E.M.C, provocou um processo de desindustrialização precoce – entende-se precoce, pelo fato de a industrialização nem sequer ter alcançado a completude do grau de maturação da estrutura produtiva em atender plenamente a totalidade da população no padrão de consumo de bens industriais –, impactando na especialização da estrutura produtiva e na reprimarização da pauta de exportação. Como afirma Pochmann (2017) o período pós-1990 é marcado pelo abandono da política industrial iniciada na década de 1930, por um baixo dinamismo econômico e por um processo acelerado de desindustrialização, que possuem total relação com predomínio do receituário neoliberal imposto pelo Consenso de Washington:

O projeto nacional de industrialização iniciado na década de 1930 terminou sendo abandonado por decisão governamental a partir da década de 1990 com a decisão governamental de inserção passiva e subordinada à segunda onda de globalização capitalista. Pelo predomínio do receituário neoliberal adotado desde então (Consenso de Washington), o procedimento de abertura comercial, financeira, tecnológica e laboral deveria impulsionar a modernização nos padrões de produção e consumo. (Pochmann, 2019, p. 305)

E complementa:

Para tanto, a revisão do papel do Estado se impunha, reduzindo suas tarefas empresariais, com a privatização de parte considerável do setor produtivo estatal, bem como a ampliação da terceirização para além das funções públicas envolvendo crescentemente o setor privado. O Plano Real voltado para o combate do regime de superinflação que acompanhava o país desde o final do período autoritário dependeu de políticas macroeconômicas fundadas na valorização da moeda nacional e sustentação de elevada taxa interna real de juros, umas das mais altas do mundo. (Pochmann, 2019, p. 305).

O Plano Real, por sua vez, foi parte fundante deste processo, uma vez que a abertura comercial e financeira, que sustentou o Plano, estimulou a alocação do ingresso de capital estrangeiro na esfera financeira (por conta das elevadas taxas de juros) e por outro, lado, devido à valorização do real, foi estimulada a importação de bens de consumos e de capital (prejudicando em grande medida a indústria nacional).

A Tabela 4 apresenta a composição do valor adicionado do PIB segundo os três setores: agropecuária, indústria e serviços. Nela é possível perceber a explicação da constatação do autor, na medida em que a indústria passou a contribuir significativamente menos com a geração de riqueza do país, em contrapartida de um aumento cada vez maior do setor de serviços, enquanto a participação do setor agropecuário se manteve relativamente estável de 2000 a 2020. A análise dos períodos delimitados indica que de 2004 a 2015 a indústria reduziu sua participação no valor adicionado em apenas 0,29 pontos percentuais (p.p.) e no período seguinte, de 2016 a 2020, houve uma redução de 4,68 p.p. Da outra parte, em relação à última etapa, os serviços tomaram conta do espaço ocupado regressão da indústria, pois houve um aumento de 4,42 p.p. no valor adicionado ao PIB.

Tabela 4. Percentual (%) do valor adicionado bruto ao PIB e população ocupada por setores, e FBCF (% PIB). 2000-2020.

Ano	Valor Adicionado			Pop. Ocupada			FBCF % PIB
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços	
2000	5,52%	26,75%	67,73%	21,24%	18,52%	60,23%	18,30%
2001	5,64%	26,59%	67,78%	20,22%	18,32%	61,46%	18,42%
2002	6,42%	26,37%	67,22%	19,98%	18,27%	61,75%	17,93%
2003	7,20%	26,96%	65,83%	19,96%	18,15%	61,89%	16,60%
2004	6,67%	28,63%	64,69%	20,38%	18,43%	61,20%	17,32%
2005	5,48%	28,47%	66,05%	19,93%	19,05%	61,02%	17,06%
2006	5,14%	27,68%	67,18%	18,79%	18,64%	62,57%	17,21%
2007	5,18%	27,12%	67,70%	17,71%	19,16%	63,12%	18,00%
2008	5,41%	27,33%	67,26%	17,01%	19,66%	63,33%	19,39%
2009	5,24%	25,59%	69,18%	16,36%	19,76%	63,88%	19,10%
2010	4,84%	27,38%	67,78%	15,78%	20,81%	63,41%	20,53%
2011	5,11%	27,17%	67,72%	14,44%	20,98%	64,58%	20,61%
2012	4,90%	26,03%	69,07%	13,31%	21,35%	65,35%	20,72%
2013	5,28%	24,85%	69,87%	13,12%	21,45%	65,44%	20,91%
2014	5,03%	23,79%	71,18%	13,43%	20,91%	65,66%	19,87%
2015	5,02%	22,52%	72,46%	12,89%	20,42%	66,70%	17,84%
2016	5,66%	21,23%	73,11%	13,06%	19,47%	67,47%	15,52%
2017	5,34%	21,12%	73,54%	12,87%	19,05%	68,08%	14,56%
2018	5,15%	21,85%	73,00%	12,82%	18,68%	68,50%	15,10%
2019	4,89%	21,80%	73,31%	12,44%	18,59%	68,97%	15,47%
2020	6,59%	22,51%	70,90%	12,65%	18,70%	68,64%	16,56%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-
Média 2000/2003	6,20%	26,67%	67,14%	20,35%	18,31%	61,33%	17,81%
Média 2004/2015	5,27%	26,38%	68,35%	16,09%	20,05%	63,85%	19,05%
Média 2016/2020	5,53%	21,70%	72,77%	12,77%	18,90%	68,33%	15,44%

Fonte: Sistema de Contas Nacionais. Elaboração própria. Dados originais disponíveis nos anexos I e II.

É necessário destacar, ainda sobre a Tabela 4, que a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)²⁴ em termos do PIB, que se consolidou em taxas percentuais relativamente crescentes durante os anos de 2000 a 2013, vêm perdendo cada vez mais participação a partir de então. Entre os anos de 2013 e 2020 verificou-se uma redução de 4,35 p.p. do indicador. (Paradoxalmente, o período de maior retração da FBCF está associado ao aumento magnífico

²⁴ Registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos.

de Renúncias Tributárias²⁵). Esta tendência possui total relação com a imposição dos ajustes fiscais já mencionados durante o governo Dilma e por conta da restrição às despesas discricionárias determinadas pela EC. n. 95/2016.

Por outro lado, em decorrência da reestruturação produtiva da economia brasileira, com diminuição da participação da indústria e ampliação do setor de serviços no valor adicionado ao PIB, a questão ocupacional também se alterou significativamente, conforme destaca Pochmann (2019):

Na problemática brasileira, a desindustrialização precoce impôs ao mundo do trabalho a problemática do desemprego, da subutilização dos trabalhadores e da polarização das ocupações de alta e baixa remuneração. Na trajetória dos ocupados nas últimas três décadas, pode-se constatar a maior concentração de postos de trabalho na base da pirâmide social (até dois salários-mínimos mensais) que passou de 68,1% em 1986 para 70,7% em 2016 (Pochmann, 2019, p. 306).

Pochmann (2019, p. 309), afirma que tudo isso ocorreu associado ao deslocamento da “estrutura produtiva assentada no trabalho material, configurada pelas atividades primária e secundária na economia para a predominância atual do trabalho imaterial em expansão no setor terciário”. Por isso, é importante notar que a partir de 2015, com a queda do valor adicionado do setor industrial, o número de pessoas ocupadas no setor também decresceu sistematicamente. Por sua vez, entre 2000 e 2020, o decréscimo de pessoas ocupadas no setor da agropecuária foi suprimido pelo crescimento, de quase igual magnitude, pelo setor de serviços. Ademais, a partir da retração da economia, em 2015, a taxa de desemprego começou a subir abruptamente, quando saltou de 6,9% em janeiro de 2015 para 14,2% em 2020²⁶, agravando ainda mais o contexto econômico e social vivenciado no país a partir de então.

Os impactos promovidos pela imposição forçada à restrição orçamentária pós-1990 e os rebatimentos da inserção subordinada à onda globalizante do capitalismo deste período sobre a atividade produtiva no Brasil, provocam, necessariamente, uma maior demanda pelas políticas de Seguridade Social. No entanto, o que se tem observado é que as demandas sociais não são comportadas pelo “espaço” orçamentário que o OSS possui atualmente, na verdade, quando se observa o período seguinte a 2016 (com a EC. N. 95), a tendência é de que cada vez mais as políticas de seguridade consigam atender uma magnitude menor destas demandas.

Neste sentido, o caráter anacrônico da particularidade da Seguridade Social brasileira, do ponto de vista da sua inspiração no padrão de intervenção pública experimentada nas

²⁵ Conforme os dados do Gráfico 2.

²⁶ Dados disponíveis no Anexo IX.

experiências do Estado de Bem-Estar Social da década de 1960-70, se expressa fundamentalmente no antagonismo “mais geral” provocado pela adoção de um modelo de intervenção pública adotado na etapa pós-1990 que, ao nível prático, se realiza na imposição de medidas que inviabilizam os propósitos progressistas preconizados pela Carta. Portanto, sob o ângulo da relação orgânica do Estado e do Capital e da estrutura de reprodução histórica determinada pela E.MC., pode-se considerar que a Constituição de 1988 foi, para a singularidade brasileira, o ponto contratendencial neste processo. Assim, as três fases dos antagonismos elucidados anteriormente, entre seus momentos de amplificação e arrefecimento, dão conta apenas de contextos conjunturais mais ou menos favoráveis à condução de políticas públicas por parte dos governos.

Por fim, uma questão importante sobre a economia política dos governos é a observação da distribuição da renda nacional, pois ela revela o contexto de favorecimento ou desfavorecimento em termos da distribuição das riquezas geradas no país. Assim, conforme apresentam Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 209) a aferição da participação relativa dos salários sobre a renda nacional pode ser visualizada a partir de dois indicadores: i) a relação entre Salários e o Excedente Operacional Bruto (EOB), que é um amálgama de outros rendimentos que não o do trabalho, notadamente do setor privado; ii) a relação entre os salários e o PIB.

Tabela 5. Participação (%) dos Salários sobre o PIB. 2000-2020.

Ano	PIB	Salários	EOB	Salários/EOB	Salário/PIB
2000	1.199.092,07	380.780,23	403.876,57	94%	32%
2001	1.315.755,47	418.094,94	434.288,69	96%	32%
2002	1.488.787,26	467.238,68	507.433,02	92%	31%
2003	1.717.950,40	531.007,59	587.654,89	90%	31%
2004	1.957.751,21	599.802,97	678.116,62	88%	31%
2005	2.170.584,50	683.788,56	738.935,76	93%	32%
2006	2.409.449,92	776.548,18	819.019,89	95%	32%
2007	2.720.262,94	877.217,53	926.722,75	95%	32%
2008	3.109.803,09	1.009.584,51	1.033.139,88	98%	32%
2009	3.333.039,36	1.126.506,35	1.099.282,05	102%	34%
2010	3.885.847,00	1.277.285,00	1.310.890,00	97%	33%
2011	4.376.382,00	1.453.655,00	1.468.705,00	99%	33%
2012	4.814.760,00	1.626.983,00	1.579.851,00	103%	34%
2013	5.331.619,00	1.822.210,00	1.737.170,00	105%	34%
2014	5.778.953,00	2.000.409,00	1.912.290,00	105%	35%
2015	5.995.787,00	2.126.848,00	1.925.415,00	110%	35%
2016	6.269.328,00	2.229.292,00	2.027.742,00	110%	36%
2017	6.585.479,00	2.312.355,00	2.134.383,00	108%	35%
2018	7.004.141,00	2.422.298,00	2.287.642,00	106%	35%
2019	7.389.131,00	2.539.693,00	2.430.341,00	104%	34%
2020	7.609.597,00	2.531.961,00	2.682.839,00	94%	33%
Variação p. p. 2000-2003				- 4 p.p.	- 1 p.p.
Variação p. p. 2004-2015				+ 22 p.p.	+ 4 p.p.
Variação p. p. 2016/2020				-16 p.p.	- 3 p.p.

Fonte: Sistema de Contas Nacionais. Elaboração própria. Em R\$ milhões.

Segundo os dados da Tabela 5, é possível segmentar a trajetória das variáveis em três momentos distintos. No primeiro período, de 2000 até 2004, os salários perderam participação relativa sobre a riqueza nacional. De 2005 a 2015 verifica-se que a participação dos salários sobre a renda nacional ampliou-se em grande medida, pois sua participação relativa sobre o EOB cresceu 22 p.p. e a participação sobre o PIB aumentou em 4 p.p. Assim, fica claro que a política de valorização do salário-mínimo, em níveis bastante elevados até de 2004 a 2012 e mesmo com as variações positivas menores até 2015 (DIEESE, 2019), tiveram importância significativa no crescimento da participação dos salários sobre a renda nacional. De outro lado, as taxas de crescimento do PIB e do EOB verificadas neste mesmo período também se tornam indicadores de que o ciclo de crescimento impactou positivamente a distribuição da riqueza do país.

No momento seguinte, 2016 a 2020, verifica-se um processo de retração de ambos os indicadores, uma vez que a representatividade dos salários sobre o EOB perdeu 16 p.p., e o dos salários sobre PIB decresceu em 3 p.p. Nesta fase as desvalorizações do salário-mínimo nos anos de 2016, 2017 e 2019, somadas à crise econômica, que fica expressa na queda do PIB nos anos de 2015 e 2016 e a subsequente retração do PIB per capita²⁷, implicou em perdas significativas para a classe trabalhadora em detrimento de maiores ganhos para os capitais particulares. Não por acaso, a partir de 2015 observou-se uma ampliação da parcela da população pobre, isto é, que vive com \$ 2,15 ou menos por dia, cuja trajetória estava em queda significativa desde 1997²⁸.

5.1.1. Desvinculação das Receitas da União (DRU) e as Renúncias Tributárias

Uma das problemáticas envolvendo o Orçamento da Seguridade Social (OSS) é o fato de sua composição não ser reconhecida conforme as delimitações constitucionais, como é o caso da DRU e das renúncias tributárias (ou gasto tributário). Um primeiro aspecto fundamental levantado por Salvador (2010) foi o estabelecimento do Fundo Social de Emergência (no ano de 1993), renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (1994 e 1995) e, vigorando desde o ano 2000 quando foi estabelecida pela Emenda Constitucional nº 23/2000, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) que permitia desvincular até 20% de contribuições e impostos responsáveis por financiar o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Vale ressaltar que, por meio da Emenda Constitucional nº 93/2016, além de aumentar

²⁷ Dados disponíveis no Anexo VII.

²⁸ Dados disponíveis no Anexo VIII.

para 30% o percentual de desvinculação, também estabeleceu a Desvinculação de Receitas para Estados e Municípios (DREM).

Destaca-se que, a partir de 2019, com a EC. n. 103 (Reforma da Previdência), foi extinta a cobrança da DRU sobre contribuições sociais, mantidas apenas as a incidência sobre impostos e taxas. A Tabela 6 apresenta os valores desvinculados de contribuições sociais pela DRU de 2005 a 2020:

Tabela 6. Receitas desvinculadas pela DRU. 2005-2020

Ano	Cofins	CSLL	PIS/Pasep	Outras contribuições	Taxas de órgãos da Seguridade	Total da DRU
2005	38.884,23	11.383,82	9.584,89	10,66	0	59.863,60
2006	38.260,20	11.547,62	10.200,61	11,30	0	60.019,73
2007	41.202,44	13.612,77	10.634,91	12,39	0	65.462,51
2008	46.158,18	16.333,39	12.027,63	1.079,77	0	75.598,97
2009	43.117,54	16.054,85	11.618,88	912,00	0	71.703,26
2010	48.364,64	15.803,78	13.966,25	1.088,01	0	79.222,67
2011	51.837,14	18.707,55	13.631,98	1.105,78	0	85.282,44
2012	57.410,54	18.162,12	15.228,74	1.155,86	0	91.957,25
2013	58.508,67	18.433,50	15.100,56	1.176,76	0	93.219,50
2014	53.876,55	17.438,49	14.302,75	1.298,39	0	86.916,18
2015	49.787,58	14.788,93	13.195,95	1,34	0	77.773,80
2016	70.737,41	23.550,34	18.622,08	1.059,84	329,47	113.969,66
2017	79.215,36	25.418,40	21.020,16	1.098,72	259,84	126.752,64
2018	81.248,88	25.379,51	21.364,45	1.059,77	302,64	129.052,60
2019	74.688,19	25.664,06	20.260,28	1,19	311,86	120.613,71
2020	0,00	0,00	0,00	0,00	249,00	249,00
Total	833.297,54	272.279,12	220.760,11	11.071,77	1.452,81	1.337.657,53
Média	52.081,10	17.017,44	13.797,51	691,99	90,80	83.603,60
		Variação Média 2005/2015				3%
		Variação Média 2016/2019				13%

Fonte: Dados de ANFIP, (2022). Dados atualizados pelo IPCA (Dez/2020). Em R\$ milhões. Elaboração própria.

Conforme os dados da Tabela 6, percebe-se que a DRU foi responsável por uma perda média de arrecadação da Seguridade Social de aproximadamente R\$ 1,3 trilhão nos anos selecionados. Além disso, a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) – contribuição que incide sobre pessoas jurídicas de direito privado em geral, inclusive as pessoas a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda, exceto as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional –, é a maior fonte desvinculada, representando em média 61% do total da desvinculação no período. Assim, a não observação da contribuição da DRU para o cálculo da relação *arrecadação x gasto* no interior do OSS, dá base para afirmações que consideram a condição deficitária do OSS, entretanto, a metodologia de ANFIP (2018), observando as regras de composição do OSS, justificam a condição superavitária deste orçamento.

Se este superávit não fosse subtraído pela DRU, a exposição pública dessa sobra de recursos incentivaria os projetos de reajuste de aposentadorias, de

aumento da aplicação de recursos na Saúde ou Assistência Social, promovendo, assim, uma melhor distribuição de renda na sociedade. Os superávits, ainda, poderiam ter sido utilizados para construir uma grande reserva com o objetivo de dar solidez à Seguridade Social, participando do financiamento em momentos de crise e de diminuição da arrecadação [...] A utilização desse expediente para construir uma conta de déficit da Seguridade Social demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social. (ANFIP, 2018, p. 72).

As taxas de variação dos períodos corroboram com a ampliação da incidência deste dispositivo sobre as receitas a partir da ampliação do percentual de 20% para 30% em 2016, por meio da EC. N. 93. De 2015 para 2016 houve um aumento de 47% dos valores desvinculados pela DRU, sendo que a média de variação percentual anual do período 2005-2015 foi de 3% contra 13% no período 2016-2019. Respectivamente, em relação aos períodos citados, o valor médio anual da DRU foi de R\$ 77 bilhões ante R\$ 122,5 bilhões no período seguinte.

Portanto, por meio da DRU ocorre uma “perversa *alquimia* que transforma os recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social em recursos fiscais para composição do superávit primário e, por consequência, os utiliza para pagar juros da dívida” (Salvador, 2010, p. 233). Essas considerações levam ao reconhecimento de uma não implantação do Orçamento da Seguridade Social nos moldes constitucionais. A comprovação desta transferência direta dos recursos oriundos de contribuições sociais para a geração de superávit primário do Governo Federal pode ser observada a partir dos dados sobre os tributos responsáveis pelo financiamento do Orçamento da Seguridade Social (Salvador, 2010, p. 379)²⁹.

Por sua vez, conforme ressalta ANFIP (2022), a renúncia tributária (ou gasto tributário) é um instrumento utilizado pelos governos como forma de promover estímulos à atividade econômica e ao emprego, por meio de renúncias de contribuições sociais e tributos obrigatórios. Na experiência brasileira é possível encontrar os primeiros disciplinamentos a partir do artigo 165 § 6º da Constituição Federal de 1988, sendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1991 a primeira a especificar esta rubrica. Então, desde 2004 a Receita Federal do Brasil (RFB) divulga os Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT) como forma de quantificar a magnitude e a origem dos benefícios tributários.

²⁹ Os dados do autor indicam que entre 2000 a 2007 a DRU foi responsável por aproximadamente 56% do superávit primário do Governo Federal.

No entanto, elas desfalcam em grande medida o OSS e provocam consequências desastrosas caso não venham acompanhadas de um crescimento econômico no mínimo proporcional. O crescimento vultoso das renúncias tributárias pode ser observado na Tabela 7:

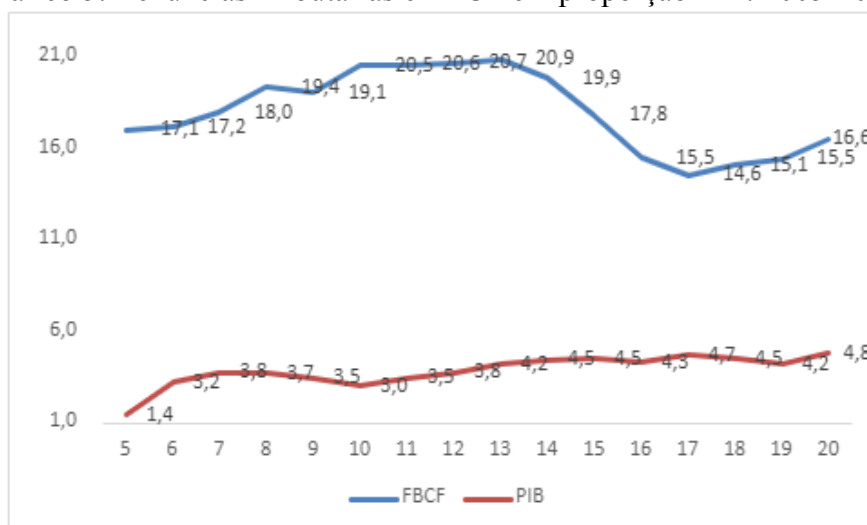
Tabela 7. Renúncias Tributárias. 2005-2020.

Ano	Contribuição para a Previdência Social	COFINS	CSLL	Cont. Soc. PIS/PASEP	Total de Renúncias sobre contribuições sociais	Ren. Cont. Sociais/Renúncias Totais	Total de Renúncias Tributárias
2005	27.752,13	11.741,87	4.387,74	2.857,89	46.739,63	69%	67.894,96
2006	25.907,32	38.852,55	7.375,89	7.900,78	80.036,54	49%	163.764,20
2007	28.411,01	45.691,48	7.899,82	9.206,67	91.208,98	44%	207.707,48
2008	29.575,76	46.842,54	8.235,13	9.345,32	93.998,75	43%	218.151,16
2009	31.037,18	48.078,82	9.189,31	9.342,53	97.647,84	46%	211.762,75
2010	30.978,93	54.006,74	10.598,60	10.477,71	106.061,98	52%	202.293,87
2011	33.089,12	56.517,67	10.826,25	11.036,72	111.469,77	45%	246.798,74
2012	47.069,24	65.929,79	12.565,51	12.913,96	138.478,49	50%	278.983,18
2013	64.959,82	79.466,92	13.125,75	15.772,37	173.324,85	53%	324.022,81
2014	78.878,12	82.249,31	13.415,38	16.345,61	190.888,42	55%	350.080,50
2015	80.163,78	76.860,78	11.174,24	15.231,22	183.430,02	55%	332.632,61
2016	65.146,75	70.316,93	11.137,54	13.784,83	160.386,05	52%	309.216,38
2017	67.814,88	73.226,72	10.972,64	14.311,36	166.325,60	48%	348.561,92
2018	65.873,63	77.157,36	13.680,05	15.003,69	171.714,73	50%	342.093,97
2019	59.055,70	84.662,40	13.718,58	17.268,95	174.705,63	54%	325.794,61
2020	50.138,00	81.455,00	14.131,00	16.516,00	162.240,00	45%	359.833,00
Total	785.851,37	993.056,87	172.433,43	197.315,60	2.148.657,26	-	4.289.592,14
Var. % Média 2005/2015	12%	30%	11%	25%	16%	-	22%
Var. % Média 2016/2020	-9%	1%	5%	2%	-2%	-	2%
Valor Médio 2005/2015	43.438,40	55.112,59	9.890,33	10.948,25	119.389,57	51%	236.735,66
Valor Médio 2016/2020	61.605,79	77.363,68	12.727,96	15.376,97	167.074,40	50%	337.099,98

Fonte: ANFIP (2022) e Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) - Receita Federal. Dados Atualizados pelo IPCA (dez/2020). Elaboração própria. Em R\$ milhões.

De acordo com os dados o crescimento significativo das desonerações, sobretudo no período de 2010 a 2014, no qual alcançou as maiores taxas de variação percentual em relação ao seu respectivo ano anterior. Neste intervalo de quatro anos as desonerações cresceram 73%. Do valor total “renunciado”, cerca de R\$ 4,2 trilhões, 50%, em média, é originado de desonerações de contribuições sociais que deveriam compor o OSS, sendo que o COFINS foi a rubrica mais impactada (representando uma perda de R\$ 993 bilhões em 15 anos). No período de 2005 a 2015 verifica-se um valor médio anual desonerado na ordem de R\$ 236 bilhões, enquanto na etapa 2016-2020 este valor se concentrou R\$ 337 bilhões, em média. Uma comparação simples entre a taxa de investimento da economia (medida pela Formação Bruta de Capital Fixo em proporção do PIB) com as renúncias tributárias (em proporção do PIB) deixa evidente a desproporcionalidade do efeito da segunda sobre a primeira. Conforme o Gráfico 5:

Gráfico 5. Renúncias Tributárias e FBCF em proporção PIB. 2005-2020.



Fonte: ANFIP (2022) e Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) - Receita Federal e Sistema de Contas Nacionais - IBGE. Elaboração própria.

Durante o período de 2005 a 2020 as renúncias tributárias em proporção do PIB tiveram uma trajetória de constante crescimento, mas sua ascensão mais significativa foi de 2011 a 2015. No caso da FBCF, percebe-se que houve um crescimento expressivo até 2012, mas com uma queda vertiginosa até 2018, seguido de um período de estabilização até 2020. A visualização da correlação entre as curvas de crescimento dos dois indicadores dá conta de três momentos mais importantes. No período de 2005 a 2012 o crescimento dos dois indicadores são mais ou menos parecidos. Em seguida, de 2012 a 2016, as renúncias cresceram em um sentido inversamente proporcional à FBCF. No ano de 2017 e 2020, visualiza-se uma relativa estabilização dos dois indicadores, no entanto, é possível afirmar que a magnitude dos valores das renúncias a partir de 2012 (observadas na Tabela 7) não tem estimulado satisfatoriamente a economia. Ou seja, os valores renunciados poderiam ter composto o OSS em R\$ 2,1 trilhões, contribuindo com uma média anual de R\$ 132 bilhões, o que impactaria significativamente a disponibilidade de recursos para implementação das políticas de Seguridade Social.

Portanto, somadas os valores não executados pelo OSS desvinculados pela DRU e Renúncias Tributárias sobre contribuições sociais têm-se os seguintes valores:

Tabela 8. Recursos não executados pelo OSS: Renúncias e DRU. 2005-2020.

Ano	Renúncias sobre contribuições sociais	DRU	Perdas de Arrec. do OSS
2005	46.739,63	59.863,60	106.603,23
2006	80.036,54	60.019,73	140.056,28
2007	91.208,98	65.462,51	156.671,48
2008	93.998,75	75.598,97	169.597,72
2009	97.647,84	71.703,26	169.351,10
2010	106.061,98	79.222,67	185.284,65
2011	111.469,77	85.282,44	196.752,21
2012	138.478,49	91.957,25	230.435,74
2013	173.324,85	93.219,50	266.544,35
2014	190.888,42	86.916,18	277.804,60
2015	183.430,02	77.773,80	261.203,82
2016	160.386,05	113.969,66	274.355,71
2017	166.325,60	126.752,64	293.078,24
2018	171.714,73	129.052,60	300.767,33
2019	174.705,63	120.613,71	295.319,34
2020	162.240,00	249,00	162.489,00
Total	2.148.657,26	1.337.657,53	3.486.314,79
Var. % Média 2005/2015	16%	3%	10%
Var. % Média 2016/2020	-2%	13%	-6%
Valor Médio 2005/2015	119.389,57	77.001,81	196.391,38
Valor Médio 2016/2020*	167.074,40	122.597,15	265.201,92

Fonte: ANFIP (2022) e Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT). Dados atualizados IPCA (Dez/2020). Elaboração própria. (*) O valor médio da DRU refere-se ao período 2016-2019. Em R\$ milhões.

Observa-se na Tabela 8 que a decomposição do OSS nos quinze anos da série apresentada foi de 3,48 trilhões, sendo R\$ 2,14 trilhões referentes às Renúncias Tributárias e R\$ 1,33 trilhões à DRU. Nos dez primeiros o valor total foi de R\$ 2,16 trilhões, tendo em valor média anual de R\$ 196 bilhões, e, posteriormente ao ano de 2016, foram R\$ 1,32 trilhões não arrecadados pelo OSS, tendo um valor anual médio correspondente a R\$ 265 bilhões. Vale ressaltar que, dadas as características das renúncias tributárias, os valores não representam propriamente perda de arrecadação, na verdade, a sua execução não é direcionada para o conjunto de intervenções da Seguridade Social.

5.1.2 Análise sobre as Despesas e Receitas das Seguridade Social

Os impactos do formato da intervenção pública implementada no Brasil a partir dos anos de 1990 possui rebatimentos importantes sobre a estrutura de financiamento do OSS. O comprometimento da agenda macroeconômica restritiva adotada neste período - que implicou no baixo crescimento da economia, no comprometimento com os altos custos da área financeira e na reprimarização da atividade produtiva, condiciona duas questões fundamentais. De outro lado, como as contribuições sociais são responsáveis, em média, por 95% das receitas do OSS, a magnitude dos recursos depende do componente da dinâmica do

conjunto da economia. De outro, as restrições fiscais propriamente ditas impactam as despesas discricionárias e geram debilidades na disponibilidade de recursos, notadamente a Assistência Social que não possui vinculação de gastos, uma vez que a Saúde possui determinação de patamar de despesas fixadas em lei³⁰. Destaca-se que este contexto também acaba por provocar uma disputa de recursos no interior das ações da seguridade.

Neste sentido, o financiamento/execução do OSS é um objeto muito importante de análise quando se trata da relação aos princípios de obrigatoriedade da arrecadação de recursos carimbados para fins de gasto com as políticas que integram a seguridade. O Art. 195 da Constituição diz:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Inciso com redação dada pela EC nº 20, de 1998) III – sobre a receita de concursos de prognósticos; IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Brasil, 2018, p. 81)

Por meio da Lei 8.742/1993, que dispõe sobre a regulamentação da Assistência Social, e da Lei 8.080/1990, que regulamentou a oferta de serviços na área de Saúde, a Carta prevê que a proposta de Orçamento da Seguridade Social (OSS) deve ser realizada por meio do planejamento conjunto das três áreas (previdência, assistência e saúde) com base em metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e promovendo a cada área a gestão própria de seus recursos, sendo composto sob o formato quadripartite – União, Estados, municípios e representantes da sociedade civil (representada junto ao Conselho Nacional de Seguridade Social). Assim, instituiu-se uma perspectiva de um planejamento integrado de um sistema de proteção social com participação social, no qual deve conter certos objetivos e metas para o enfrentamento das expressões da questão social.

Contudo, a organização do Orçamento da Seguridade Social no formato quadripartite “chegou a ser realizado logo nos primeiros anos após o estabelecimento da Carta de 1988, mas que na realidade definiam o financiamento e os benefícios da previdência social, com

³⁰ Por meio da EC. N. 29/2000 que visou” assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde”.

raras passagens sobre a seguridade social no texto legal” (Salvador, 2010, p. 230). O Conselho Nacional da Seguridade Social (CNSS)³¹, que seria responsável pela elaboração do OSS, apesar de ter realizado duas propostas orçamentárias em 1993 e 1994, não teve suas deliberações respeitadas, até que foi extinto em 1999. Ou seja, seu formato quadripartite não foi respeitado desde então.

É necessário ressaltar que os dados divulgados pelos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) do Tesouro Nacional não levam em consideração parcelas significativas dos recursos para composição das receitas do Orçamento da Seguridade Social (OSS) classificadas pela ANFIP (2022) como “Receitas de Entidades da Seguridade” e “Contrapartida do Orçamento Fiscal para Encargos Previdenciários da União - EPU”. Assim, adota-se a metodologia de reconhecimento das Receitas e Despesas conforme apresenta a ANFIP (2022, 2018, 2014), uma vez que ela abrange detidamente as vinculações da Constituição de 1988. No entanto, esta modalidade restringe a abrangência dos dados disponibilizados a partir de 2005.

Os dados da Tabela 9 demonstram que o crescimento médio da receita acompanhou relativamente a projeção da variação anual do PIB tanto no período de 2005 a 2015, quando houve uma ampliação de aproximados 3%, quanto na etapa posterior a 2016, que obteve uma queda média de 1,4%. Destacadamente, na comparação do ano de 2014 com 2015, houve uma queda de 10,2% da receita. Os valores médios arrecadados pelo OSS se concentraram em R\$ 800 bilhões no primeiro momento e em R\$ 849 bilhões no segundo. De outro lado, é possível observar que a relação da receita do OSS sobre o PIB, possui uma trajetória proporcionalmente regressiva ao longo dos referidos anos.

³¹ Estabelecido pela Lei nº 8.212/91.

Tabela 9. Receitas da Seguridade Social. 2005-2020.

RECEITAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Receita de contribuições sociais	601.185	631.106	688.927	688.943	690.503	762.170	824.515	902.040	940.837	930.599	832.696	794.239	844.100	853.244	839.108	774.514
Receita Previdenciária	235.302	260.380	284.256	310.540	331.984	366.069	398.099	442.258	474.738	496.018	437.154	412.574	419.759	421.303	431.105	404.773
Urbana	228.037	252.359	275.466	301.086	323.660	357.755	389.428	425.306	451.271	468.602	425.620	403.450	409.343	410.619	422.373	396.173
Rural	7.265	8.021	8.790	9.454	8.325	8.314	8.671	8.846	8.932	9.078	8.724	9.124	10.416	10.684	8.732	8.600
Compensações não repassadas*	-	-	-	-	-	-	-	8.106	14.535	18.338	2.810	-	-	-	-	-
Cofins	194.425	191.303	206.012	230.795	215.588	241.820	259.184	287.053	292.543	269.384	248.937	235.790	264.050	270.829	248.960	221.964
CSLL	56.923	57.742	68.062	81.667	80.278	79.017	93.541	90.808	92.168	87.192	73.945	78.501	84.729	84.597	85.545	79.320
PIS/Pasep	47.920	50.999	53.171	60.138	58.096	69.828	68.163	76.142	75.503	71.512	65.980	62.076	70.068	71.217	67.536	62.594
CPMF	63.190	67.448	73.601	1.909	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras contribuições*	3.424	3.234	3.825	3.895	4.556	5.437	5.527	5.779	5.885	6.492	6.681	5.299	5.494	5.298	5.962	5.863
2. Receita de entidades da Seguridade	24.350	23.930	24.741	25.386	25.428	25.226	26.843	30.493	22.373	25.926	25.691	31.837	27.909	28.807	25.628	19.246
Recursos Próprios da Assistência Social	210	232	129	306	396	646	264	266	493	445	271	266	249	171	233	222
Recursos Próprios da Previdência Social	582	632	773	888	188	117	586	553	1.921	464	623	1.402	1.826	3.670	1.881	2.097
Recursos Próprios do MS	2.133	3.078	4.117	4.920	5.113	5.164	5.827	5.710	5.964	6.410	5.341	4.971	4.262	3.489	2.549	1.220
Recursos Próprios do FAT	20.630	19.168	18.879	18.455	18.909	18.391	19.151	23.034	12.941	17.551	18.166	23.819	20.410	20.110	19.267	14.088
Recursos Próprios dos HU	230	261	237	202	120	138	168	178	279	299	371	169	119	193	223	179
Parcela de Royalties para a Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	34	98	355	541
Recursos Próprios da Seguridade	-	-	-	-	-	2	2	15	20	3	94	99	146	65	79	69
Taxas, multas e juros da Fiscalização da Previdência Complementar	564	559	607	616	702	772	843	768	755	753	825	1.098	866	1.009	1.041	830
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	564	559	607	616	702	729	779	701	686	686	760	1.053	820	959	992	780
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU*	2.283	2.574	3.573	2.768	2.384	2.651	2.691	2.723	2.586	2.497	2.742	2.276	2.293	2.185	2.344	2.102
Receitas da Seguridade Social	627.818	657.610	717.240	717.097	718.315	790.047	854.048	935.256	965.796	959.022	861.130	828.353	874.302	884.235	867.079	795.862
Variação % anual		4,75%	9,07%	-0,02%	0,17%	9,99%	8,10%	9,51%	3,27%	-0,70%	-10,21%	-3,81%	5,55%	1,14%	-1,94%	-8,21%
Variações (%) média						3,39%								-1,46%		
Valor Médio											800.307					849.966
Receita da Seguridade / PIB	13,33%	12,95%	13,03%	12,13%	11,82%	11,77%	12,05%	12,65%	12,48%	12,19%	11,66%	11,47%	11,85%	11,72%	11,25%	10,46%

Fonte: Dados de ANFIP (2022) e Sistema de Contas Nacionais para valores nominais do PIB. Elaboração própria. Valores deflacionados pelo IPCA (Dez. 2020).

Por sua vez, fica destacado, por meio da Tabela 10, que as principais contribuições sociais que financiam a Seguridade Social e sua respectiva base de incidência, a saber, que incidem sobre o faturamento: o COFINS e o PIS; que incidem sobre o Lucro: a CSLL, que incide sobre a movimentação: a CPMF (porém foi extinta a partir de 2008), além dos recursos próprios da arrecadação Previdenciária. Nota-se, portanto, poucas variações na distribuição dos percentuais de receitas, apenas com pequena diminuição da participação do COFINS, PIS-PASEP e Receitas de entidades da Seguridade Social.

Tabela 10. Principais Fontes de Receita da Seguridade Social. 2005-2020.

Fonte de Receita	2005	2010	2015	2020
Receita Previdenciária	37,48%	46,34%	50,77%	50,86%
Cofins	30,97%	30,61%	28,91%	27,89%
CSLL	9,07%	10,00%	8,59%	9,97%
PIS/Pasep	7,63%	8,84%	7,66%	7,86%
CPMF	10,07%	0,00%	0,00%	0,00%
2. Receita de entidades da Seguridade	3,88%	3,19%	2,98%	2,42%
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,36%	0,34%	0,32%	0,26%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Obs. Dados de ANFIP (2022). Elaboração própria.

De outra parte, a execução orçamentária da Seguridade Social, apresentada na Tabela 11, demonstra que, a partir de 2012, as taxas de variação das despesas da Seguridade passaram a crescer cada vez menos. Até que, de 2014 para 2015, a despesa decresceu 2%. Na comparação das despesas da seguridade em relação ao total das despesas governamentais, fica destacado que, de 2005 a 2015, a participação percentual das despesas cresceu significativamente, mas, estabilizou depois de 2016. Seguindo esta mesma tendência, mesmo com variações negativas (ou baixo crescimento do PIB) a partir de 2015 a participação percentual dos gastos da seguridade sobre o PIB continuou ampliando, o que se deve, fundamentalmente, às despesas obrigatórias (notadamente, benefícios do BPC e Previdenciários) que sustentaram as pequenas variações positivas dos gastos totais no último período. Por isso, o valor médio despendido de 2016 a 2020 foi maior em 36% do que o valor médio anual do período 2005-2015.

Tabela 11. Despesas da Seguridade Social. 2005-2020.

Despesas Realizadas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Benefícios Previdenciários	316.842	349.053	374.850	379.367	410.174	440.141	455.648	485.964	518.011	536.508	537.259	585.067	624.103	631.530	653.450	663.904
Previdenciários rurais	257.418	280.819	300.640	303.498	318.844	340.986	353.939	374.469	398.520	413.119	414.313	454.144	487.073	495.125	514.286	526.047
Compensação previdenciária	59.423	68.234	74.210	75.869	89.458	96.866	99.463	109.192	116.595	120.725	120.787	128.229	134.446	133.256	135.661	134.732
2. Benefícios assistenciais	20.257	24.392	27.246	29.734	34.131	38.398	40.663	46.547	49.144	51.171	51.495	55.261	59.526	59.408	61.178	61.643
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	8.825	10.846	12.407	13.678	15.823	17.900	18.678	21.978	23.094	24.110	22.743	24.238	25.922	25.788	26.602	27.056
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	11.432	13.546	14.839	16.056	18.307	20.498	21.984	24.569	26.050	27.059	28.752	31.023	33.603	33.620	34.575	34.587
3. Bolsa família e outras transferências	14.689	16.445	18.092	20.160	21.664	23.302	27.146	31.534	34.830	35.606	33.167	31.671	31.118	31.692	34.017	18.884
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.283	2.574	3.573	2.768	2.384	2.651	2.691	2.723	2.586	2.497	2.742	2.276	2.293	2.185	2.344	2.102
5. Saúde: despesas do MS	74.902	84.406	91.286	93.991	104.568	105.680	115.132	121.107	122.138	126.495	124.269	123.399	130.330	128.912	130.473	119.811
6. Assistência social: despesas do MDS	3.724	4.602	4.655	4.941	5.007	6.894	6.526	8.683	9.032	9.547	6.644	6.126	5.548	6.210	6.170	4.329
7. Previdência social: despesas do MPS	7.387	8.618	8.751	8.157	10.382	9.946	9.706	9.812	9.526	9.462	9.021	8.873	8.245	7.587	6.233	4.691
8. Outras ações da seguridade social	5.325	6.109	9.065	7.456	13.213	13.098	12.750	15.979	17.371	14.923	14.359	13.834	15.251	15.748	15.135	15.596
9. Benefícios FAT	24.690	31.430	36.327	39.339	49.494	50.435	55.326	61.323	67.560	70.545	59.358	64.171	60.744	57.756	57.273	59.338
10. Outras ações do FAT	1.178	1.427	1.376	1.373	1.107	952	915	830	733	710	623	635	628	584	488	378
Despesas da Seguridade Social	471.278	529.055	575.218	587.284	652.126	691.498	726.502	784.503	830.931	857.465	838.939	891.314	937.787	941.611	966.761	950.678
Varição Mensal		12%	9%	2%	11%	6%	5%	8%	6%	3%	-2%	6%	5%	0%	3%	-2%
Varição % Média						6%								3%		
Valor Médio						685.891								937.630		
Despesa da Seguridade/ PIB	6,73%	6,87%	6,81%	6,42%	6,75%	6,56%	6,43%	6,58%	6,70%	6,82%	7,27%	8,10%	8,46%	8,37%	8,48%	8,72%
Despesa da Seguridade / Despesa Total	20,26%	21,93%	24,27%	26,08%	26,86%	28,31%	28,51%	29,85%	32,12%	29,07%	30,03%	30,08%	33,71%	33,36%	34,19%	26,89%

Fonte: Dados de ANFIP (2022), Sistema de Contas Nacionais para valores nominais do PIB e SIGA BRASIL para valores gastos por Grupo de Natureza de Despesa. Elaboração própria. Valores deflacionados pelo IPCA (Dez. 2020).

De outra parte, as despesas que não possuem vinculação de gasto obrigatório, em outras palavras, se constituem como políticas de direitos, mas dependente da discricionariedade do governo, tiveram sua participação reduzida no total do dispêndio da Seguridade Social. Isso se constata a partir da observação, na Tabela 12, da redução da participação do Bolsa Família e outras transferências, das despesas da Saúde e outras despesas de menor impacto sobre o total do gasto da Seguridade.

Tabela 12. Percentual das principais despesas da Seguridade Social. 2005-2020.

Despesas	2005	2010	2015	2020
1. Benefícios Previdenciários	67,23%	63,65%	64,04%	69,83%
2. Benefícios assistenciais	4,30%	5,55%	6,14%	6,48%
3. Bolsa família e outras transferências	3,12%	3,37%	3,95%	1,99%
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,48%	0,38%	0,33%	0,22%
5. Saúde: despesas do MS	15,89%	15,28%	14,81%	12,60%
6. Assistência social: despesas do MDS	0,79%	1,00%	0,79%	0,46%
7. Previdência social: despesas do MPS	1,57%	1,44%	1,08%	0,49%
8. Outras ações da seguridade social	1,13%	1,89%	1,71%	1,64%
9. Benefícios FAT	5,24%	7,29%	7,08%	6,24%
10. Outras ações do FAT	0,25%	0,14%	0,07%	0,04%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Dados de ANFIP (2022). Elaboração própria.

A ANFIP (2022) também ressalta que os dados divulgados pelo governo também divergem a respeito da agregação de “despesas estranhas” à execução orçamentária da Seguridade Social. Neste sentido, fica destacado na Tabela 13 o Resultado da Seguridade Social, que apura a diferença entre Receitas e Despesas:

Tabela 13. Resultado da Seguridade Social. 2005-2020.

Ano	Receitas da Seguridade Social	Despesas da Seguridade Social	Déficit/Superávit
2005	627.818	471.278	156.539
2006	657.610	529.055	128.554
2007	717.240	575.218	142.023
2008	717.097	587.284	129.814
2009	718.315	652.126	66.189
2010	790.047	691.498	98.550
2011	854.048	726.502	127.546
2012	935.256	784.503	150.752
2013	965.796	830.931	134.865
2014	959.022	857.465	101.556
2015	861.130	838.939	22.191
2016	828.353	891.314	-62.961
2017	874.302	937.787	-63.485
2018	884.235	941.611	-57.376
2019	867.079	966.761	-99.682
2020	795.862	950.678	-154.816

Fonte: Dados de ANFIP (2022). Elaboração própria. Valores deflacionados pelo IPCA (Dez.2020).

O superávit acumulado no período 2005 a 2015 foi de R\$ 1,2 trilhão (com um valor médio anual de R\$ 114 bilhões) e, por outro lado, o déficit no período seguinte a 2016 foi de R\$ 438 bilhões

(com um valor médio de R\$ 87 bilhões de déficit). Vale destacar que o valor médio no primeiro período é muito parecido com o apresentado pelos valores desvinculados pela DRU (que foi de R\$ 119 bilhões). Então, no período de 2005 a 2020 verifica-se, na verdade, a condição superavitária da Seguridade Social em R\$ 820 bilhões, segundo a metodologia de contabilização das receitas e despesas de ANFIP (2022). Portanto, se não fossem realizados tantos “extravios” de recursos da Seguridade, o potencial de abrangência no entendimento das demandas sociais seria muito maior, além de promover ao OSS uma condição de continuidade de ampliação dos benefícios que não possuem vinculação de gastos mesmo em contextos de crise econômica.

Nesse sentido, realizada a discussão geral sobre o Orçamento da Seguridade Social neste tópico, parte-se nas próximas seções para uma análise focalizada nos segmentos que compõem a Seguridade Social, em que serão discutidos os seguintes aspectos: a evolução institucional e programática e a orçamentação das políticas.

5.2. A política de Assistência Social

Desde a Constituição de 1988 a Assistência Social obteve o reconhecimento como política pública de caráter institucional por parte do Estado brasileiro dando forma, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, ao sistema da Seguridade Social. Suas prerrogativas se estendem à garantia de renda para pessoas em situação de vulnerabilidade social (Carmo e Guizardi, 2018, p. 2) e ao estabelecimento de uma rede serviços assistenciais de natureza universal.

A partir de então a política de Assistência Social se tornou responsabilidade e dever do Estado tendo como base os princípios descritos no Art. 203 e 204 da Carta. O Art.203 faz referência a concepção da política: ao caráter universal da prestação de serviços assistenciais por parte do Estado aos que deles necessitarem (independente de contribuição à Seguridade Social) e a garantia de direitos sociais a toda população, em especial, os idosos e portadores de deficiência. O Art. 204 fundamenta os princípios organizativos da política: define que os recursos para financiamento da política devem ser oriundos do Orçamento da Seguridade Social (OSS), promove a inclusão nos instrumentos de planejamento do Estado (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), estabelece a descentralização político-administrativa, e indica participação popular na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas esferas do governo Federal, Estadual e Municipal.

Por sua vez, a implementação dessas prerrogativas na forma de ações efetivas por parte dos governos se realizou de maneira lenta e entre avanços e retrocessos. A regulamentação da Assistência Social só veio a se efetivar a partir da promulgação da Lei

Orgânica da Assistência Social de 1993 (LOAS – Lei n. 8.742) e, após os anos de 1990, conforme destaca Alves (2012, p. 85), existem particularidades históricas que “retardam o reconhecimento legal da assistência social como direito”, quais sejam:

a) sua subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e de muitos parlamentares que fazem das verbas e subvenções públicas um patrimônio privado; b) sua implementação ocorre em decorrência de interesses econômicos-políticos-partidários do governo; c) tratada como prática “assistemática e descontínua”, a assistência teve dificuldades até mesmo para receber nomenclatura de política social; d) a eterna confusão entre assistência e filantropia, que não é resultado de mero desconhecimento das diferenças, ou melhor, do antagonismo entre a assistência social como política pública e benemerência, o que revela a intenção de manutenção da assistência no plano do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas (Boschetti, 2012 *apud* Alves, 2012, p. 85).

A partir de 2003, com o primeiro governo Lula, a política de Assistência Social foi introduzida a um ciclo expansivo bastante considerável e se consolidou como uma importante intervenção do sistema de Seguridade Social brasileiro. Autores como Sitcovsky (2008) e Mota (2008) reconhecem o papel protagonista da Assistência Social dentre as políticas sociais a partir da virada do século XXI, justamente porque a política de direito social como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as políticas intituladas como focalizadas como o Programa Bolsa Família – reconhecido como um dos principais programas de transferência de renda, se configuraram como a principal estratégia dos governantes para o combate à extrema pobreza.

Por outro lado, outras iniciativas, tais como: a proposição organizativa a proposição organizativa a partir do texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); a estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social; o avanço institucional proporcionado pelas Norma Operacional Básica de 2005, 2006 e 2012; a ampliação do número de beneficiários do BPC (e o aumento do valor direcionado aos benefícios via a valorização do salário mínimo), a criação de um ministério próprio para o planejamento e organização das ações da assistência social (o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), resultaram na consolidação da política como parte integrante do conjunto de iniciativas do sistema da Seguridade Social e ampliaram seu escopo para segmentos que ainda não contavam com intervenções planejadas para todo o território nacional e sistematizadas através de modelos de gestão.

Essa fase, que se refere aos governos Lula, marcou um novo sentido para política, que ampliou as seguranças de renda e expandiu-se para estruturação de uma rede dedicada “a

oferta de serviços nos campos da socialização, integração, desenvolvimento de autonomia e defesa de violação de direitos, como nos casos de violência, abandono ou trabalho infantil” (Jaccoud, 2008, p. 258). Assim, o compromisso assumido pelo governo federal com a política “propiciou uma trajetória de avanços protetivos, tanto no campo da garantia de renda como na oferta de serviços, com efeitos vultosos na promoção da cidadania inclusiva e na redução da pobreza e desigualdade” (IPEA, 2018, p. vii). Por isso, considera-se que a intervenção na forma sistematizada da política de Assistência Social pós-2003 bem como a ampliação do seu escopo de ações, ultrapassou o sentido assistencialista do momento anterior e marcou o início de uma etapa expansiva da política.

Todavia, o ano de 2015, por meio do “tacão” do ajuste fiscal implantado pelo governo de Dilma Rousseff, com o seu primeiro ministro da economia Joaquim Levy, retrata um período de inflexão dos gastos públicos num sentido amplamente restritivo, com drásticos cortes, que impactou o financiamento de diversos segmentos da intervenção pública, como apontam Orair e Gobetti (2017). No ano seguinte, após o golpe institucional de 2016, num processo de desfinanciamento das políticas sociais, foram promulgadas as Emendas Constitucionais (ECs) n. 93/2016 – que altera a alíquota de retirada dos recursos do total das receitas do Orçamento da Seguridade Social (Desvinculação das Receitas da União – DRU), passando de 20% para 30%, e a n.95/16 – que congela o gasto público primário por 20 anos, materializando o Novo Regime Fiscal (NRF) -, constituindo-se importantes alterações constitucionais no financiamento da Seguridade Social.

Paiva *et al* (2016, p. 4) projetaram a perda de recursos do financiamento das políticas de Assistência Social e indicaram o comprometimento dos “avanços realizados em relação ao combate à pobreza e à desigualdade, e à promoção da cidadania inclusiva”, durante os governos Lula, em função dos impactos da EC. n. 95/16. De outra parte, Couri e Salvador (2017, p. 94) também estudaram a dinâmica da política de Assistência Social até 2016 e indicaram a necessidade de novas pesquisas que avaliem as consequências do NRF sobre a dinâmica das intervenções da política e de seus aspectos orçamentários. Adicionalmente, os impactos da EC n. 93/16 também são destacados, como demonstrou Salvador (2017) que este mecanismo, desde sua criação em 1994, como Fundo Social de Emergência e, posteriormente DRU, sempre foi prejudicial ao financiamento do OSS.

O cenário de ajuste fiscal em âmbito macroeconômico não é algo novo no Brasil e seus impactos são importantes em todas as esferas da intervenção pública. O comprometimento com o ajuste fiscal, imposto principalmente a partir do Plano Real e da Lei

de Responsabilidade Fiscal (LFR/2000), tem condicionado a gestão da política macroeconômica no sentido da primazia pela estabilização dos níveis de preços e pela geração de superávits primários (que servem para garantir o pagamento das despesas com juros, amortizações e rolagem da dívida pública brasileira). Este modelo macroeconômico repercute diretamente no financiamento das políticas sociais, pois uma parte importante dos recursos do Orçamento Público (OP) é consumido pelas despesas financeiras referentes ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, de acordo com os dados de Salvador e Teixeira (2014, p. 18-9).

Portanto, o crescimento econômico, em patamares mais elevados no período 2004/2010 e mesmos os menores níveis do período 2011/2014, propiciou que o OP suportasse ao mesmo tempo a agenda fiscalista e a ampliação dos gastos sociais. Como aponta a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2015, p. 9-11), houve um crescimento expressivo do Gasto Social Federal (GSF) de 2003 a 2014, quando sua participação no dispêndio total do Governo Federal em relação ao PIB saltou de 12,6% do PIB, em 2003, para 17%, em 2014. Como pode-se observar na Tabela 14, houve uma destacada a ampliação dos gastos com a Assistência Social em proporção do PIB, que passou de 0,6% do PIB para 1,24% neste período. A Tabela 14 apresenta a evolução dos gastos com função orçamentária da Assistência Social a partir de 2000 em relação ao gasto total do Governo Federal e sua proporção sobre o PIB:

Tabela 14. Gasto Total com a Assistência Social. 2000-2020.

Ano	Assistência Social	Gasto Total	Assistência/ Gastos Total	Assistência / PIB
2000	14,1	1.965,0	0,72%	0,36%
2001	15,3	1.762,2	0,87%	0,38%
2002	16,3	1.746,8	0,93%	0,41%
2003	18,6	2.022,3	0,92%	0,45%
2004	30,5	1.989,7	1,53%	0,69%
2005	33,8	2.326,5	1,45%	0,72%
2006	44,9	2.412,7	1,86%	0,88%
2007	49,6	2.369,9	2,09%	0,90%
2008	54,1	2.252,0	2,40%	0,91%
2009	60,1	2.428,3	2,48%	0,99%
2010	66,8	2.442,8	2,74%	1,00%
2011	72,6	2.548,4	2,85%	1,02%
2012	82,7	2.628,1	3,15%	1,12%
2013	88,1	2.586,7	3,41%	1,14%
2014	91,0	2.950,1	3,08%	1,16%
2015	85,2	2.793,7	3,05%	1,15%
2016	89,4	2.963,1	3,02%	1,24%
2017	93,1	2.781,8	3,35%	1,26%
2018	92,5	2.822,7	3,28%	1,23%
2019	96,8	2.827,5	3,42%	1,26%
2020	409,9	3.535,3	11,60%	5,39%
Varição % Média 2000-2003	9,79%	1,53%	0,86%	0,40%
Varição % Média 2004-2015	14,63%	2,94%	2,55%	0,97%
Varição % Média 2016-2019	3,26%	0,40%	3,27%	1,25%

Fonte: Portal Siga Brasil. Dados atualizados pelo IPCA (Dez./2020). Em R\$ bi.

É possível observar na Tabela 14, que os recursos direcionados à Assistência Social cresceram 588% e possuíram uma variação média anual de 11% no período de 2000 a 2020, enquanto houve uma variação média de 2,18% dos gastos totais. Entre os anos de 2000 a 2003 houve um crescimento médio de 9,79%, enquanto no período 2004-2015 verificou-se uma variação de 14,63% e, por outro lado, de 2016 a 2019 a variação média anual foi de apenas 3,26%). Com a introdução do ajuste fiscal e o contexto de crise econômica a partir de 2015, ocorreu uma retração de 6,31% das despesas da Assistência Social em comparação ao ano anterior. Posteriormente a 2016, o aprofundamento da crise política no País que culminou com golpe constitucional de 2016 contra a Presidenta Dilma Rousseff (Ramos *et al*, 2016; Alkimin, 2016; Mendes e Carnut, 2020), tendo como continuidade dessa situação o déficit fiscal neste ano e a implementação do Novo Regime Fiscal (NRF), as despesas passaram a crescer num ritmo muito menor. O crescimento espetacular em 2020 foi resultado da implementação do auxílio emergencial para enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Em relação ao NRF, introduz-se o congelamento das “despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação” (Salvador, 2017, p. 429). Este conjunto de modificações acarretam “uma mudança significativa em todo o processo de como o Orçamento é elaborado e debatido; o modo como as disputas e as negociações pelo fundo público; e as pressões e limites aplicados sobre a gestão das políticas públicas em geral” (PAIVA *et al*, 2016, p. 5).

De acordo com IPEA (2019) e Paiva *et al* (2016) a fragilidade orçamentária da Assistência Social é um aspecto definidor quando se projeta os prejuízos causados pelas contrarreformas desta natureza. Isso ocorre fundamentalmente por conta de dois fatores principais: (i) que os gastos com Assistência Social, enquadram-se nas despesas discricionárias, isto é, despesas nas quais o governo possui um grau de ingerência e que são enquadradas nos gastos primários; (ii) ausência de vinculação constitucional de gasto mínimo da política (diferentemente do caso da Saúde e Educação).

Desta forma, o impacto da NRF, segundo as estimativas de Paiva *et al* (2016, p. 13) será de -54% do orçamento da Assistência Social até 2036, o que agrava enormemente a pressão pelo esvaziamento das despesas discricionárias da Assistência Social e constrange até mesmo o nível de proteção atual dos programas, benefícios e serviços. Então, claramente, o Regime se estabelece de maneira incompatível com os avanços recentes no sentido da superação dos gargalos estruturais da rede de serviços, da abrangência dos programas de

transferência de renda (resultantes do envelhecimento, do crescimento populacional, entre outros) e inibe a reposta adequada às demandas sociais em função do contexto prolongado de recessão econômica.

Destaca-se ainda o prejuízo causado ao financiamento da Seguridade Social a partir das alterações estabelecidas pela EC n. 93/16, que ampliou o percentual de 20% para 30% a alíquota de desvinculação do total das receitas do Orçamento da Seguridade Social (OSS), intitulada DRU. Estas receitas desvinculadas representam a flexibilização de uma garantia constitucional que garante o uso de receitas exclusivas na formação do OSS, conforme já levantados na Tabela 6 bem como a ampliação a partir de 2016. Assim, o novo percentual intensifica a drenagem de recursos da seguridade social para viabilizar o cumprimento das metas de superávit primário e fragiliza ainda mais o financiamento das políticas que integram a Seguridade Social, a Previdência Social, mas sobretudo a Assistência Social e a Saúde.

5.2.1. Aspectos da evolução institucional e programática da Assistência Social

A compreensão de que a política de Assistência Social foi alçada a um patamar de destaque a partir 2003 é justificada pela amplitude alcançada em relação aos programas e benefícios, pela criação de estruturas dedicadas exclusivamente ao planejamento e implementação de ações da área assistencial, pelas inovações institucionais que se traduziram em mecanismos de coordenação e delineamento das ações, e pela rede universal disponibilizada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (COUTO *et al*, 2013) . Considera-se que tais inovações foram responsáveis por promover um ciclo expansivo e caracterizam uma etapa de superação da condição assistencialista da política de Assistência Social. Por sua vez, esta seção descreve os principais aspectos institucionais que sustentaram o ciclo expansivo pós-2003 e analisa sua evolução histórica a partir de três principais intervenções da política, quais sejam: a rede de serviços socioassistenciais do SUAS – tendo como *proxy* a quantidade de Centro de Referência (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF).

Um dos primeiros passos institucionais para a consolidação da política de Assistência Social foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004. Através desta estrutura, a política possuiu um órgão próprio de planejamento, gestão e coordenação, catalisador da intersetorialidade e descentralização das ações para todo o território nacional. Através da Lei 10.869/2004, o “novo” Ministério foi resultado da fusão do

Ministério da Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria-Executiva do Bolsa Família, que resultou na estruturação de um superministério que possuía a incumbência de promover a articulação dos entes federados e desenvolver a Política Nacional de Assistência Social, a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, e a Política Nacional de Desenvolvimento Social. Também se tornou o órgão gestor do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

A Assistência Social avançou a partir das diretrizes descritas no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e por meio da estruturação do Sistema Único de Assistência Social. A PNAS, como concepção, definiu uma nova formatação para política de Assistência Social, uma vez que ressaltava o caráter de política pública voltada para garantia de direitos sociais, de integração ao conceito amplo de Seguridade Social e de proteção social, da universalidade dos serviços (independentemente de contribuição) e indicava a necessidade imediata de implantação do Sistema Único de Assistência Social, que já estava presente na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993. O texto define explicitamente o conceito de Proteção Social como sendo “o conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional” (MDS, 2010, p. 64), e a segmenta em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Essas orientações se materializam pela descentralização dos processos; pela constituição da rede de “serviços socioassistenciais; pela qualificação dos profissionais atuantes na assistência social; pela valorização da informação, monitoramento e avaliação dos instrumentos estratégicos, assim como pelo estímulo e fortalecimento do controle social” (MDS, 2010, p. 64). No que diz respeito ao financiamento da política, o texto indica um novo modelo de gestão que se pautava pelos repasses de recursos fundo a fundo, isto é, do fundo nacional para os fundos estaduais e municipais – em contraposição ao modelo anterior que prezava pela fixação de valores per capita – e apontava para a necessidade de um gasto mínimo de 5% da arrecadação dos entes federados, descontados os valores gastos com o BPC. Assim, a PNAS passou a representar a diretriz básica em todo território nacional para a estruturação, a delimitação, o público-alvo e concepção para a implantação dos *serviços, projetos, benefícios e programas* no âmbito da política.

Por seu turno, a Norma Operacional Básica de 2005 e a de 2006 do SUAS foram responsáveis, respectivamente, pela normatização geral do modelo de gestão e para avanço na estruturação da qualidade dos serviços ofertados pela rede. A NOB/SUAS/2005 reafirma que a rede de Proteção Social deve promover o desenvolvimento humano e social através da garantia de direitos de cidadania como responsabilidade do Estado e define uma série de regulamentações no arcabouço da oferta da rede de serviços da rede de Proteção Social Básica e Especial de Alta e Média Complexidade. Ela organizou o modelo de financiamento de modo a reforçar o pacto federativo com a definição de competências dos entes e estabeleceu o modelo de gestão que viabilizou o sistema descentralizado e participativo para todo o território nacional. A NOB/RH/2006 também teve destacada importância, pois introduziu patamares para os recursos humanos necessários para a implementação da política tais como: quadro de funcionários, chamamento por concurso público, planos de carreira e de capacitação.

Nesse sentido, a oferta direta de tais serviços passou a ser disponibilizada em equipamentos próprios, a saber: o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (serviços de atendimento integral à família, serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas – e os Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (*Média Complexidade*: serviço de proteção de atendimento especializado a famílias e indivíduos, serviço especializado em abordagem social, serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias, serviços especializado para pessoas em situação de rua; *Alta Complexidade*: serviço de acolhimento institucional, serviço de acolhimento em república, serviço de acolhimento em família acolhedora, serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências, programa ProJovem adolescente, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros). Eles se tornaram a porta de entrada da demanda pelos serviços – inclusive para o cadastramento no CadÚnico, que proporciona a percepção dos programas de transferências monetárias – e materializaram o estabelecimento das unidades em todo território nacional. A Tabela 15 apresenta a evolução destes equipamentos no Brasil:

Tabela 15. Número de Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social municipais ativos no Brasil, 2009-2019.

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	out/19
Total	CRAS	5754	6801	7476	7725	7883	8088	8155	8240	8292	8360	8387
	CREAS	1200	1590	2109	2167	2249	2372	2435	2521	2577	2664	2686
Cobert*	CRAS	33,27	28,04	25,73	25,1	25,5	25,07	25,07	25,01	25,04	24,94	25,05
	CREAS	159,56	119,96	91,21	89,5	89,38	85,48	83,96	81,74	80,58	78,26	78,23

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social e Censo SUAS 2009/2018. Dados populacionais do IBGE. Elaboração própria. (*) Refere-se à quantidade de pessoas para cada equipamento CRAS e CREAS.

Os dados da Tabela 15 permitem visualizar o crescimento considerável do número de CRAS e CREAS durante toda série histórica, consolidando, dessa maneira, a ampliação da rede socioassistencial no Brasil: de 2009 a 2019 foram abertos 2.633 novos CRAS e 1.486 novos CREAS, denotando, respectivamente, uma média de crescimento anual de 3,97% e 8,98%, respectivamente. No total houve uma ampliação da cobertura de 24,7% dos CRAS e 51% dos CREAS. Ao se realizar comparações em termos de cobertura no país, percebe-se que, no caso do CRAS, houve uma ampliação bastante significativa até 2012 (24,5%) e uma estagnação até 2019, uma vez que em 2009 a proporção era de 1 CRAS: 33, 27 mil pessoas; em 2012, de 1 CRAS: 25,1 mil pessoas; e em 2019, de 1 CRAS: 25,05 mil pessoas. Em relação aos CREAS percebe-se uma ampliação da cobertura durante todo o período, mas com um ritmo mais forte em 2010 (+24,82% comparado com 2009), 2011 (+23,96% em relação a 2010) e no ano de 2014 (+4,37% em relação a 2013). A partir de 2015 ocorreram ampliações graduais ano a ano até atingir a proporção de 1 CREAS para 78,26 mil pessoas em 2018 e permanecer constante no ano de 2019.

Por meio da ampliação destes equipamentos, os serviços ofertados pela rede tiveram uma melhor condição de atingir um maior número de pessoas e contribuíram para que a rede se tornasse mais acessível às populações vulneráveis. Todavia, conforme destaca IPEA (2016, p. 116-7), a rede socioassistencial ainda apresenta importantes gargalos estruturais e institucionais. O Estudo aponta como fator preponderante a necessidade de qualificação dos recursos humanos para ampliação do acompanhamento das situações concretas de vulnerabilidade social “cuja execução exige essencialmente de pessoas” (p. 122), inserindo profissionais de maior nível de escolaridade e com vínculos trabalhistas não-precários. Também ressalta a importância do aperfeiçoamento de mecanismos institucionais que sirvam para ampliar e otimizar as responsabilidades dos três entes federados em relação à gestão e ao cofinanciamento da política, mas indica que a agenda restritiva dos gastos públicos emperra

tais avanços e deteriora os serviços ofertados na ponta, sobretudo tratando-se do contexto pós-2015.

De outra parte, duas outras intervenções contribuíram em grande medida para o ciclo expansivo da política de Assistência Social, são elas: o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família (respectivamente, de natureza constitucional e programática). Eles expressam o

[...] surgimento de um pilar de garantia de renda à população em situação de extrema pobreza. Apesar de combatidas por um forte discurso de crítica à expansão da intervenção do estado e dos gastos sociais representados por esses programas, tais iniciativas consolidaram-se no período com impactos significativos face à gravidade do quadro social brasileiro, confirmando o relevante papel das políticas de proteção social em um projeto de sociedade menos desigual. (Jaccoud, 2008, p. 260).

A expressividade que os dois benefícios adquiriram no escopo das intervenções da política de Assistência Social na história recente do Brasil é apresentada na Tabela 16.

Tabela 16. Quantidade de beneficiários do BPC e família que receberam o PBF. 2004-2019.

	BPC		PBF	
	Total	Var. Anual %	Total	Var. Anual %
2004	2.061.013		6.571.839	-
2005	2.277.365	10,50	8.700.445	32,39
2006	2.477.485	8,79	10.965.810	26,04
2007	2.680.823	8,21	11.043.076	0,70
2008	2.934.472	9,46	10.557.996	-4,39
2009	3.166.845	7,92	12.370.915	17,17
2010	3.401.541	7,41	12.778.220	3,29
2011	3.595.337	5,70	13.361.495	4,56
2012	3.771.842	4,91	13.902.155	4,05
2013	3.964.192	5,10	14.086.199	1,32
2014	4.130.432	4,19	14.003.441	-0,59
2015	4.242.726	2,72	13.936.791	-0,48
2016	4.411.550	3,98	13.569.576	-2,63
2017	4.549.478	3,13	13.828.609	1,91
2018	4.651.924	2,25	14.142.764	2,27
2019*	4.606.127	-0,98	13.170.607	-6,87

Fonte: Matriz de Informação Social – Ministério da Cidadania. Elaboração própria. (*)Em relação ao BPC, os dados são até novembro/2019.

O BPC, previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 203, e na Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742 /93, é um direito fundamental destinado a amparar as pessoas idosas e deficientes. A rigor, foi implementado a partir de janeiro de 1996, após ter sido regulamentado pela LOAS/1993. Seu valor é atrelado ao valor do salário-mínimo e destina-se a pessoas com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência (em ambos os casos a renda familiar deve ser menor do que 25% do salário-mínimo). Trata-se, portanto, de uma intervenção de cunho protetivo que se ancora na “solidariedade nacional em relação aos

idosos e pessoas com deficiência em situação de miséria, similar a inúmeros outros existentes na experiência internacional, e com impacto inegável na melhoria do bem-estar deste grupo particularmente vulnerável” (PAIVA *et al*, 2016, p. 21). Desde o início da concessão sua importância já era bastante elevada, mas a partir de 2004 o patamar de crescimento se elevou consideravelmente, conforme apresenta a Tabela 16.

A evolução da concessão dos benefícios em âmbito nacional indica uma ampliação de 123% do número de beneficiários e uma variação anual média de 5,5%. Apesar de as variações anuais serem positivas durante toda série, com exceção do período compreendido entre janeiro de 2019 a agosto de 2019, é possível perceber que a partir de 2008 as ampliações anuais foram cada vez menores. Destaca-se que a partir do ajuste fiscal de 2015 são verificadas as menores taxas da série, pois houve o incremento médio anual de apenas 2,31%.

De acordo com IPEA (2019), um dos fatores que explica a diminuição do número de novas inclusões de beneficiários do BPC são as alterações promovidas pelo Decreto Presidencial n. 8.805/2016, em pleno comando do governo golpista Michel Temer. A medida teve por objetivo tornar necessária a inclusão dos beneficiários no CadÚnico e a atualização cadastral a cada dois anos, como requisitos para a continuidade da percepção do benefício, e endurece as regras de cruzamento de dados para combater possíveis fraudes. Ocorre que, devido a característica do público atendido, a inclusão de novas regras está diretamente relacionada a uma maior dificuldade de acesso, além de que o estabelecimento de prazos também pressupõe uma eficiência operacional que já é limitada. Assim, “ao invés de corrigir situações de exclusão, a atuação pública estaria reforçando-as e, inclusive, gerando novas situações passíveis de judicialização – fenômeno intensificado na história recente do BPC” (IPEA, 2018, p. xvi).

Outro fator relacionado ao BPC, são os reajustes do salário-mínimo, já que o valor do benefício é constitucionalmente atrelado ao valor do salário-mínimo vigente. Os dados do DIEESE (2019, p. 4) apontam que até 2012 o salário-mínimo obteve valorizações reais superiores aos anos seguintes. Os menores reajustes reais são verificados a partir de 2016 (0,36%) e 2019 (1,14%), e as perdas reais são verificadas em 2017 (-0,1%) e 2018 (-0,25%). Portanto, a partir de 2015, além de os benefícios contarem com taxas de crescimento anual bem pequenas, o salário-mínimo também perdeu valor real ou foi reajustado em níveis bem baixos.

Por sua vez, o Programa Bolsa Família (PBF) se tornou um dos principais programas governamentais de combate à pobreza há cerca de quase duas décadas no Brasil. Trata-se de

um programa de transferências monetárias com condicionalidades para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que possuem renda mensal e renda familiar mensal de até R\$ 178,00 e R\$ 89,00, respectivamente³². De acordo com Jaccoud (2008, p. 259), o programa possui fundamental importância para o “alargamento da proteção social e diz respeito ao fato de que, pela primeira vez, a política social brasileira opera um programa de distribuição de renda à população pobre, independente de comprovação de incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito”. O escopo do Programa foi alterado a partir do Plano Brasil Sem Miséria (2011 a 2014), pois foi estabelecido o Benefício Superação da Extrema Pobreza (BSP) que é dedicado às famílias que já são beneficiárias do PBF e que, mesmo recebendo os outros tipos de benefícios (Básico, Variável e o Variável Jovem), permanecem ainda com renda mensal de até R\$ 89,00 por pessoa.

Os dados da Tabela 16 indicam que o número de beneficiários do PBF obteve variações anuais positivas até 2013, exceto no ano de 2008 em comparação com o ano anterior (quando decresceu 4,39%), indicando uma curva ascendente até este ano. A partir de 2014 as variações anuais passaram a ser negativas ou muito pequenas, o que manteve a trajetória do número de beneficiários em ordem constante, mas em 2019 destaca-se uma diminuição de 6,87% em relação ao número total de beneficiários do ano anterior. Segundo IPEA (2016, p. xii-xvii), este contexto foi resultado de modificações na estrutura de gestão do Ministério, que levam a um deslocamento da estratégia de *busca ativa* por novas inclusões para a *correção de erros de exclusão* (isto é, identificação de irregularidades).

Portanto, os três principais pilares que conferem a materialidade do ciclo da política de Assistência Social pós 2003, a saber: o SUAS (através da oferta de serviços pelos CRAS e CREAS), o BPC e o PBF, consolidaram-se como importantes segmentos da intervenção pública na forma do sistema da Seguridade Social brasileira. Tais iniciativas, tanto as institucionais quanto as programáticas, serviram para alçar a política de assistência em uma posição de destaque, sobretudo aquelas ações que são focalizadas nos segmentos mais vulneráveis da população. Contudo, é possível observar momentos em que a ampliação foi mais intensa, outros modesta e outros até reduzida.

As conclusões que podem ser extraídas a partir dos dados denotam que a política possui uma ampliação mais forte em termos de cobertura e de crescimento anual dos

³² A regra que rege os valores atuais do benefício está no Decreto Presidencial n. 9.396/2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/16782572/do1-2018-06-01-decreto-n-9-396-de-30-de-maio-de-2018-16782568.

beneficiários até o ano de 2013, possuindo uma trajetória de crescimento menos significativo (no caso da cobertura dos CRAS e CREAS, e do BPC) ou redução (no caso do PBF) de 2014 até 2019, especialmente a partir do golpe institucional com os governos conservadores e ultraliberais de Temer e, em seguida, de Bolsonaro. Os principais destaques ficam por conta da estagnação dos níveis de cobertura dos CRAS, do número de benefícios do PBF – uma vez que o número de 2019 somente é comparável com a quantidade de famílias beneficiárias de 2010 e a verificação de uma variação média anual de -1,16% de 2015 a 2019 - e das baixas ampliações do número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada a partir de 2015 (2,31%, contra 4,97% de 2011 a 2014 e 8,71% de 2004 a 2010). Além disso, os autores e os Estudos analisados apontam que a partir de 2015 houve importantes modificações na estrutura de gestão da política que acabaram por restringir (ou dificultar) a inclusão de novos beneficiários das transferências de renda programáticas e romper com a continuidade da superação de gargalos estruturais da rede de serviços.

5.2.2. Dinâmica orçamentária da Assistência Social

A análise a respeito da dinâmica orçamentária se dará a partir de três sentidos de avaliação: (i) da composição das principais ações no gasto total da política, que visa avaliar a magnitude orçamentária do direcionamento dos gastos para os principais segmentos da intervenção; (ii) das características do financiamento, isto é, os tributos e contribuições sociais responsáveis pelo financiamento, com objetivo de avaliar a característica de progressividade ou de regressividade; e (iii) do financiamento indireto, que explicita a magnitude dos impostos que não foram diretamente arrecadados e representam uma parte importante do desfinanciamento da política.

O conjunto de iniciativas citado na seção anterior necessita de recursos públicos para que elas se tornem ações diretas. Sendo assim, os gastos federais com cada ação (ou com cada segmento) da política de Assistência Social explicitam, em última instância, a prioridade que os governos conferem a determinado segmento da política e contribuem para a caracterização conceitual com que ela é implementada. Nesse sentido, a análise da composição do gasto federal com assistência social será feita a partir da desagregação em quatro grupos, assim como sugere Paiva *et al* (2016, p. 9): (i) o PBF, transferência de renda de natureza programática; (ii) o BPC e o RMV³³, transferências de renda de natureza constitucional; (iii)

³³ Apesar de extinto em 1995, o Programa ainda concede benefícios e seus valores fazem parte do gasto da Política de Assistência Social.

os gastos com os serviços rede do SUAS (Proteção Básica e Especial, não incluídos os gastos com estruturação destas redes), (iv) Demais ações que incluem os gastos com o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, as despesas com operacionalização do BPC, as despesas relacionadas à gestão do PBF e estruturação de rede da PSB e PSE)³⁴. A Tabela 17 apresenta a evolução histórica composição do gasto nestes termos:

Tabela 17. Composição do Gasto por segmento de Ação Orçamentária da Assistência Social. 2004-2019.

	PBF	BPC+RMV	Serviços do SUAS	Demais Ações	Total
2004	11,04	17,39	-	0,72	31,8
2005	9,30	20,07	3,37	1,24	33,98
2006	12,11	23,89	7,18	1,31	44,48
2007	17,44	26,83	3,54	1,39	49,2
2008	19,84	29,48	3,46	1,55	54,33
2009	21,28	33,66	3,49	1,48	59,92
2010	23,04	38,12	3,97	1,85	66,98
2011	26,69	40,38	3,61	2,45	73,13
2012	31,24	46,21	5,18	3,52	86,14
2013	34,41	48,44	6,57	3,15	92,57
2014	35,26	50,71	5,57	3,34	94,87
2015	33,32	51,74	3,77	1,68	90,52
2016	31,26	54,58	3,59	1,24	90,67
2017	30,55	58,45	3,31	0,82	93,14
2018	31,21	58,52	2,99	1,33	94,05
2019	33,17	59,98	4,15	0,74	98,05

Fonte: Portal Siga Brasil – Senado Federal. Elaboração própria. Dados atualizados pelo IPCA (02/2020). Em R\$ bilhões.

O gasto total com Assistência Social obteve variações anuais positivas até 2014, porém, no ano seguinte, houve uma retração de 4,59% e somente em 2019 o montante foi superior ao valor dedicado à política no ano de 2014. Os dados indicam uma concentração bastante significativa dos gastos com transferências de renda de natureza constitucional e programática – já que o gasto com o BPC e o RMV representaram em média 56,7%; e o PBF concentrou 34,3%; enquanto os Serviços do SUAS e Demais Ações significaram 6,42% e 2,53%, respectivamente – ou seja, juntas, as transferências representaram em média 91,1% dos gastos. Ao se levar em consideração a observação da evolução histórica, é possível observar que a partir de 2015 houve uma ampliação significativa dos gastos relacionada às transferências de renda, uma vez que a participação média desse segmento representava 89,3% até 2014, e de 2015 a 2019 a média foi de 95%.

³⁴ Os valores do PBF, BPC e RMV foram extraídos da divisão relativa à Ação Orçamentária. Para apuração dos valores do Serviços do SUAS, descontou-se os valores das transferências de renda de natureza programática e constitucional, das subfunções Assistência Social – Comunitária, Criança e ao Adolescente, ao Idoso, e ao Portador de Deficiência. Em Demais Ações estão inclusas as subfunções: Administração, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Direitos da Cidadania, Educação, Saúde, Seg. Pública, e Trabalho.

A participação dos gastos com PBF teve um período de crescimento de 2004 a 2014 quando passou de 34,71% para 37,16%, tendo reduções graduais até 2018 (atingindo 32,8%) e em 2019 aumentou para 33,83%. A trajetória do segmento BPC+RMV pode ser dividida em três momentos: um período de crescimento da participação de 2004 a 2010 (de 54,71% para 56,91%); uma redução gradativa até 2014 (quando esteve em 53,45%) e um aumento considerável até 2019 (passando para 61,18%).

No caso dos “Serviços do SUAS”, observa-se uma ascensão da participação nos dois primeiros anos, sendo que 2005 foi de 9,91% e 2006 de 16,13%, uma estagnação relativa em patamares inferiores até 2014 (média de 6,19%) e um decréscimo a partir de 2015 (com média de 3,82%). O segmento “Demais Ações” obteve uma trajetória de crescimento da participação até 2012 (saltando de 2,26% para 4,1%), manteve-se estagnado num patamar um pouco inferior em 2013 e em 2014 (média de 3,46%), e um período de decréscimo importante de 2015 a 2019 (com participação média de 1,25%).

Então, observa-se que, apesar do peso orçamentário do “BPC+RMV” ser maior do que os outros segmentos em relação ao total – o que implica considerar que pequenas variações em termos de sua participação percentual resultam em maiores variações da magnitude dos gastos do que os demais segmentos –, o crescimento dos gastos deu-se também a partir do espaço adquirido pelo PBF, principalmente, pelos “Serviços do SUAS” e pelas “Demais Ações” na composição dos gastos com a política até o ano de 2014. No período de 2015 a 2019, verifica-se que a diminuição do patamar do gasto total com a Assistência Social foi resultado da diminuição do direcionamento dos recursos para o PBF, para os “Serviços do SUAS” e para as “Demais Ações” e, por outro lado, o segmento do “BPC+RMV” foi o único que continuou recebendo incrementos positivos de gasto, o que provocou o aumento da concentração dos gastos com as transferências de renda de natureza constitucional.

Portanto, a dinâmica dos gastos das ações da assistência no período analisado indica duas constatações importantes. A primeira, relacionada ao momento de ampliação dos gastos totais até 2014, verifica-se que os gastos com o PBF, “Serviços do SUAS” e “Demais Ações” – isto é, ações que fazem parte da estrutura programática da política e que dependem da decisão da gestão Ministerial – ganharam espaço orçamentário e obtiveram variações médias anuais no período superiores ao segmento “BPC+RMV” e ao próprio gasto total da política. Mesmo assim, os gastos com transferências de renda representaram a esmagadora maioria e os “Serviços do SUAS” e “Demais Ações” representaram apenas 11,1% em média.

A segunda consideração refere-se ao momento que o gasto total com a política decresceu em 2015 e se estabeleceu em patamares reduzidos em 2016, 2017 e 2018. Nesse sentido, observa-se que gastos com as transferências monetárias constitucionais “BPC+RMV” se mostraram mais resistentes em cenário de retração dos gastos com a política, ampliando sua participação no gasto total em detrimento da redução dos outros três segmentos. Em 2019, apesar dos gastos totais terem aumentado 4,3% em relação ao ano anterior, a tendência de concentração no segmento “BPC+RMV” permaneceu a mesma, pois se manteve em 61,1%, seguido do PBF (33,8%), “Serviços do SUAS” (4,2%) e “Demais Ações” (0,8%). Por isso, pode-se dizer que a partir de 2015 a política de Assistência Social aprofundou ainda mais a estratégia de focalizar os gastos nos mecanismos de transferência de renda do segmento constitucional em detrimento da redução dos gastos com as outras ações que a integram.

De outra parte, a dinâmica de financiamento também é um importante fator de análise pois explicita a magnitude dos impostos e contribuições sociais que compõem o total do orçamento da política. Salvador e Teixeira (2014) explicam como as bases de incidência dos tributos servem para caracterizá-los como progressivos ou regressivos:

Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Os tributos indiretos são regressivos e oneram proporcionalmente os mais pobres (Salvador e Teixeira, 2014, p. 22)

Nesse sentido, a Tabela 18 apresenta os principais tributos e contribuições sociais responsáveis por financiar a política de Assistência Social.

Tabela 18. Principais fontes de financiamento da Assistência Social em termos percentuais (%). 2004-2019.

	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
COFINS	61,0	61,9	56,6	63,6	78,8	88,0	89,9	86,4	85,4	75,6	86,7	89,9	79,7	92,0	87,5	-
CSLL	2,2	0,9	12,2	3,5	5,7	9,2	7,6	6,4	5,4	9,4	9,0	5,9	3,9	3,4	2,5	-
Fundo de Combate a erradicação da pobreza	32,9	30,7	30,2	30,6	2,2	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos Ordinários	3,7	6,1	0,4	2,0	12,6	2,1	-	1,8	8,2	11,9	0,7	4,0	16,1	4,0	1,5	-
Remuneração das Disp do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	-	-	4,5	0,7	1,4	2,9	-	-	0,2	-	-
Títulos de resp. do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,1	-
Rec. Livres da Seguridade Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,6
Receitas destinadas as atividades fins da S. Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44,2
Outros	0,2	0,4	0,7	0,4	0,7	0,5	2,5	0,9	0,3	1,7	0,7	0,2	0,3	0,4	2,4	4,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Portal Siga Brasil. Elaboração própria.

Conforme os dados da Tabela 18, a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) é o principal tributo responsável por financiar a política de Assistência Social até 2018 (média de 79% no período até 2018). Denota-se uma ampliação da participação do COFINS em patamares bastante elevados a partir de 2009 quando os recursos do Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, que corresponderam em média 31% de 2004 a 2007, perderam a importância no financiamento³⁵. Ainda, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) teve participação baixa no financiamento, visto que somente em 2006 ela ultrapassou 10% em relação ao total.

Couri e Salvador (2017, p.87-8) afirmam que, de acordo com as características de incidência dos tributos, o COFINS constitui-se como um tributo indireto e a CSLL um tributo direto. Nesse sentido, constata-se que o principal tributo que financia as ações da Assistência Social é de origem regressiva. Isso por que as empresas repassam os custos dos tributos para os preços dos bens e serviços, logo, “a regressividade vai ocorrer, pois ao comparar o peso dos tributos sobre o consumo a renda auferida pelas pessoas, os mais pobres serão onerados proporcionalmente mais que aqueles que detêm mais renda e riqueza” (Couri e Salvador, 2017, p. 88). Então, a política de Assistência Social, que tem suas ações direcionadas majoritariamente para os segmentos mais vulneráveis da população, é financiada quase que

³⁵ Isso porque o Fundo era financiado pela CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira), que foi extinto em 2007.

em sua totalidade pelos próprios usuários da política dadas às características tributárias da sua principal fonte de financiamento.

Já, em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, verifica-se uma mudança na nomenclatura das fontes de receitas e três passaram a ser as principais. Pelo código das fontes denota-se que: (i) *Recursos Destinados às Atividades Fins da Seguridade Social*, o próprio COFINS (Fonte 153), que correspondeu a 46,4% das receitas; (ii) os *Recursos Livres da Seguridade Social*, a CSLL, que compôs 4,6% no total; e (iii) a participação de 46,6% dos *Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional* no financiamento do gasto da política (Fonte 144). A participação de 46,6% da fonte *Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional*, que nada mais são do que receita originada a partir de créditos suplementares, no total do financiamento da assistência explicita a fragilidade do OSS e o descompromisso com a priorização do direcionamento de recursos, pois os recursos das fontes garantidas constitucionalmente foram desviados no percurso orçamentário e aplicados em outras áreas.

As operações de crédito suplementar significam geração direta de dívida pública na forma dos *Títulos do Tesouro Nacional*, o que só não é uma manobra inconstitucional (sob preceito de descumprir a “regra de ouro”) por conta da aprovação na Câmara Federal. Além disso, os recursos do COFINS, que “desapareceram” do financiamento da assistência, foram gastos em sua grande maioria com *Encargos Especiais e Previdência Social*.

Por fim, o financiamento indireto da política caracteriza-se como “desonerações tributárias concedidas pelos mais diversos benefícios tributários como, deduções, isenções fiscais, imunidades e outros, que possuem objetivos similares aos dos gastos públicos” (Couri e Salvador, 2017, p. 89). Essas desonerações representam, em última instância, a opção do governo em não arrecadar recursos para o financiamento de suas políticas, e foram amplamente utilizadas na história recente do Brasil como políticas governamentais para o estímulo ao crescimento econômico ou como políticas anticíclicas. A Tabela 19 apresenta crescimento expressivo das desonerações fiscais no Brasil.

Tabela 19. Gasto Tributário Total e da Assistência Social. 2004-2019.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	63	73	97	117	159	191	215	205	239	257	364	393	350	330	334	331
As. Soc.	2,6	4,7	5,9	8,4	8,0	7,5	9,0	9,9	11,2	12,1	27,3	29,6	14,7	14,8	16,7	16,5

Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários – Receita Federal. Elaboração própria. Deflacionado pelo IPCA (02/2020). Em R\$ bilhões.

O gasto total com desonerações cresceu espetacularmente até 2015 (cerca de 520%) e teve uma trajetória descendente até 2019, mesmo assim, os valores são bastante elevados quando comparados ao início do período. O gasto tributário da Assistência Social acompanhou essa trajetória de crescimento e teve seus maiores valores nos anos de 2014 e 2015 (R\$ 27,3 bi e 29,6 bi, respectivamente). Nos anos seguintes se manteve em patamares menores e com variações menores, que significaram uma média de R\$ 15,7 bi entre 2016 a 2019. Em relação ao total gasto, as desonerações no âmbito da Assistência Social apresentaram uma média de 5,2%, tendo nos anos de 2014 e 2015 suas maiores participações: 7,4% e 7,5%, respectivamente.

Conforme apontam Couri e Salvador (2017, p. 90), as desonerações sobre contribuições sociais impactam drasticamente o financiamento da Assistência Social, pois retiram recursos das fontes orçamentárias que financiam as políticas de Seguridade Social, sobretudo o COFINS. A maior parte desses benefícios tributários, de acordo com os Demonstrativos de Gastos Tributários, são dedicados a *Entidades Sem Fins Lucrativos*, *Entidades Filantrópicas* e às deduções do Imposto de Renda de *Declarantes com 65 anos ou mais*.

5.2.3. Principais apontamentos a partir dos aspectos analisados

Do ponto de vista da evolução da amplitude dos programas e serviços e do aspecto institucional da política de Assistência Social dentre os anos analisados, pode-se dizer que não houve rupturas significativas em sua estrutura de ações, isto é, a rede de serviços, os programas e benefícios não foram paralisados, sistematicamente modificados ou introduziu-se alguma nova intervenção relevante. Todavia, observa-se que, a partir de 2015, o ritmo de cobertura das ações estagnou ou obteve ampliações marginais, diferentemente do patamar superior de ampliação do período compreendido entre os anos de 2003 a 2014, durante os governos Lula e o primeiro governo Dilma. O PBF, no caso, teve diminuição recorrente do número de benefícios do PBF desde 2014. Vale destacar, de acordo com a literatura aqui tratada, os impactos das alterações normativas que ocorreram no âmbito das regras de concessão do PBF e do BPC, sendo elas responsáveis por restringir a inclusão de novos beneficiários.

Sob o ângulo orçamentário é possível visualizar mais claramente o arrefecimento do ciclo expansivo da Assistência Social a partir de 2015, mais especificamente a partir de 2016. Neste momento, a queda do patamar de gastos totais expressou duas principais tendências

internas no que tange a dinâmica de direcionamento de recursos dos quatro segmentos de intervenção: (i) o aumento da parcela de concentração dos gastos com transferências monetárias passando de uma média de 90% para 95%, em função da ampliação dos recursos para o BPC e de diminuição para o PBF; e (ii) a diminuição proporcional dos recursos direcionados para o segmento dos “Serviços do SUAS” e das “*Demais Ações*”, que perderam 5% de participação proporcional nos gastos totais. Pelas características dos segmentos, isso significa que os gastos obrigatórios (do BPC) foram os únicos que se mantiveram crescentes, enquanto os outros três segmentos, que se enquadram nos gastos discricionários do governo, tiveram sua participação reduzida no total do gasto.

A composição das fontes de financiamento apresentou uma forte concentração em impostos regressivos desde 2003 até 2018, uma vez que foi majoritariamente financiada pela COFINS. Entretanto, a participação elevada (e incomum) dos *Títulos do Tesouro Nacional* na composição do financiamento indica um cenário preocupante em relação ao potencial da arrecadação tributária para execução das ações. Isso ficou comprovado pelo fato da utilização de créditos suplementares, os quais dependem de aprovação na Câmara Federal, para o pagamento dos benefícios do BPC e do PBF. Por outro lado, a COFINS, que manteve seus valores estáveis em 2019 – em comparação com o ano anterior –, teve parte dos recursos, antes aplicados à assistência social, direcionados para outras fontes orçamentárias.

Em relação ao financiamento indireto, os altos valores dos anos de 2014 e 2015 demonstraram um ritmo acelerado de crescimento, porém o mesmo patamar não se verificou nos anos seguintes. No entanto, os valores ainda se concentraram em patamares elevados, não demonstrando, portanto, uma alternância significativa da média dos valores que deveriam ser arrecadados.

Dessa forma, apesar de não se considerar que ocorreram rupturas sistemáticas na estrutura de intervenção e financiamento da política de Assistência Social frente ao contexto pós-2015, é possível visualizar algumas modificações e tendências importantes. Estas foram sintetizadas na forma do Quadro IV em referência aos critérios analisados nas seções anteriores, levando em consideração a comparação dos dois períodos indicados.

Quadro IV. Aspectos analisados em perspectiva comparada.

Critério	Aspectos	2003 a 2015	2016 a 2019
Cobertura ou ampliação anual	CRAS e CREAS	crescimento em maior proporção até 2013, após isso, estagna-se	Estagnação
	BPC	crescimento	crescimento em menor escala
	PBF	crescimento	retração
Dinâmica Orçamentária	Gasto Total	Crescimento	retração alta escala
	Serviços do SUAS	crescimento	retração alta escala
	BPC	crescimento	crescimento em menor escala
	PBF	crescimento	retração alta escala
	Demais Ações	crescimento	retração alta escala
	Transferências de renda	90% em média	95% em média
	Financiamento	Regressivo	Regressivo, especificidade em 2019
	Desvinculação	Crescimento	Crescimento em alta escala
	Gasto Tributário (Assistência/Total)	Crescimento em alta escala	estagnação em menor escala

Obs. Elaboração própria.

Por sua vez, as projeções dos impactos do Novo Regime Fiscal (NRF) sobre a política de Assistência Social, evidenciados por Paiva *et al* (2016) e IPEA (2016), se confirmaram em certo sentido, pois foi verificada uma redução das despesas discricionárias que engloba o PBF, “Serviços do Suas” e “*Demais Ações*” e um agravamento do desvio de recursos carimbados constitucionalmente. Em outras palavras, a redução do patamar de gastos da política a partir de 2015 foi basicamente suportada pela redução dos programas que não dispunham de vinculação constitucional. De outra parte, a já existente fragilidade orçamentária foi levada ao seu limite a partir do momento em que se verificou, como em 2019, a insuficiência de arrecadação tributária para o financiamento de suas ações.

Nesse sentido, a estratégia altamente restritiva pós-2016, que foi calcada no enxugamento dos gastos do Estado com a promessa de crescimento econômico futuro, tem aprofundado cada vez mais o processo de estrangulamento do Orçamento Público. Por um lado, os compromissos “intocáveis” com as metas de superávit primário e com as crescentes despesas com o serviço da dívida pública, pressionam para cortes das despesas públicas em eixos fundamentais da intervenção do Estado, sobretudo as enquadradas no âmbito discricionário. De outro, tais medidas limitam drasticamente a própria capacidade de intervenção do Estado como mecanismo anticíclico.

Com isso, manobras fiscais, alterações constitucionais, etc. que visem desviar o financiamento tributário ou restringir a capacidade de gasto, devem ser se fazer cada vez mais presentes em função do ciclo autodestrutivo provocado pelo NRF. As políticas que compõem o gasto primário do governo são os primeiros alvos. Logo, os desdobramentos deste cenário

indicam para uma etapa de distanciamento da intervenção pública em relação aos fundamentos da Constituição de 1988.

No âmbito mais geral, destaca-se: (i) o processo de estrangulamento do Orçamento Público, que pressiona ainda mais para medidas restritivas do gasto primário enquanto é mantido a pesada despesa com os serviços da dívida pública; e (ii) e a ampliação dos desvios das fontes de receita para outras funções orçamentárias, como ficou destacada a insuficiência de financiamento tributário da Assistência Social em 2019.

Por sua vez, a continuidade da crise econômica e fiscal elucida um cenário preocupante para os anos seguintes, deixando uma incógnita sobre a própria capacidade do Estado em financiar suas ações mantidas as regras constitucionais vigentes, especialmente a EC n. 95 e, também, por conta da restrição do potencial anticíclico que as medidas de austeridade provocam.

A retração de recursos das áreas sociais em um cenário de crise econômica formaliza um ciclo vicioso extremamente grave, uma vez que a crise naturalmente pressiona a demanda por serviços públicos. A condição da Assistência Social é preocupante porque ela é a porta de entrada dos extratos populacionais mais vulneráveis e suscetíveis aos impactos da crise econômica. A projeção extraída a partir das condições estabelecidas indica para a incapacidade da política de Assistência Social em abranger a demanda por seus serviços, benefícios e programas.

No período recente os impactos da pandemia do Covid-19 têm sido drásticos, especialmente para as populações vulneráveis. O estabelecimento de alguns programas extraordinários, como o Auxílio Emergencial, tem mitigado tais consequências, mas o contingente populacional que não dispõe de qualquer proteção social ainda necessitará por um longo período de condições mínimas de subsistência. Nesse sentido, abre-se a possibilidade para novas propostas que visem o alargamento do sistema de proteção social, com destaque para a política de Assistência Social.

5.3. A política de Saúde

O Capítulo II do Título VIII da Constituição trata dos critérios de identificação das ações e serviços de Saúde. O primeiro artigo deste capítulo, o artigo 194, inclui a saúde no âmbito da seguridade social, que será estruturada com base nos seguintes objetivos, entre outros: i) garantir cobertura e atendimento universal; ii) assegurar benefícios e serviços

uniformes e equivalentes para as populações urbanas e rurais; e iii) oferecer benefícios e serviços de forma seletiva e distribuída.

Então, a Constituição de 1988 não apenas define os princípios de universalidade, integralidade e descentralização para o Sistema Único de Saúde (SUS), mas também estabelece que esses princípios devem orientar as ações e serviços públicos de saúde, com o objetivo de reduzir progressivamente as disparidades regionais. Dessa forma, a saúde se torna mais um instrumento do Estado para promover o desenvolvimento de áreas desfavorecidas, fortalecendo o mecanismo de distribuição de recursos por meio dos fundos de participação estaduais e municipais.

Após a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988, o Ministério da Saúde iniciou os esforços para implementar o SUS. O Ministério atuou no Congresso Nacional, que aprovou a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde. Essa lei estabeleceu os parâmetros para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a organização e o funcionamento dos serviços de saúde correspondentes. Neste sentido, ficaram estabelecidos os princípios que norteiam a política de Saúde no Brasil, quais sejam: a universalidade, equidade, participação social, descentralização e hierarquização (Brasil, 1990).

Em 28 de dezembro de 1990 foi aprovada a Lei nº 8.142, que completa a Lei Orgânica da Saúde. A lei complementar trata da participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. O objetivo dessas leis foi fortalecer a participação da sociedade (por meio dos Conselhos de Saúde) e garantir a efetiva utilização dos recursos no âmbito do SUS. (Brasil, 1990a). Desde o período do estabelecimento legal do Sistema foram realizadas tentativas de estabelecer percentuais para o financiamento das ações de Saúde para União, Estados e Municípios, cabe ressaltar as três: a EC. n. 29 de 2000, a Lei Complementar 141 de 2012 e a EC n. 86/2012.

Em relação à primeira, a EC foi responsável por estabelecer as seguintes premissas de vinculação de receitas: i) para a União, deverá ser aplicado em Saúde, no mínimo, o valor empenhado do exercício anterior acrescido da variação nominal do PIB do ano anterior; para os Estados, o mínimo aplicado deverá ser 12% da receita corrente líquida do exercício atual; para os Municípios, o mínimo aplicado deverá ser de 15% de sua receita corrente do ano. (Brasil, 2000). Então, os Estados devem destinar à Saúde pelo menos 12% da arrecadação do Imposto Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de

Veículos Automotivos (IPVA) e das transferências constitucionais feitas pela União, deduzidas as parcelas destinadas aos respectivos municípios, nos termos dos arts. 157 e 159. Aos Municípios ficou estabelecido que devem aplicar pelo menos 15% da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto de Transmissão Intervivos, do Imposto sobre Serviços (ISS), e das transferências constitucionais da União feitas aos Municípios, nos termos dos arts. 158 e 159 (Ministério da Saúde, 2013, p. 51).

Todavia, conforme destaca Ministério da Saúde (2013) a EC determinou a regra da variação nominal do PIB em caráter provisório, enquanto não fosse realizada a regulamentação, o que não proporcionou ganhos financeiros para Saúde, “apenas estabilizou em um patamar aquém do necessário, o volume de recursos investidos pela União” (p. 59). Por seu turno, a Lei Complementar n. 141 de 2012 trouxe uma necessária regulamentação para conformação do Sistema Único de Saúde, mas manteve os percentuais mesmos de vinculação de aplicação da receita da EC 29. Entre as principais disposições da Lei destacam-se: i) aplicação de, no mínimo, o percentual correspondente à variação do PIB ocorrida no ano anterior da lei Orçamentária Anual; ii) a definição de ações e serviços públicos de saúde e aplicação de critérios para redução das desigualdades regionais, iii) estabelecimento dos Fundos de Saúde da União, Estados e Municípios para gestão dos recursos, iv) a criação de Conselhos de Saúde como parte integrante da formulação da Política de Saúde, e v) a padronização da alocação de despesas e apuração dos percentuais vinculatórios em plataforma única (Basil, 2012).

Enfim, principal modificação trazida pela EC n. 86/2015 diz respeito a introdução da Receita Corrente Líquida (RCL) como variável determinante para fixação dos gastos em federais em Saúde, em substituição a regra de variação do PIB, e definiu a progressividade percentual da RCL de 13,2% em 2015 até 15% em 2020. Como consequência, de acordo com Piola e Barros (2016, p. 125), somente em 2016, a mudança da regra diminui o piso federal em R\$ 4 bilhões “em decorrência da brutal retração da atividade econômica a partir de 2015”.

Vale destacar também as Normas Operacionais Básicas da Saúde (de 1991, 1992, 1993 e 1996), as Normas Operacionais Básicas de Assistência à Saúde (de 2001 e 2002), o Pacto da Saúde (2006) e o Decreto n. 7508 (2011), como implantações de modelos de gestão institucional que contribuíram significativamente para estruturação da rede de serviços de saúde (Ministério da Saúde, 2013).

Embora as legislações descritas tenham contribuído para estruturação da política de saúde, verifica-se que elas introduzem uma forte dependência dos ciclos de crescimento da

economia para ampliação do patamar de gastos, tanto para União como para os Estados e Municípios. Nesse sentido, Mendes e Carnut (2018) qualificam a política de saúde brasileira sob o aspecto do seu financiamento, evidenciando críticas ao estabelecimento das bases de vinculação de receitas de tais legislações. Segundo eles, sintetizando os aspectos frágeis das legislações implementadas,

Os contextos mundial e nacional contribuem para os embates na história do SUS desde sua criação, passando pela vinculação de recursos federais para aplicação na saúde, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000 (Brasil, 2000b), com seu frágil esquema baseado no cálculo do montante aplicado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB, até a Lei Complementar nº 141/2012, de regulamentação da EC 29, que não modificou essa base de cálculo. Entre 1995 a 2016, o gasto do Ministério da Saúde (MS) não foi alterado, mantendo-se de 1,7% do PIB, enquanto o gasto com juros da dívida representou, em média, 6,6% do PIB. (Mendes e Carnut, 2018, p. 1112).

Adicionalmente, os autores evidenciam a desproporcionalidade da participação do setor privado em relação à oferta pública de saúde.

Para se ter uma ideia, em 1993 o gasto público foi de 2,8% do PIB, e o privado de 1,4%; em 2002, ambos cresceram, sendo de 3,2% e 3,9%, respectivamente. Observa-se que o gasto privado ultrapassa o público em relação ao PIB, especialmente nos governos de FHC. Em 2014, o gasto público correspondeu a 3,9% do PIB, e o gasto privado a 4,2%. Fica evidente o aumento mais significativo do gasto privado no decorrer dos anos de existência do SUS. (Mendes e Carnut, 2018, p. 1112-3).

Neste mesmo sentido, Mendes e Willer (2015) evidenciam que os gastos tributários (renúncias fiscais) como fatores determinantes para o desfinanciameto do SUS e proporcionam o estímulo à saúde privada, que ocorre por meio das renúncias fiscais sobre o IRPF, o IRPJ, a Indústria Farmacêutica e as organizações sem fins lucrativos.

No entanto, considerando que tais reformas estabeleceram critérios insuficientes de fontes de financiamento, que não se incluem propriamente no quadro de reformas que restringiram a amplitude de uma normatização já existente, elas não foram incluídas no quadro das reformas antagônicas da Seguridade até aqui explicitadas. Somente a EC n. 86/2012, que ao mudar a base de cálculo da vinculação da receita, impactou negativamente a condição de financiamento da saúde. No âmbito mais geral destacar-se-ão os impactos diretos da EC. n. 93 E n. 95.

Por sua vez, a periodização proposta por Mendes e Carnut (2018; 2020), evidenciam mudanças significativas na lógica de financiamento do SUS a partir de 2016. Eles dizem que o período posterior a Carta de 1988 até 2015 foi marcado pela insuficiência de recursos –

impactada basicamente pelo modelo de política econômica de um lado, e teve seu gasto financiado por uma estrutura tributária defasada, de outro – caracterizando a etapa de subfinanciamento da saúde pública no Brasil:

Para uma ideia geral desse subfinanciamento, se o art. 55 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal fosse aplicado, 30% dos recursos da Seguridade Social deveriam ser destinados à saúde, mas isso nunca foi feito. Em 2018, o Orçamento da Seguridade Social foi de R\$ 723,6 bilhões, sendo que se destinados 30% à saúde, considerando os gastos do governo federal, corresponderiam a R\$ 217,1 bilhões, mas a dotação foi quase a metade disso. (Mendes e Carnut, 2018, p. 23).

Na etapa seguinte, a condição da saúde se tornou dramática, visto que desde a promulgação da EC 95/2016, se iniciou uma fase de desfinanciamento da Saúde pública no Brasil. A justificativa dos autores assenta sobre a constatação de uma inflexão causada no financiamento da política a partir das regras de limitação das despesas trazidas pela EC n. 95. Além disso, a DRU, com os novos percentuais estipulados pela EC. N. 93/2016, amplificam o processo de desfinanciamento. Na mesma direção, Vieira, Piola e Benevides (2018) destacam que:

O regime de austeridade fiscal instituído pela EC no 95/2016 representaria outro passo dessa série. Nesse caso, dado que a regra do teto de gasto atinge apenas despesas com as políticas públicas, pode-se dizer que, em relação especificamente à saúde, ela põe em risco a garantia do direito universal à saúde no Brasil, ao limitar a possibilidade de a sociedade apropriar-se de futuros ganhos de arrecadação (Vieira, Piola e Benevides, 2018, p. ii).

Então, segundo os autores cinco principais impactos sobre financiamento da saúde podem ser observados: i) Desvinculação da receita corrente líquida das despesas com ASPS; ii) perda de recursos em relação às regras de vinculação estabelecidas pelas Emendas Constitucionais 29/2000 e 86/2015. iii) Redução do gasto público per capita com saúde. iv) desobrigação dos governos de alocar mais recursos em saúde durante períodos de crescimento econômico. v) possível aumento das desigualdades no acesso a bens e serviços de saúde. vi) Dificuldades na garantia efetiva do direito à saúde no Brasil. (Vieira, Piola e Benevides, 2018).

Portanto, com apontam Mendes e Carnut (2018):

Não resta dúvida de que o governo federal vem funcionando em grande sintonia com a lógica da dinâmica do capitalismo contemporâneo e de sua crise, em que a prioridade do gasto público vincula-se muito mais aos interesses da apropriação do capital financeiro no orçamento público do que à alocação de recursos para seguridade social, em geral, e para a política de saúde universal, em particular. (Mendes e Carnut, 2018, p. 10).

5.3.1. A dinâmica Orçamentária da Saúde

A análise sobre a dinâmica orçamentária se dará com base na visualização da evolução das suas fontes de financiamento e de execução orçamentária, restrita à abrangência da União. Neste sentido, primeiramente, a Tabela 20 apresenta evolução dos valores despendidos nas subfunções que compõem a execução orçamentária do Ministério da Saúde, a participação do gasto com saúde em relação ao PIB e ao gasto total do governo.

Em termos gerais, verifica-se que a dinâmica das despesas com Saúde, a partir da visualização dos seus valores deflacionados, possui uma trajetória de crescimento considerável de 2003 até 2014. Na virada de 2014 para 2015 houve uma retração nos valores na ordem de 1,9%, e nos anos seguintes houve um crescimento marginal das despesas e, somente no ano de 2020, as despesas cresceram significativamente em função dos gastos com a pandemia de Coronavírus. Então, considerando a periodização dos ciclos de arrefecimento e ampliação dos antagonismos, fica destacado que a variação média anual de 2000 até 2003 foi de -0,53%, já no período de 2004 a 2015 houve um crescimento médio anual de 5,37%, e no período posterior a 2016 (sem levar em consideração o momento extraordinário de 2020) houve um crescimento tímido de 0,75% em média.

Tabela 20. Execução Orçamentária da Saúde. 2000-2020.

Subfunção	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
122 - Administração Geral	2,40	2,45	2,80	2,84	3,32	3,03	4,42	4,47	5,31	6,27	6,88	7,82	8,47	8,88	9,45	9,67	10,81	11,98	13,83	7,35	46,17
128 - Formação de Recursos Humanos	0,02	0,02	0,04	0,02	0,12	0,13	0,12	0,13	0,08	0,12	0,15	0,13	0,08	0,67	1,06	0,99	0,80	0,84	0,90	1,02	1,12
272 - Previdência do Regime Estatutário	2,19	2,27	2,49	2,62	3,02	3,20	3,26	3,50	3,77	4,56	5,29	6,12	6,69	7,14	7,52	7,86	8,22	9,01	8,63	9,21	9,55
301 - Atenção Básica	2,57	2,95	3,36	3,79	0,37	5,45	6,22	7,32	8,20	8,56	9,74	11,19	13,31	14,46	17,47	18,34	19,63	19,06	20,30	26,40	25,81
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	11,18	12,39	13,44	14,31	1,26	17,14	19,00	21,57	23,71	26,49	29,44	33,38	36,24	37,39	42,10	46,21	46,61	48,49	50,24	57,02	54,59
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	1,13	1,26	1,51	2,03	1,88	2,58	3,10	3,55	3,87	4,59	4,82	6,23	7,23	8,45	9,03	11,02	13,03	11,40	11,16	10,97	11,37
304 - Vigilância Sanitária	0,04	0,06	0,07	0,08	0,00	0,07	0,10	0,11	0,13	0,14	0,15	0,16	0,15	0,16	0,18	0,19	0,19	0,17	0,27	0,28	0,29
305 - Vigilância Epidemiológica	0,46	0,66	0,77	0,85	0,80	1,56	1,60	1,47	1,61	1,70	2,29	2,64	2,87	3,37	3,50	3,69	4,82	5,04	5,22	6,27	6,09
306 - Alimentação e Nutrição	0,23	0,25	0,30	0,42	0,14	0,15	0,17	0,17	0,19	0,17	0,37	0,35	0,37	0,43	0,01	0,03	0,02	0,05	0,03	0,05	0,06
331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0,04	0,04	0,05	0,06	0,06	0,07	0,08	0,09	0,09	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07	0,48	0,49	0,62	0,59	0,53	0,49	0,44
423 - Assistência aos Povos Indígenas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25	0,27	0,23	0,23	0,22	0,27	0,61	0,91	1,05	1,21	1,16	1,42	1,37	1,34	1,34
512 - Saneamento Básico Urbano	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,03	0,12	0,03	0,00	0,01	0,03	0,20	0,45	0,14	0,13	0,13	0,29	0,31	0,20	0,15	0,07
571 - Desenvolvimento Científico	0,08	0,09	0,12	0,12	0,12	0,08	0,09	0,08	0,13	0,17	0,16	0,19	0,18	0,23	0,31	0,31	0,34	0,34	0,34	0,43	0,49
845 - Outras Transferências	0,00	0,00	0,00	0,00	4,01	2,09	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	1,03	0,02	0,02
846 - Outros Encargos Especiais	0,03	0,07	0,05	0,04	17,45	0,12	0,20	0,11	0,17	0,13	0,10	0,11	0,15	0,07	0,18	0,13	0,18	1,47	1,38	1,39	1,25
Outros	0,34	0,55	0,78	0,77	0,76	0,77	0,80	0,54	0,37	0,46	0,50	0,47	0,63	0,69	0,67	0,69	0,96	0,73	0,67	0,49	0,55
Total Geral	20,71	23,06	25,79	27,96	33,34	36,48	39,56	43,42	47,86	53,66	60,21	69,34	77,52	83,06	93,16	100,97	107,68	110,93	116,11	122,87	159,19
Valor Atualizado IPCA Dez. 2020)	67,9	70,1	67,1	66,8	74,7	79,2	83,4	87,8	91,0	97,9	104,0	112,3	119,0	120,5	126,8	124,4	124,0	124,2	125,1	128,2	159,2
Variação % média anual por períodos			-0,50%							5,37%									0,75%		
Despesa Saúde PIB	1,73%	1,75%	1,73%	1,63%	1,70%	1,68%	1,64%	1,60%	1,54%	1,61%	1,55%	1,58%	1,61%	1,56%	1,61%	1,68%	1,72%	1,68%	1,66%	1,66%	2,09%
Despesa Saúde/Despesa Total	3,46%	3,98%	3,93%	3,30%	3,75%	3,40%	3,46%	3,71%	4,04%	4,03%	4,26%	4,41%	4,53%	4,66%	4,30%	4,45%	4,19%	4,47%	4,43%	4,53%	4,50%

Fonte: Siop / Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

Ao se considerar a comparação com a despesa total em termos da despesa com saúde, observa-se que a razão percentual começou a se mostrar favorável à saúde a partir de 2006, quando o percentual parou de sofrer oscilações e cresceu sua participação. No entanto, a partir de 2013, houve uma diminuição dos gastos em proporção dos gastos totais do governo federal. Mesmo entre 2004 e 2015, onde houve crescimento de 5,37% anual média da saúde, o crescimento das despesas totais foi superior (9,45%), ou seja, a despesa com saúde cresceu proporcionalmente menos em relação à ampliação das despesas federais.

Em termos do PIB, a despesa com saúde não obteve crescimento ao longo da série analisada. Mesmo nos anos em que houve crescimento expressivo do PIB, a saúde não cresceu seu patamar de participação. A participação de 1,73% do PIB em 2000, só foi ultrapassada no ano de 2020 com os gastos extraordinários da pandemia. Nesse sentido, verifica-se que as regras estabelecidas pela EC 29 e pela Lei Complementar 141, estimularam na verdade o subfinanciamento da política de saúde no Brasil, uma vez que não significou em crescimento do patamar de gastos. Ao contrário, a vinculação das despesas da saúde ao crescimento do PIB, teve como consequência o rebaixamento do patamar de gastos em termos do PIB.

No que diz respeito às subfunções que compõe o gasto, observa-se que as subfunções mais significativas são, em ordem decrescente, as seguintes: a “Assistência Hospitalar e Ambulatorial”, a “Atenção Básica”, a “Administração Geral”, a “Previdência do Regime Estatutário”, o “Suporte Profilático e Terapêutico”, e a “Vigilância Epidemiológica”. Uma tendência clara, quando se observa a participação percentual das subfunções sobre o total do dispêndio, é que houve um crescimento progressivo dos recursos direcionados à “Atenção Básica” e ao “Suporte Profilático e Terapêutico”, enquanto houve uma diminuição da participação da “Assistência Hospitalar e Ambulatorial”. A Tabela 21 apresenta os dados das subfunções que compõem a execução orçamentária da Saúde.

Tabela 21. Subfunções da Despesa do Ministério da Saúde. 2000-2020.

Subfunção	2000	2005	2010	2015	2020
122 - Administração Geral	12%	8%	11%	10%	29%
128 - Formação de Recursos Humanos	0%	0%	0%	1%	1%
272 - Previdência do Regime Estatutário	11%	9%	9%	8%	6%
301 - Atenção Básica	12%	15%	16%	18%	16%
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	54%	47%	49%	46%	34%
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	5%	7%	8%	11%	7%
305 - Vigilância Epidemiológica	2%	4%	4%	4%	4%
306 - Alimentação e Nutrição	1%	0%	1%	0%	0%
423 - Assistência aos Povos Indígenas	0%	0%	0%	1%	1%
845 - Outras Transferências	0%	6%	0%	0%	0%
846 - Outros Encargos Especiais	0%	0%	0%	0%	1%
Outros	2%	2%	1%	1%	0%
Total Geral	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Siop / Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

Nesse sentido, o estabelecimento da EC n. 86 de 2015, que vinculou o gasto com saúde ao percentual sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) do Governo Federal, alterando a regra estabelecida pela Lei Complementar 101, impactou negativamente a condição de financiamento da Saúde. Além disso, com a combinação do ajuste fiscal imposto pela EC n. 95, verifica-se que, em 2018 e 2019, houve um rebaixamento do patamar de gastos em proporção da RCL, e não uma progressividade como determinava a nova regra de financiamento. Somente em 2020 a proporção foi de 24,4%, que é explicado pelas despesas para enfrentamento à pandemia, conforme os dados da Tabela 22.

Tabela 22. Gasto com Saúde e Receita Corrente Líquida 2014-2020.

Ano	Rec. C. Líquida	Gasto Saúde	Saúde/RCL
2014	641.578.197,33	93.158.258,06	14,5%
2015	674.522.742,05	100.967.022,59	15,0%
2016	709.929.574,51	107.675.454,40	15,2%
2017	709.929.574,51	110.926.724,05	15,6%
2018	805.348.403,47	116.111.709,95	14,4%
2019	905.658.589,59	122.873.658,60	13,6%
2020	651.943.266,03	159.187.149,17	24,4%

Fonte: STN para dados de RCL e Siop para despesa com Saúde. Elaboração própria. Em R\$ valores correntes.

Tabela 23. Receitas do Orçamento da Saúde. 2005-2020.

Fonte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	1,0	2,8	2,4	3,7	1,4	0,3	2,6	0,6	9,4	2,0	2,5	0,9	1,3	0,7	0,2	3,9	16,2	6,8	19,3	3,3	4,7
144 - Títulos de Resp. do T. Nac - Outras Aplicações	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	18,7
150 - Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	1,2	1,6	1,9	2,3	2,5	2,9	3,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
151 - CSLL	2,4	1,6	5,9	7,5	10,4	14,8	15,3	14,8	15,6	24,3	21,1	23,8	26,0	25,2	29,9	35,8	23,8	34,3	16,0	30,9	19,7
153 - COFINS	7,9	9,5	4,8	5,8	8,8	6,9	5,7	6,8	17,4	22,6	29,9	39,8	45,7	53,4	57,1	50,4	53,8	62,5	73,0	63,4	86,9
155 - CPMF	6,9	7,1	10,2	9,4	10,4	10,9	12,9	14,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
156 - Cont.do Servi. para o Plano de S. Soc.do Serv. Púb.	0,0	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,4	0,4	0,1	0,5	0,4	0,2	0,0	0,7	0,0	2,1	0,9	0,8	2,0	0,7	1,1
169 - Cont.Patronal para o Plano de S. S.1 do Ser. Púb.	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,7	0,7	0,6	0,5	1,2	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	4,5	1,5	1,3	0,3	1,4	1,9
186 - Recursos Vinculados a Aplicações em Pol. Públicas Esp.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	2,8	3,7	3,5	4,0	3,2	2,0	0,8	0,0
188 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,6	5,5	1,4	0,0	5,6	6,7
300 - Recursos Primários de Livre Aplicação	0,0	0,5	0,0	0,1	0,3	1,1	0,0	1,6	0,5	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,7	0,0	0,2	0,0	0,2	15,2	0,0
353 - Recursos Dest. às Atividades-Fins da S. Soc.	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	11,9
Outros	1,8	0,6	1,1	0,2	0,7	0,4	0,6	2,4	1,9	0,4	2,9	1,5	1,2	0,2	1,3	0,1	0,8	0,6	2,6	1,3	7,5
Total Geral	20,7	23,1	25,8	28,0	33,3	36,5	39,6	43,4	47,9	53,7	60,2	69,3	77,5	83,1	93,2	101,0	107,7	110,9	116,1	122,9	159,2
Valor Atualizado pelo IPCA (Dez. 2020)	67,9	70,1	67,1	66,8	74,7	79,2	83,4	87,8	91,0	97,9	104,0	112,3	119,0	120,5	126,8	124,4	124,0	124,2	125,1	128,2	159,2

Fonte: Siop / Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

Por seu turno, a análise das fontes de Receita da Saúde, com base nos dados da Tabela 24, indica que o COFINS e a CSLL contribuíram em média com 60% do valor, levando em consideração todos os anos da série. Até 2007 uma das principais fontes de financiamento era a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), no entanto, após a sua extinção, o COFINS passou a ocupar o lugar na magnitude do financiamento. Assim, desde 2009 o COFINS vem aumentando a participação no financiamento em detrimento da redução da CSLL. No ano de 2020 é possível notar a participação de 12% de “Títulos de Resp. do Tesouro Nacional – Outras Aplicações”, o qual representa a emissão direta de títulos de dívida pública para custeio das despesas extraordinárias da pandemia.

Tabela 24. Percentuais das Fontes de Financiamento da Saúde. 2000-2020.

Fonte	2000	2005	2010	2015	2020
100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	5%	1%	4%	4%	3%
144 - Títulos de Resp. do T. Nac - Outras Aplicações	0%	0%	0%	0%	12%
150 - Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação	3%	2%	4%	0%	0%
151 - CSLL	12%	41%	35%	35%	12%
153 - COFINS	38%	19%	50%	50%	55%
155 - CPMF	33%	30%	0%	0%	0%
156 - Cont.do Servi. para o Plano de S. Soc.do Serv. Púb.	0%	1%	1%	2%	1%
169 - Cont.Patronal para o Plano de S. S.I do Ser. Púb.	0%	2%	2%	4%	1%
186 - Recursos Vinculados a Aplicações em Pol. Públicas Esp.	0%	0%	0%	3%	0%
188 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação	0%	0%	0%	1%	4%
300 - Recursos Primários de Livre Aplicação	0%	3%	0%	0%	0%
353 - Recursos Dest. às Atividades-Fins da S. Soc.	0%	0%	0%	0%	7%
Outros	9%	1%	5%	0%	5%
Total Geral	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Siop / Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

Desta maneira, assim como a Assistência Social, a Saúde também possui suas fontes de financiamento basicamente relacionadas à condição de regressividade tributária, devido às características do COFINS e da CSLL elucidadas anteriormente. Durante a vigência da CPMF, pelo menos 31% das ações da Saúde eram financiadas por um tributo considerado como progressivo (devido a sua incidência ser sobre as grandes movimentações financeiras), entretanto, este cenário mudou a partir de 2007. Ademais, estas fontes de receita são as mais “atacadas” do ponto de vista das desvinculações orçamentárias por meio da DRU. Estas fontes também são fortemente dependentes da dinâmica da economia, o que fragiliza em grande medida a condição de financiamento da Saúde.

Por fim, o gasto tributário é uma outra modalidade que possui impacto direto sobre os estímulos à saúde privada. Ele incide, fundamentalmente, conforme a Tabela 25 sobre: i) o desconto das “Despesas Médicas” do Imposto de Renda sobre a Pessoa Física (IRPF), em

média 40% do gasto tributário da saúde; ii) a “Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados” descontadas do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), em média 14,5%; iii) os “Medicamentos” que incidem sobre o PIS/COFINS para as pessoas jurídicas que procedam à industrialização ou à importação de medicamentos, em média 19,6%; iv) às “Entidades sem fins Lucrativos” que possuem imunidade do Imposto de Renda, da CSLL, da COFINS da Contribuição Previdenciária Patronal, em média 12,9%; v) os “Produtos Químicos e Farmacêuticos” que são resultado do desconto de alíquota de PIS/COFINS para empresas importadores e que comercializam internamente, que participaram de 6,17% das desonerações tributárias da saúde a partir 2010; e outras fontes de menor importância.

Tabela 25. Renúncias Tributárias da Saúde e comparações. 2005-2020.

	2005	2010	2015	2020
<u>Gasto Tributário Saúde (R\$)</u>	<u>5,01</u>	<u>16,4</u>	<u>31,4</u>	<u>53,9</u>
Água Mineral	0,00%	0,00%	0,22%	0,28%
Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados	14,37%	17,87%	14,36%	11,70%
Despesas Médicas	38,72%	46,95%	36,93%	33,93%
Entidades Filantrópicas	0,00%	0,00%	17,55%	17,22%
Entidades sem Fins Lucrativos - Assistência Social e Saúde	18,76%	13,72%	9,15%	9,97%
Medicamentos	27,74%	17,62%	15,06%	18,25%
Produtos Químicos e Farmacêuticos	0,00%	4,15%	6,04%	8,33%
Pronas/PCD	0,00%	0,00%	0,30%	0,06%
Pronon	0,00%	0,00%	0,39%	0,23%
<u>Gasto Tributário Total (R\$)</u>	<u>31,2</u>	<u>135,8</u>	<u>270,0</u>	<u>320,0</u>
<u>Gasto Trib. Saúde/Gasto Trib. Total</u>	<u>16,06%</u>	<u>12,08%</u>	<u>11,62%</u>	<u>16,83%</u>
<u>Gasto Trib. Saúde / Despesas Saúde</u>	<u>13,73%</u>	<u>27,24%</u>	<u>31,08%</u>	<u>33,84%</u>

Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários, Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2005 e Bases Efetivas a partir de 2010. Elaboração própria. Em R\$ bilhões, valores correntes.

Ainda, é possível verificar que o crescimento das renúncias tributárias da saúde acompanhou a dinâmica de crescimento das renúncias totais, pois em nenhum dos anos selecionados o percentual sobre o total não esteve muito longe da média de 14,15%. Entretanto, nos anos de 2010 e 2015 esteve abaixo da média. De outra parte, a observação da relação percentual do gasto tributário com saúde e a despesa federal com saúde, deixa claro o crescimento proporcionalmente muito maior das desonerações tributárias da saúde em relação às despesas com saúde pública a nível federal – uma vez que a representavam 13,7% em 2005 e passaram a representam 33,8% em 2020. Desta maneira, como explicam Mendes e Weiller (2015):

Ao se considerar que a finalidade dessas isenções tributárias seja compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo e, ao mesmo tempo, incentivar determinado setor da economia, é provável que haja uma substituição das políticas públicas, no caso, a saúde

pública, por serviços prestados por terceiros, que, diferentemente do objetivo do Estado, de garantir o direito à saúde, tenha outra finalidade: a valorização do capital, entendendo saúde como mercadoria. (Mendes e Weiller, 2015, p. 499)

Portanto, em síntese, observa-se que a dinâmica orçamentária da Saúde foi sistematicamente penalizada pelas regras de vinculação de financiamento, que fizeram com que o percentual mínimo de gastos se tornasse, na verdade, o teto do investimento em saúde. Ou seja, no período do subfinanciamento, posterior à Carta de 1988, as regras de vinculação determinavam que o gasto necessário era aquele exposto na legislação, no entanto, é sabido que a carência em relação aos investimentos em saúde é uma problemática latente no contexto brasileiro. Por outro lado, a saúde privada se destacou obtendo destacado estímulo conforme foi observado pela magnitude do crescimento das renúncias tributárias. Os impactos da pandemia deixaram evidente a desproporção entre o que existia e o que era necessário em termos de saúde pública no Brasil.

Desta maneira, no período posterior a 2016, na etapa do desfinanciamento, verifica-se que o conjunto de determinações legais contribuíram ainda mais para o agravamento da condição de financiamento da saúde pública. A combinação da EC n. 86 com a regra do Teto de Gastos, impôs perdas sistemáticas de recursos para saúde, como se verificou na relação entre o gasto com saúde e a RCL. Mesmo com os gastos extraordinários do período pandêmico, a situação da saúde pública no Brasil deverá amplificar sua condição de fragilidade em função da manutenção da regressividade das fontes de financiamento e do aprofundamento da agenda fiscalista, em detrimento de uma demanda social cada vez mais crescente sobre a saúde pública.

5.4. A Previdência Social

A Previdência Social, a partir da Constituição de 1988, ficou estabelecida como parte integrante da Seguridade Social no Brasil. Até a sua primeira reforma, em 1998, seu financiamento era composto, assim como a Saúde e Assistência Social, pelo conjunto das receitas que financiam o Orçamento da Seguridade Social. A Constituição estabeleceu o sistema de seguro social na esfera pública, baseado no regime de repartição simples, e criou dois sistemas distintos: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS).

O RGPS abrange uma ampla gama de benefícios e cobre a população em idade ativa, incluindo aqueles que trabalham no setor privado (de forma compulsória), trabalhadores rurais, autônomos que optam pela contribuição voluntária, donas de casa, estudantes e qualquer pessoa que deseje aderir mediante contribuição. Já o RPPS atende separadamente o funcionalismo federal, militares, membros do legislativo e do judiciário, além de uma pequena parcela de servidores ocupados em nível subnacional. A Constituição também instituiu a previdência complementar privada, que pode ser fechada ou aberta, baseada no regime de capitalização. A previdência complementar aberta não é obrigatória, mas é incentivada por meio de deduções fiscais no Imposto de Renda de pessoa física. Por outro lado, a previdência complementar fechada é compulsória em certas empresas públicas. (Lavinias e Araújo, 2017).

No entanto, a partir da EC. n. 20 de 1998, foi determinado que as contribuições sociais sobre a folha de pagamento das empresas fossem transformadas em contribuições previdenciárias e vedou a utilização dos recursos provenientes das contribuições das empresas sobre a folha de pagamento para despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS. Com esta mudança, o Regime Geral passou a contar com proteção constitucional para as suas fontes exclusivas de financiamento. Esta alteração foi fortemente influenciada pelo argumento da época acerca dos desequilíbrios orçamentários provocados pela dinâmica do mercado de trabalho durante os anos de 1990, quando as taxas de desemprego eram bastante elevadas e do crescimento da informalidade. Conforme apontam Marques, Batich e Mendes (2003),

A partir dos anos 90, a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal propiciaram o fortalecimento do discurso sobre a necessidade de reformar a previdência social. Entre os vários argumentos, um dos que se destacavam defendia que os direitos introduzidos pela Constituição de 1988 teriam provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário. Vários especialistas – ainda que não concordassem com esse argumento – exigiam mudanças levando em conta a persistência de tratamento desigual entre diferentes categorias de trabalhadores ou os impactos provocados pelas alterações no perfil demográfico e na transformação da relação entre capital e trabalho, decorrente da adoção das novas tecnologia e formas de gestão no sistema produtivo brasileiro. (Marques, Batich e Mendes, 2003, p. 113).

No entanto, o argumento que prevaleceu foi a justificativa do desequilíbrio orçamentário da Previdenciária, sendo necessário, portanto, a introdução de reformas que diminuíssem o impacto do sistema de repartição - em que os atuais membros da população em idade ativa garantem os recursos para pagamento dos benefícios das gerações futuras – e na

restrição de benefícios concedidos em função de invalidez, de seguro-desemprego, de pensão por morte, do salário-maternidade, entre outros. Assim, Silva (2018, p. 131) destaca que essas reformas se incluem no “movimento de contrarreformas” iniciado na década de 1990, mas que são oscilantes, “ora mais intenso e agressivo, ora mais sutil, dependendo da conjunção de fatores e do grau de reação dos governos às pressões do capital financeiro, que se alimenta da dívida pública”.

Desta forma, fica esclarecido que o sistema previdenciário brasileiro possui uma forte relação de dependência com a dinâmica geral da economia, fundamentalmente conta de por dois fatores: i) porque dependem do contexto estrutural do mercado de trabalho, para a própria manutenção da sua condição de financiamento; e ii) porque os demais benefícios, que não são atrelados necessariamente à contribuição previdenciária, dependem da disponibilidade de recursos de outras contribuições sociais (tal como a CSLL, o COFINS e o PIS/PASEP). Logo, tendo em vista o contexto de baixo crescimento econômico vivenciado durante a década de 1990, que impactou o mercado de trabalho e a arrecadação, a “necessidade” de reformas estava posta.

A primeira grande reforma que trouxe alterações relevantes no que diz respeito à Previdência Social, foi a EC. n. 20/1998, que estabeleceu novas regras e critérios para aposentadoria. Além das alterações quanto ao financiamento, algumas das principais mudanças trazidas pela emenda foram: i) estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria de 60 anos para a aposentadoria dos homens e 55 anos para as mulheres; ii) fim da aposentadoria proporcional: A emenda eliminou a possibilidade de aposentadoria proporcional, que anteriormente permitia que os trabalhadores se aposentassem com base no tempo de contribuição, mesmo sem atingir a idade mínima; iii) criação do fator previdenciário: um mecanismo que leva em consideração a idade, o tempo de contribuição, a expectativa de vida e a média salarial do trabalhador para calcular o valor da aposentadoria. O fator previdenciário pode reduzir o valor do benefício para quem se aposenta antes da idade mínima; e v) estabelecimento da Previdência Complementar.

Durante o primeiro governo Lula, as EC n. 41/2003 e n. 47/2005 representaram importantes reformas no âmbito da Previdência Social. A primeira, A reforma da previdência, realizada por meio da Emenda Constitucional nº 41 de 2003, trouxe alterações significativas para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS). Por meio da modificação do art. 30 da Constituição Federal, essas mudanças incluíram a modificação da idade mínima de aposentadoria e a criação de uma regra de transição com incentivos para que os servidores

permaneçam em atividade. Além disso, a emenda introduziu duas alterações que impactam diretamente o financiamento do sistema: a contribuição dos inativos e a contribuição potencial dos entes públicos.

A contribuição dos inativos refere-se à exigência de que os servidores aposentados também contribuam para o sistema previdenciário. Isso significa que mesmo após a aposentadoria, eles devem continuar a fazer contribuições para o RPPS. A contribuição potencial dos entes públicos estabelece que o respectivo órgão ou entidade empregadora também deve contribuir financeiramente para o RPPS. Essa contribuição adicional do ente público tem o propósito de fortalecer o sistema previdenciário e garantir a sua sustentabilidade. (IPEA, 2006, p. 23).

Por sua vez, a EC n. 47 de 2005 complementa a EC. n. 41,

A EC no 47/2005, em sua essência, restabeleceu direitos suprimidos na EC original e alterou critérios de transição para os novos requisitos para aposentadoria. Voltou a paridade de reajuste entre a remuneração dos aposentados e servidores da ativa. Quanto à contribuição de inativos, ficaram os portadores de necessidades especiais isentos para aposentadorias inferiores ao dobro do teto do RGPS. (IPEA, 2007, p. 60).

Embora outras minirreformas tenham sido implementadas posteriormente à Emenda³⁶, a mais importantes das alterações se refere a trata-se da Reforma da Previdência de 2019 (EC n. 103 de 2019). IPEA (2021), destaca os principais pontos de alteração:

A EC no 103, promulgada pelo Congresso Nacional no dia 12 de novembro de 2019, promoveu várias modificações no sistema previdenciário brasileiro. Foram estabelecidas novas idades de aposentadoria (servidores públicos federais, que contribuem para o RPPS da União e trabalhadores da iniciativa privada e de municípios sem regime previdenciário próprio: mulheres, 62 anos, homens, 65 anos; manutenção das idades mínimas anteriores para a clientela rural do RGPS), novo tempo mínimo de contribuição (trabalhadores da iniciativa privada e de municípios sem regime próprio: vinte anos de carência para os novos segurados urbanos do sexo masculino, manutenção dos quinze anos mínimos para mulheres e segurados rurais; servidores públicos federais, que contribuem para o RPPS da União: 25 anos de contribuição, dez anos de serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria) e regras de transição para aqueles já filiados à previdência no momento inicial de vigência da EC, apenas para citar a parametrização dos aspectos mais básicos. (IPEA, 2021, p. 24).

De outra parte, os impactos da Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) também são destacados sobre a Previdência Social. Em suma, seis principais aspectos trazidos pela Reforma merecem destaque: i) as negociações entre empregadores e empregados passaram a

³⁶ Ver IPEA (2016).

ter maior peso sobre a legislação trabalhista, permitindo que acordos e convenções coletivas prevalecesse sobre a lei em determinadas situações; ii) foi introduzida a possibilidade de jornada de trabalho intermitente, em que o trabalhador pode ser contratado para trabalhar apenas em determinados períodos, recebendo de acordo com as horas efetivamente trabalhadas; iii) a reforma ampliou a possibilidade de terceirização para todas as atividades das empresas, não se restringindo apenas a atividades-meio. Isso permite que as empresas contratem trabalhadores terceirizados para desempenhar funções essenciais do seu negócio; iv) foi autorizada a divisão das férias em até três períodos, desde que um deles tenha pelo menos 14 dias consecutivos de descanso, vi) foram criadas modalidades de rescisão de contrato de trabalho, como o acordo entre empregador e empregado, em que ambas as partes podem chegar a um acordo para encerrar o contrato, resultando em menos verbas rescisórias para o trabalhador.

Desta forma, a destruição do emprego formal e a adoção de práticas como a pejetização resultam em perdas na arrecadação previdenciária. A formalização de empregos sem carteira assinada ou trabalho por conta própria nem sempre compensa essas perdas. Empresas que optam pela pejetização geralmente não pagam a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, prejudicando a previdência. Os dados apresentados por ANFIP (2022, P. 79) indicam, a partir da comparação dos dados do 4, uma relativa estagnação da população desocupada, mas por outro lado, houve uma de diminuição de 8,2% na massa salarial da população ocupada, além disso, verificou-se um aumento de 5% da população fora da força de trabalho (que é composta por pessoas com 14 anos ou mais que não estão ocupadas e nem procurando emprego).

A reforma trabalhista, por sua vez, reduziu o poder de organização e negociação dos trabalhadores, afetando os salários e o financiamento da previdência. Além disso, a terceirização sem limites contribui para a precarização das contas da Previdência Social. A reforma legalizou diversas formas de contratação que reduzem os custos para as empresas, mas suprimem direitos e garantias dos trabalhadores, facilitando demissões e diminuindo as proteções para a saúde do trabalhador. Essas medidas desestruturaram direitos e garantias previamente estabelecidos. Como forma de representar este movimento no mercado de trabalho, menciona-se, segundo os dados de ANFIP (2022, p. 87-9): i) a comparação do saldo dos contratos intermitentes cresceu de 68% (de 2018 a 2020); ii) na modalidade de desligamento introduzido pela reforma, de 2017 a 2020, foram 547 milhões de contratos rescindidos por essa inovação, realidade sem apoio sindical, do Ministério Público do

Trabalho ou da justiça trabalhista; e iii) na comparação de saldo de admissões de 2020 com 2021, verificou-se uma ampliação de 40% na modalidade de trabalho intermitente.

As constatações de Lavinias e Araújo (2017) e Silva (2018) são importantes para qualificar os impactos do curso das reformas previdenciárias. Segundo as autoras, o movimento de reformas da Previdência caminhou no sentido de reduzir o espaço da previdência pública em detrimento da ampliação da previdência privada. Lavinias e Araújo (2017, p. 625) perceberam que a partir de 2012, a partir da desaceleração da economia, pela primeira vez, “o patrimônio líquido da previdência complementar privada aberta ultrapassou a magnitude das contribuições previdenciárias ao RGPS”.

Nesse sentido, elas entendem que a consolidação do regime público de repartição contribuiu em grande medida para o fortalecimento do sistema complementar privado, no entanto, a implicação recíproca não é verdadeira. Nas simulações realizadas no estudo, elas destacam que:

Dentre os resultados obtidos destaca-se que, em se tratando de Brasil, a expansão da previdência complementar privada não contribui nem para o aumento do investimento, nem para a ampliação do mercado de capitais. Sendo assim, ela tende muito mais a estimular a concentração de renda mediante, por exemplo, a alocação de recursos em títulos da dívida pública do que promover o estímulo à poupança, investimento e ao crescimento econômico. (Lavinias e Araújo, 2017, P. 634).

Portanto, evidenciadas as problemáticas mais gerais do contexto da Previdência Social pós 1990, suas reformas e consequentes impactos, objetiva-se na próxima seção estudar o resultado financeiro da Previdência Social, evidenciando as fontes de financiamento e as despesas e promovendo as respectivas.

5.4.1. A dinâmica orçamentária do RGPS

Diferentemente das seções anteriores, em relação a Assistência Social e a Saúde, nesta seção optou-se por apontar os resultados da RGPS, avaliando, portanto, o conjunto de suas despesas e receitas para composição do resultado. A perspectiva aqui adotada é a defesa da Previdência Social como instrumento de distribuição de renda, que promove a cidadania e garante direitos sociais. Por isso, “compreender que o direito à Previdência Social e pública é instrumento substitutivo da capacidade laborativa permite melhores condições de financiamento para a Previdência arcar com os direitos de cidadania dos trabalhadores” (ANFIP (2022, p. 125).

No contexto pós-2005, pode ser observado na Tabela 26 que as Despesas do RGPS cresceram em níveis razoavelmente altos até 2013, em média 6,37% ao ano. No entanto, em 2014 o crescimento foi bem inferior, somente superado pela variação positiva de 0,14% em 2015 (comparativamente ao ano anterior). Nos anos de 2018, 2019 e 2020, as variações positivas foram bastante baixas. Em termos do PIB, verifica-se que a Despesa Total do RGPS passou a representar proporcionalmente mais a partir de 2016.

A visualização da trajetória dos dados indica, certamente, uma correlação com o contexto de crise econômica vivenciado no Brasil a partir de 2014. De um lado, o crescimento das despesas, posterior a 2015 foi, em média, menor do que os anos anteriores em virtude por conta da disponibilidade de recursos, tendo em vista a queda de 7% da arrecadação em 2015, que pode ter resultado em “travas” processuais para concessão dos benefícios (seja por estratégia do poder público em atrasar os processos, pela desestruturação do atendimento via INSS, ou por contas políticas de revisão de benefícios). De outro, como as despesas do RGPS são obrigatórias e houve uma queda sistemática na variação do PIB neste período, é lógico que a participação das despesas totais cresça em termos proporcionais. Por conta da limitação temporal desta análise, é possível somente apenas sugerir que o baixo crescimento em, 2018 (1,19%), 2019 (3,4%) e 2020 (1,36%) seja em função da efetivação dos impactos combinados da Reforma da Previdência e Trabalhista e da EC n. 95, refletindo na diminuição da concessão de novos benefícios tanto do subsistema urbano quanto rural. ANFIP (2022), refletindo sobre o contexto de fraca expansão da Previdência Social pós-2015, diz:

Na realidade pós 2015, reina a inação estatal, e com ela, a incapacidade de os agentes econômicos adotarem as medidas necessárias para a superação da crise, enquanto cresce a informalidade nas ocupações. Mesmo assim, as questões do trabalho, do emprego, das contribuições previdenciárias e do financiamento estatal não foram a tônica dos debates da proposta de Reforma da Previdência. Deveria haver uma discussão em conjunto de previdência e mercado de trabalho. (ANFIP, 2022, p. 126).

Sobre a participação dos subsistemas urbano e rural, em termos do PIB, fica evidenciado o crescimento mais do que proporcional do rural comparativamente ao urbano. A representação do urbano esteve em trajetória de queda até 2015, seguido de uma relativa estagnação nos anos seguintes. Já em relação ao rural, verificou-se um aumento progressivo até 2015 e um relativo rebaixamento de patamar para os anos posteriores. Mesmo com o aumento da participação do segmento rural, ANFIP (2022, p. 141) ressalta três principais problemáticas que envolvem a previdência rural: i) imunidade do segmento exportador, o

Tabela 26. Despesa RGPS. 2005-2020.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Despesa Total	146.010	165.585	185.294	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904
Despesas do Subsetor urbano	118.626	133.216	148.611	159.652	174.805	197.444	218.616	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083	526.047
Ben. Prev. Urbano	118.626	133.216	148.611	159.652	169.602	191.853	213.004	238.709	268.974	296.399	328.961	385.277	424.479	447.824	478.656	510.101
Passivo Jud. Urbano					5.203	5.591	5.612	5.245	5.679	7.141	7.332	8.945	10.409	11.902	14.427	15.946
Despesas do Subsetor Rural	27.384	32.369	36.683	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068	134.732
Ben. Prev. Rural	27.384	32.369	36.683	39.910	47.741	54.451	59.835	69.590	78.625	86.493	95.754	108.659	117.180	120.512	126.240	130.811
Passivo Jud. Rural					1.304	1.638	1.600	1.546	1.729	2.210	2.287	2.652	2.860	3.217	3.827	3.921
Compensações Previdenciárias					1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126
Desp. Jud. já Incluídas nos Benf.	4.088	3.987	5.132	5.459	6.506	7.229	7.212	6.791	7.408	9.351	9.619	11.597	13.269	15.119	18.254	19.867
Desp. Total/PIB	6,73%	6,87%	6,81%	6,42%	6,75%	6,56%	6,43%	6,58%	6,70%	6,82%	7,27%	8,10%	8,46%	8,37%	8,48%	8,72%
Desp. do Sub. Urbano/Desp. Total	81,25%	80,45%	80,20%	80,00%	77,73%	77,47%	77,68%	77,06%	76,93%	77,00%	77,12%	77,62%	78,04%	78,40%	78,70%	79,24%
Desp. do Sub. Rural/PIB	18,75%	19,55%	19,80%	20,00%	21,81%	22,01%	21,83%	22,47%	22,51%	22,50%	22,48%	21,92%	21,54%	21,10%	20,76%	20,29%
Rec. Total deflacionado pelo IPCA (Dez. 2020)	316.842	349.053	374.850	379.367	410.174	440.141	455.648	485.964	518.011	536.508	537.259	585.067	624.103	631.530	653.450	663.904
Variação % anual		10,17%	7,39%	1,21%	8,12%	7,31%	3,52%	6,65%	6,59%	3,57%	0,14%	8,90%	6,67%	1,19%	3,47%	1,60%

Fonte: ANFIP (2022). Elaboração própria. Em R\$ milhões.

mais produtivo e o de maior capacidade econômica; ii) enorme sonegação da contribuição cobrada sobre a comercialização da produção rural; e iii) grande informalidade das relações de trabalho e da agricultura familiar. Ademais, a maioria absoluta das despesas referem-se à concessão de benefícios, seguidos de uma parcela de menor importância do Passivo Judicial Urbano e Rural, das Compensações Previdenciárias e das Despesas Judiciais já Incluídas nos Benefícios.

No que diz respeito a Receita, considera-se a metodologia de apuração de ANFIP (2014, 2018 e 2022) em que são contabilizadas em sua composição as Renúncias fiscais do subsetor urbano e rural. Assim, observa-se, por meio da Tabela 27, um crescimento muito importante da Receita Total do RGPS até 2012, em 2013 e 2014 houve um crescimento positivo, porém de menor magnitude, 6,6% e 3,7%, respectivamente. De acordo com ANFIP (2022) este crescimento foi sustentado pela ampliação da formalização do mercado de trabalho que se apoiava no crescimento econômico, entretanto, posteriormente à 2015:

Como precedentes, temos um país que optou por medidas extremas de ajuste fiscal e não conseguiu, entre 2017 e 2019, recuperar os níveis de produção que precediam a crise de 2015/2016; um volume desproporcional de benefícios tributários e um grande volume de créditos tributários, gerados principalmente por decisões judiciais; uma crise estrutural no mercado de trabalho, com agigantados índices de desemprego e informalidade; queda na renda do trabalho; e políticas de desmonte de programas sociais e de serviços públicos. É sobre essa realidade que acontecem as crises social, sanitária e econômica de 2020; com a queda da economia, sem que tenha ocorrida a superação da anterior; a explosão do desemprego e crescimento do desalento. E, em função da crise, ainda foram aprovadas várias medidas de remissão tributária. (ANFIP, 2022, p. 56).

As variações percentuais anuais reais demonstram que houve um crescimento significativo das receitas até 2012 e crescimento menor até 2014. No entanto, no momento seguinte, observa-se reduções expressivas das receitas. Em 2015 (comparativamente à 2014), verifica-se uma diminuição de 7,8% das receitas; em 2016 houve uma redução de 4,73%; e em 2020 uma perda de 5,17%. Ao se considerar o período 2005-2015, a média de variação anual foi de 5,8%, enquanto de 2006 a 2020 a média anual foi de -0,8%. Os dados da relação proporcional entre Receita total sobre o PIB, demonstram uma forte correlação entre o crescimento da economia com a magnitude do crescimento das Receitas do RGPS, uma vez que a representação percentual da Receita diminui no mesmo período de crise econômica mais grave (em termos do rebaixamento do PIB).

Destaca-se que a participação do subsetor urbano sobre a receita total, descontadas as renúncias, é possível perceber uma ampliação da arrecadação do subsetor urbano até 2012,

seguido de um relativo rebaixamento a partir de então até alcançarem seus menores níveis em 2018, 2019 e 2020. Esse movimento se deveu a ampliação do ritmo de geração de novos empregos formais até 2012 (ANFIP, 2022, p. 56). O restante da arrecadação refere-se às renúncias fiscais, que possuem seu ritmo de crescimento e composição expostos na Tabela 27, apresentam uma tendência de crescimento a partir 2012, significativamente explicada pela ampliação das renúncias fiscais que foram direcionadas ao Simples Nacional e ao Microempreendedor Individual (MEI). Observa-se que o período no qual as renúncias obtiveram a maior participação foi a partir de 2016, mas nos anos de 2013 e 2014 foram os anos que os valores renunciados mais cresceram na série.

De outra parte, verifica-se que o subsistema rural teve sua participação sobre a Receita Total reduzida significativamente a partir de 2005. Isso impactou em grande medida a ampliação do saldo negativo da previdência rural, quando comparado com a trajetória de ampliação das despesas do subsetor rural. Evidencia-se que a Arrecadação Líquida Anual cresceu a níveis ínfimos, já as renúncias fiscais (ligadas à exportação da Produção Rural) cresceram sistematicamente durante toda a série.

É preciso ressaltar ainda que o fim da CPMF tirou uma importante fonte de financiamento da Previdência Rural. Quando em 1999, a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38%, ficou estabelecido que esse aumento da arrecadação, correspondente a 0,10%, seria destinado ao custeio da Previdência Social. Com o fim da CPMF, em 2007, a previdência social deixou de arrecadar neste período R\$ 9,5 bilhões, um montante considerável de recursos, o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano. Em 2008, “para compensar as perdas da CPMF, o governo elevou as alíquotas do IOF e da CSLL das instituições financeiras, mas não houve vinculação dessas novas receitas à Previdência Social”. (ANFIP, 2022, p. 115).

Tabela 27. Receitas do RGPS e comparações. 2005-2020.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receita Total (a+b)	128.887	143.439	164.129	179.177	199.025	229.906	266.325	309.884	349.648	386.826	393.841	401.253	418.826	443.893	469.735	464.614
(a) Receitas do subsetor urbano com renúncias = (i) + (ii)	117.875	129.425	147.985	171.363	191.903	222.407	257.682	300.238	339.008	375.518	380.819	387.293	403.992	424.199	452.253	446.703
rec. so sub. urbano, com compensação das desonerações (i)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	277.072	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173
Renúncias Fiscais, excedo desonerações da folha (ii)	12.789	9.710	11.818	12.980	14.458	15.253	17.146	23.166	28.000	31.210	35.347	37.076	38.507	42.937	47.293	50.530
Simples		5.110	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.282	24.181	26.374	29.419	31.449
Filantrópicas		4.314	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	11.170	11.562	12.008	12.687	12.054	12.886
Microempreendedor Individual							200	501	786	991	1.404	1.676	2.061	2.562	2.362	2.523
Outros		286	528	31	32	75	100	125	227	256	278	556	258	1.315	3.459	3.673
(b) Receitas Subsetor Rural = (iii) + (iv) + (v)	11.011	14.014	16.145	7.815	7.121	7.500	8.643	9.645	10.640	11.309	13.022	13.960	14.834	19.694	17.482	17.911
Arrecadação Líquida Anual (iii)	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372	8.600
CPMF (iv)	7.663	8.420	9.574	264												
Renúncias Fiscais (v) = (vi) + (vii)	1.789	2.225	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534	9.774	9.111	9.312	
Exportação da Produção Rural (vi)	1.789	2.225	2.578	2.557	2.685	2.641	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534	7.500	7.267	7.492	
Funrural (vii)														2.273	1.844	1.820
Arrec. so sub. urbano, com compensação das desonerações (i) / Receitar do Subsetor urbano	89,2%	92,5%	92,0%	92,4%	92,5%	93,1%	93,3%	92,3%	91,7%	91,7%	90,7%	90,4%	90,5%	89,9%	89,5%	88,7%
Arrecadação Líquida + CPMF / Rec. Su. Rural	100,0%	87,2%	86,2%	67,0%	64,1%	64,2%	62,0%	59,8%	57,9%	59,0%	54,4%	56,7%	62,7%	50,4%	47,9%	48,0%
Receitas do subsetor urbano / Receita Total	91,5%	90,2%	90,2%	95,6%	96,4%	96,7%	96,8%	96,9%	97,0%	97,1%	96,7%	96,5%	96,5%	95,6%	96,3%	96,1%
Receita do subsetor rural / Receita Total	8,5%	9,8%	9,8%	4,4%	3,6%	3,3%	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	3,3%	3,5%	3,5%	4,4%	3,7%	3,9%
Receitas - atualizadas pelo IPCA (Dez. 2020)	279.685	302.369	332.033	340.615	363.022	397.048	431.180	475.672	507.339	526.470	485.212	462.243	469.085	478.073	489.934	464.614
Variação % anual		8,11%	9,81%	2,58%	6,58%	9,37%	8,60%	10,32%	6,66%	3,77%	-7,84%	-4,73%	1,48%	1,92%	2,48%	-5,17%

Fonte: ANFIP (2022). Elaboração própria. Em R\$ milhões.

Como se pode observar na discussão até aqui apresentada, o movimento de ampliação das despesas e diminuição das receitas, pelos motivos já elencados, se expressaram num resultado negativo do RGPS, apresentado na Tabela 28. É bastante evidente o crescimento expressivo do déficit em 2015, e a ampliação do patamar do déficit a partir de 2016. Em termos do PIB, o crescimento dos níveis do resultado negativo também fica claro, uma vez que a média de participação esteve em 0,5% de 2005 a 2015, e a média a partir de 2016 foi de 2,2%. A ampliação do saldo negativa da última etapa se deveu à combinação de crescimento relativo das despesas, diminuição da arrecadação e crise econômica.

Tabela 28. Resultado do RGPS. 2005-2020.

	Receita		Despesa		Resultado		Resultado / PIB
	R\$	Var. %	R\$	Var. %	R\$	Var. %	
2005	279.685	-	316.842	-	-37.157	-	-0,79%
2006	302.369	8,11%	349.053	10,17%	-46.684	25,64%	-0,92%
2007	332.033	9,81%	374.850	7,39%	-42.817	-8,28%	-0,78%
2008	340.615	2,58%	379.367	1,21%	-38.752	-9,49%	-0,66%
2009	363.022	6,58%	410.174	8,12%	-47.152	21,68%	-0,78%
2010	397.048	9,37%	440.141	7,31%	-43.094	-8,61%	-0,64%
2011	431.180	8,60%	455.648	3,52%	-24.468	-43,22%	-0,35%
2012	475.672	10,32%	485.964	6,65%	-10.292	-57,94%	-0,14%
2013	507.339	6,66%	518.011	6,59%	-10.672	3,69%	-0,14%
2014	526.470	3,77%	536.508	3,57%	-10.037	-5,95%	-0,13%
2015	485.212	-7,84%	537.259	0,14%	-52.047	418,53%	-0,70%
2016	462.243	-4,73%	585.067	8,90%	-122.824	135,99%	-1,70%
2017	469.085	1,48%	624.103	6,67%	-155.018	26,21%	-2,10%
2018	478.073	1,92%	631.530	1,19%	-153.457	-1,01%	-2,03%
2019	489.934	2,48%	653.450	3,47%	-163.516	6,55%	-2,12%
2020	464.614	-5,17%	663.904	1,60%	-199.290	21,88%	-2,62%
Valor (R\$) ou Variação % Média 2005-2015	403.695	5,80%	436.711	5,47%	-33.016	33,61%	-0,52%
Valor (R\$) ou Variação % Média 2016-2020	472.790	-0,80%	631.611	4,37%	-158.821	13,41%	-2,22%

Fonte: ANFIP (2022). Elaboração própria. Valores de Receita e Despesa em R\$ milhões, deflacionado pelo IPCA (Dez. 2020).

Os saldos do subsetor urbano foram positivos somente entre os anos de 2008 e 2015, que respondem ao maior crescimento econômico e de formalização do trabalho. Por outro lado, o subsetor rural sempre foi deficitário, inclusive nunca ultrapassou em valores anuais o déficit do subsetor urbano.

Portanto, embora não seja possível avaliar certamente o impacto direto de cada Emenda (n. 20, n. 41 e n. 47) nos dados, as conclusões extraídas dos autores pesquisados demonstram dão conta de um processo intensivo de desestruturação da Previdência Social pública, em detrimento da previdência complementar e privada. Fica evidenciado que a forte dependência do RGPS em relação ao crescimento econômico impactou em grande medida o seu processo de desestruturação. No período posterior a 2015/6 o contexto de crise econômica, mais um vez, “culpabilizou” as despesas da Seguridade Social como se fossem excessivamente altas, para justificar o corte de despesas. Ocorre que a combinação de ajuste

fiscal e crise econômica forma um ciclo totalmente trágico para o financiamento do RGPS, que ficou destacado pela ampliação magnífica do déficit em 2015, mas sobretudo a partir de 2016. Até que em 2019, por meio da já mencionada Lei n. 13.843/19, o governo teve que recorrer à operação de créditos suplementares para arcar com despesas do RGPS. Assim, a resposta do governo foi aprofundar as medidas de ajuste por meio da NRF, Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência. Logo, esta conjunção de fatores, com certeza, marcou uma etapa de grande ataque aos direitos sociais consagrados pela Constituição, que resultará em enormes prejuízos para as gerações atuais e futuras.

6. Conclusão

A Tese defendida nesta pesquisa sugere que as diversas reformas havidas no âmbito da Seguridade Social brasileira desde 1990, que destroem direitos sociais, são explicadas pelo caráter anacrônico dos preceitos da Carta de 1988 e pelo antagonismo a este modelo protagonizado pelo arcabouço da política macroeconômica implementada. Assim, foi estabelecida uma proposta de compreensão dos fundamentos que explicam as medidas antagônicas implementadas a partir de 1990 no âmbito dos governos que inviabilizaram grande parte dos direitos sociais consagrados pela Constituição.

A problematização fundamental, que se tornou o objeto principal de investigação, consiste na seguinte indagação: porque a Seguridade Social, que foi tão importante para estimular a dinamicidade do crescimento econômico nos anos dourados do capitalismo, no caso brasileiro sofre com tantas propostas antagônicas ao modelo preconizado pela Constituição de 1988 (uma vez que o modelo brasileiro é em grande medida inspirado nas experiências do Estado de Bem-Estar Social)?

Para responder tal indagação, recorreu-se aos fundamentos da dialética materialista para compreender a complexidade envolvida nesta problemática. Este método ajuda a compreender os fenômenos sociais a partir de níveis diferenciados de abstração, estabelecendo os elos do particular/concreto até o nível abstrato/universal. Nesse sentido, foi utilizada a proposição teórica de Mathias e Salama (1983), que se vinculam à tradição da compreensão derivacionista do Estado, acerca dos níveis de abstração do Estado capitalista como forma de perceber os determinantes fundamentais de cada nível.

Nesse sentido, ficou exposto no primeiro capítulo que a relação social derivada da estrutura de reprodução do capital já conta com a presença implícita do Estado. Então, o Estado e capital possuem uma relação orgânica, de modo que não a forma social do capital, sem a existência abstrata e concreta do Estado, pois ele é o garantidor deste formato de sociabilidade. Assim, os autores realizam uma diferenciação entre Estado e Regime Político, sendo o segundo a forma de existência do primeiro. Adicionou-se um terceiro nível de abstração a esta concepção, que são os governos. Tendo em vista a proposta de estabelecer uma compreensão mais particularizada dos fenômenos ao nível aparential.

Um segundo aspecto levantado pelos autores é a compreensão de uma estrutura de divisão internacional do trabalho, chamada de E.M.C, em que os países subdesenvolvidos participam de maneira subordinada e dependente. No entanto, nestes países a derivação do Estado a partir do capital não é deduzida de maneira direta do capital, isso porque nesses

Estados-Nação não houve um processo de generalização das relações capitalistas. Assim, nos países subdesenvolvidos o Estado deve ser deduzido a partir das relações de poder exercidas pelo ritmo/necessidades do processo de acumulação, que é determinado pelas grandes potências capitalistas.

Desta maneira, o Estado assume determinadas funções de modo a garantir a reprodução capital em dois níveis distintos (mas complementares) de abstração: a intervenção estatal e a intervenção pública. A primeira, está posta ao mesmo nível de abstração do Estado, e possui suas determinações vinculadas às tendências mais gerais da reprodução do capital e à gestão estatal da força de trabalho. A última assume a forma particularizada das formações sociais, em que são operadas, ao nível do regime político, as intervenções propriamente ditas que respondem à dinâmica de valorização dos capitais particulares. Logo, pode-se considerar a política macroeconômica como forma concreta/aparencial da intervenção pública, mas que possui suas determinações mediadas pelas necessidades de reprodução do regime de acumulação dominante e pela luta de classes no nível político.

Este aspecto torna-se fundamental para localizar a participação do Brasil neste contexto. A etapa histórica que se refere esta pesquisa, evidenciou que durante a crise econômica e política da década de 1980, que culminou com a derrocada da Ditadura Militar, abriu-se espaço para a efetivação, através da Constituição de 1988, de um regime político de característica democrática e que colocou o Estado como responsável por exercer uma série de funções econômicas e sociais, que em grande medida estava inspirada nas experiências do período do Estado de Bem-Estar Social.

No entanto, ao se levar em consideração a lógica de reprodução do capital em escala global a partir da década de 1970 (com a desestruturação do Estado de Bem-Estar nos países) que se baseia na figura do capital financeiro de características parasitárias, o padrão de intervenção pública não suportava mais a amplitude do modelo preconizado pela Carta, uma vez que ele disputa recursos do orçamento público com a principal sustentáculo da valorização financeira no Brasil: a dívida pública. Assim, no que se refere a Seguridade Social no Brasil a partir da Constituição, verificou-se que existe um anacronismo característico do modelo delimitado pela Carta, uma vez que seus princípios já não faziam mais parte do padrão de reprodução que sustenta a acumulação de capital. Assim, foi evidenciado que estes dois modelos são basicamente antagônicos.

No segundo capítulo, ao se verificar os pressupostos da intervenção pública durante o período do Estado de Bem-Estar Social (e os debates em torno da conceituação deste

momento histórico), percebeu-se algumas incongruências importantes da forma com a qual os autores trabalham a existência do Estado. Assim, a crítica estabelecida deu conta de explicar que Estado e regime político não são sinônimos (embora intrinsecamente ligados, mas com determinações distintas), e seu tratamento, sem levar em consideração os diferentes níveis de abstração e diferentes determinantes, implica em conceber o Estado de maneira externa ao capital. Um segundo aspecto refere-se a questão da historicidade/especificidade, uma vez que Good e Wood (2006) desconsideram as características específicas das formações sociais e sugerem que modelos de regulação econômica e social podem ser transplantados para outros países de modo a objetivarem melhorias nos padrões de bem-estar.

Nesse sentido, buscou-se localizar a Seguridade Social (ou sistemas de proteção social de maneira geral) no esquema de compreensão dos níveis de abstração do Estado. A partir da localização da gestão estatal da força de trabalho no âmbito da intervenção estatal, o sistema de seguridade social está posicionado ao nível intermediário, ou seja, da intervenção pública. Por fim, ao nível do regime político e dos governos estão as políticas públicas que conformam os sistemas de proteção social. Por sua vez, ao se considerar a luta de classes como elemento determinante ao nível dos governos, observou-se que podem haver momentos em que os “graus de liberdade” podem ser mais restritos ou mais amplos.

Nesse sentido, identificou-se que o modelo de política econômica implementado pós-1990 (mas, sobretudo, depois do Plano Real) conformou um modelo de intervenção pública que se mostrou fortemente antagônico ao modelo proposto pela Constituição de 1988, pois seus princípios estão assentados no ajuste fiscal permanente, no baixo crescimento econômico e no comprometimento com valorização do capital financeiro por meio da dívida pública. Ficaram destacadas, portanto, cinco elementos que caracterizam os antagonismos à Seguridade Social: i) a DRU/DREM e Renúncias Tributárias, ii) as Reformas da Previdência e Trabalhista, iii) a Lei de Responsabilidade Fiscal, iv) a pressão pela diminuição das despesas discricionárias, e v) a EC. n. 95 (Novo Regime Fiscal).

Assim, no contexto brasileiro pós-1990, a dimensão política é determinante para analisar os “graus de liberdade” para que os governos implementassem políticas de acordo com os seus respectivos espectros ideológicos. Na etapa posterior a 1995 foi verificado uma conjunção de normatizações que representam um processo de recrudescimento das políticas antagônicas à Constituição. No período de 2003 a 2015, embora não tenha havido nenhuma ruptura sistemática com o padrão de intervenção pública, (e até mesmo intensificado alguns aspectos, como é o caso da ampliação significativa das desonerações e renúncias tributárias)

as políticas estiveram mais alinhadas com os propósitos progressistas da Constituição de 1998 com os governos de espectro ideológico de Esquerda/Centro-Esquerda. De certa maneira, foi neste período em se observou um momento de arrefecimento do ciclo de antagonismos pós-Constituição. Na etapa posterior a 2016, verificou-se uma amplificação das reformas antagônicas.

No que diz respeito às três fases dos antagonismos, é realmente possível visualizar uma correlação entre os movimentos concretos, que se refletiram em EC's, Leis, Normas, etc), como resposta às exigências do ritmo de acumulação. Percebeu-se que, embora o arcabouço da normatização antagônica tenha sido mais agressivo depois de 2016 (através do NRF, EC. n. 93, Reforma Trabalhista, Reforma da Previdência e de uma maior pressão sobre as despesas discricionárias, a crise que recairia sobre a Seguridade Social já estava posta desde 2014 e 2015 (quando a depressão econômica se tornou aguda), fundamentalmente por conta da vinculação de suas receitas às contribuições sociais – que são totalmente dependentes do ritmo de crescimento da economia – e das mudanças estruturais do mercado de trabalho (que impactam sobretudo a Previdência Social).

Neste sentido, a Seguridade Social apresenta seus vínculos com o ritmo da acumulação de capital (ao nível da reprodução da E.M.C e ao nível específico da realidade brasileira) e suas requisições, em termos da estruturação de uma intervenção pública condizente. Por isso, a organização do padrão de intervenção pública pós-1990 tem na política macroeconômica o símbolo mais geral do antagonismo ao padrão de intervenção da Constituição de 1988 no âmbito da Seguridade Social. Então, a operacionalização de normas, Leis e emendas, enfim, representam concretamente os antagonismos, uma vez que são responsáveis pela retirada de direitos ou pela diminuição da amplitude das intervenções. Foi claramente assim a partir de 2016, ou seja, no primeiro sinal de “abalo” do modelo de intervenção pública (que foi a geração de déficits primários na virada de 2014 para 2015) a onda de ajustes se iniciou logo no ano seguinte e foi abruptamente aprofundada após o impeachment em 2016.

A análise sobre os dados de Execução Orçamentária e Receitas da Seguridade Social levando em consideração a metodologia apresentada por ANFIP (2014, 2018, 2022), que destoam amplamente dos números divulgados pelo Governo, foi identificada a condição superavitária da Seguridade Social até o ano de 2015, que foi sucedida de amplos déficits no anos seguintes. Assim, a partir de 2016 foi identificada a diminuição do patamar de recursos direcionados para as intervenções no âmbito da Seguridade Social, tanto aquelas relacionadas às despesas obrigatórias quanto às despesas discricionárias. No ano de 2019, percebeu-se uma

etapa de agravamento da condição de desfinanciamento, à medida que o Governo teve de recorrer a créditos suplementares para arcar com as despesas obrigatórias da Assistência Social (notadamente BPC) e da Previdência.

No caso da Saúde e da Assistência Social ficou evidente um processo de desfinanciamento a partir de 2016. Embora tenha sido identificado uma progressiva expansão da magnitude das intervenções ligadas à Assistência Social, na fase de arrefecimento do ciclo de antagonismos, sua condição também veio a se tornar dramática a partir de 2016. Por sua vez, no âmbito da Saúde não foi identificado tal ciclo de expansão progressiva durante o período de análise, assim, na fase de arrefecimento do ciclo de antagonismo, realmente a Saúde foi mantida em uma situação de estagnação (visto que a Lei Complementar n. 141 não modificou os parâmetros de financiamento em relação à EC n. 29 e patamar de suas despesas estiveram estagnados em termos do PIB) . No entanto, sua regressão foi também trágica desde 2016.

Para o caso da Previdência Social foi identificado um movimento claro de normatizações que impactaram negativamente a efetivação universal de direitos sociais, em detrimento da expansão da previdência complementar e privada, sendo que, somente nos anos de relativa prosperidade econômica (especificamente entre os anos de 2005 a 2015) ela não foi objeto de grandes ataques. No entanto, a partir de 2016, quando passou a apresentar déficits expressivos, ela foi tão logo reformada através da Reforma Trabalhista (2017) e Previdenciária (em 2019) .

Portanto, visando de responder a indagação inicial, considera-se os preceitos de Constituição de 1988 no âmbito da Seguridade Social são antagônicos ao padrão de intervenção pública (que é operacionalizado pelo modelo de política macroeconômica), não porque as políticas de seguridade social são disfuncionais à lógica de acumulação, mas porque as determinações do ritmo da acumulação de capital e da participação do Brasil no ciclo global de sua reprodução, impõem ao OP o comprometimento com a valorização financeira, deixando um espaço muito reduzido para aplicação de recursos no âmbito da Seguridade Social. Assim, somente em momentos muito específicos, quando a ampliação de recursos para a Seguridade Social não ameaçou o comprometimento com o modelo de intervenção pública estabelecido desde 1990 (mas, notadamente a partir do Plano Real), foi possível visualizar um certo processo de arrefecimento do ciclo de reformas antagônicas.

7. Referências

- ALKIMIM, A. Se si meten com Dilma, se meten con todas. In: NEPOMUCENO, Eric et al. (org.). Brasil: Golpe de 2016. Madrid: Ambulantes, 2016.
- ANFIP. Análise da Seguridade Social 2013. Brasília: Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil, 2014.
- ANFIP. Análise da Seguridade Social 2017. Brasília: Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2018.
- ANFIP. Análise da Seguridade Social 2021. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2022.
- ARIA, Massimo; CUCCURULLO, Corrado. Bibliometrix: Na R-tool for comprehensive science mapping analysis. *Jornal of Infometrics*, v. 11, n. 4, 2017.
- ARTOUS, Antoine. Retorno sobre algunas dificultades y discusiones. In: In: ARTOUS, Antoine; et al. *Naturaleza y forma del Estado capitalista: análises marxistas contemporâneos*. 1ª edición. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Herramienta, 2016.
- BATISTA JUNIOR Paulo Nogueira. Paulo Nogueira Batista : pensando o Brasil : ensaios e palestras / Paulo Nogueira Batista Jr, organizador. - Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOSCHETTI, I. Assistência social e trabalho no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2016.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 03 de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.
- BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.
- BRASIL. Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993
- BRASIL. Emenda Constitucional 20 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.
- BRASIL. Lei complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 29 de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 2000a.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 41 de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 47 de 15 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 70 de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 141 de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional 86 de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 88 de 7 de maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 93 de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Lei 13.467 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Lei 13.808 de 15 de janeiro de 2019 – Lei Orçamentária Anual. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Lei 13.843 de 17 de junho de 2019. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Economia e da Cidadania, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 248.915.621.661,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 103 de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma da administração pública. Em L. C. BRESSER PEREIRA, Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina (pp. 269-302). São Paulo: 34, 1996.

BOITO, A. A hegemonia neoliberal no governo Lula. Crítica marxista. São Paulo: Editora Revan, n. 17, p. 11-36, 2006.

CARMO, M. do; GUIZARDI, FL. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. Cad. Saúde Pública. 2018;34(Cad. Saúde Pública, 2018 34(3)).

CALIXTRE, A.; FAGNANI, E. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. Para além da política econômica. São Paulo: Unesp Digital, 2018.

CARCANOLO, R. A.; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 20, 1999.

CARDOSO JR, José Celso. CF 30 anos: da Constituição Cidadã à cidadania restrita. ANFIPA. 30 anos da Constituição Federal Brasileira - Notas para um obituário precoce (1988/2018) - Brasília/DF: Associação dos Funcionários do Ipea, 2018.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F.L. O conceito de vulnerabilidade social e seus sentidos para as políticas de saúde e assistência social. Cad. Saúde Pública, vol. 34, n. 3, 2018.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. A finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, F. A finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sergio. Et al. Política Social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COURI, J.R.; SALVADOR, E. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. Vitória : Argumentum, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez., 2017.

COUTO, B. et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2013.

CRUZ, P. D. Dívida externa e política econômica. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CUCCURULLO, C.; ARIA, M. bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. Journal of Informetrics, Volume 11, Issue 4, November 2017, p.p. 959-75. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1751157717300500>. Acesso em 20, mar. 2022.

- DEMONSTRATIVOS DOS GASTOS TRIBUTARIOS (DGT). Receita Federal. Fonte: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>. Acesso em 04 mar 2020.
- DIEESE. Salário mínimo de 2019 é fixado em R\$ 998,00. Nota Técnica. Dieese, 2018. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec201SalarioMinimo.pdf>. Acesso em 10 de ago. 2020.
- DOMINCZAK, Pedro Rozales R. Intervenção Pública e Regime Político no Brasil : entre 1995 e 2010. Tese de Doutorado. PPGPS/UFES, 2019.
- ESPING-ANDERSEN, G. A três economias políticas do Welfare State. Lua Nova, v. 24, setembro 1991.
- FAGNANI, E. Direitos sociais no fio da navalha. In: ANFIP 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008.
- FELISBINO, R. d. (2017). Partidos e Elites Parlamentares na Câmara dos Deputados. Almanaque de Ciência Política, v. I, nº 2, 26-42.
- FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. A economia política do governo Lula. Rio de Janeiro : Contraponto, 2007.
- FILGUEIRAS, L. História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições. 3ª Edição. São Paulo: Boitempo, 2006.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta. (orgs.). Desmonte e reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022). Brasília, IPEA, 2023.
- GORENDER, J. Introdução. Em K. Marx, Para crítica da economia política: salário, preço e lucro, o rendimento e suas funções. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- GUIMARÃES, L. F. A dialética entre o método e a realidade: um projeto para organizar a contradição. SEP Sociedade Brasileira de Economia Política, Niterói, 2018. Disponível em: <<https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%201/11.pdf>>.
- HAC, Tran Hai. Estado y capital em la exposición de El Capital. In: In: ARTOUS, Antoine; et al. Naturaleza y forma del Estado capitalista: análisis marxistas contemporâneos. 1ª edición. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Herramienta, 2016.
- HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- HIRATA, H. O Estado como abstração real? Estudos Cebrap, São Paulo, v. 26, 1980.
- HIRSH, J. teoria materialista do Estado: processo de transformação do sistema capitalista de Estado. Tradução de Luciano Cavani Matorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- HOBBSBAWN, E. A era dos extremos: o breve século XX - 1914-89. São Paulo: Cia das Letras, 1996.
- IANNI, Otavio. Estado e capitalismo. São Paulo: Brasiliense, 2005 [1989].
- IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, v. 8, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/20170519_bps24.pdf. Acesso em 10 jan. 2019.

- IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, v. 13, 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/20170519_bps24.pdf. Acesso em 10 jan. 2019.
- IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, v. 24, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/20170519_bps24.pdf. Acesso em: 10 de jan. 2019.
- IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, v. 25, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190116_bps_25.pdf. Acesso em 10 jan. 2020.
- IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, v. 26, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/191004_boletim_bps_26_assistencia_social.pdf. Acesso em 10 jan. 2020.
- IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, v. 28, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/20170519_bps24.pdf. Acesso em 10 jan. 2020.
- JACCOUD, L. (2008). Entre a pobreza e a cidadania: a política pública de assistência social no pós-1988. In: VAZ, F.T.; MUSSE, J.S.; e SANTOS, R. F. 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília. ANFIP, 2018.
- LAVINAS, L.; ARAÚJO, E. D.. Reforma da previdência e regime complementar. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 37, n. 3, p. 615–635, jul. 2017.
- LIMA, L. P. A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988. Brasília: Edições Câmara, 2009.
- LUKÁCS, G. Introdução a uma estética marxista: sobre a particularidade como categoria estética. São Paulo: Instituto Lukács, 2018.
- MARQUES, R. N.; BATICH, Mariana.; MENDES, A. Previdência Social Brasileira: um balanço das reformas. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, n. 17, v. 1, 2003
- MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. O Brasil sob nova ordem. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MARQUES, R. M. O regime de acumulação sob dominância financeira e a nova ordem no Brasil. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. O Brasil sob nova ordem. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. Crise, capital fictício e afluxo de capitais estrangeiros no Brasil. *Caderno CRH Salvador*, v. 26, n. 67, p. 65-78, Jan./Abr. 2013
- MANDEL, E. (1982). *Capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Abril Cultural
- MARX, K. (2011). *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-8*. São Paulo: Boitempo.
- MARX, K. (2013). *O capital*. São Paulo: Boitempo.
- MATHIAS, G.; SALAMA, P. O Estado superdesenvolvido: das metrópoles ao Terceiro Mundo. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MATRIZ DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. Série histórica Censo Suas: 2004-2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em 04 de jul. 2020.

MDS. Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios. Brasília: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

MENDES, Áquilas; Weiller, Alexandre B. Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS. Rio de Janeiro, Saúde e Debate, v. 39, n. 105, 2015.

MENDES, A.; CARNUT, L. Capitalismo contemporâneo em crise e sua forma política: o subfinanciamento e o gerencialismo na saúde pública brasileira. São Paulo: Saúde Soc., v.27, n.4, p.1105-1119, 2018

MENDES, A.; CARNUT, L. Capital, Estado, crise e a saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. SER Social. Brasília, v. 22, n. 46, p. 9-32, jan./jun., 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Financiamento público de saúde / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2013. 124 p. : il. – (Série Ecos – Economia da Saúde para a Gestão do SUS ; Eixo 1, v. 1)

MOTA, A. E. A centralidade da assistência social na seguridade social nos anos 2000. In.: MOTA, A. E. O mito da assistência social: ensaios sobre o Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

NAKATANI, P. Estado e acumulação de capital: discussão sobre a teoria da derivação. Análise Econômica, Rio Grande do Sul, 1987.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A. D. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. O Brasil sob nova ordem. São Paulo: Saraiva, 2010.

NETTO, J. P. Capitalismo monopolista e serviço social. São Paulo: Cortez, 2009.

NICOLAU, J. M. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Revista Dados, v. 4, n. 43, 140-160. 2000.

OLIVEIRA, T.; SILVA, Sandro P. CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho. In: ANFIPEA. 30 anos da Constituição Federal Brasileira - Notas para um obituário precoce (1988/2018) - Brasília/DF: Associação dos Funcionários do Ipea, 2018.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Do expansionismo à austeridade: a política fiscal em período recente. In: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional. Brasília, n. 12, jul/dez. 2017.

PAIVA, A.; MESQUITA, A. C.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Brasília: IPEA, Nota Técnica n.27, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>. Acesso em 20 de jan. 2020.

PASQUARELLI, B. V. (2011). Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

PAULANI, L. Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento. X Jornada de Economia Crítica. Barcelona, Espanha, 2006.

PIOLA, Sérgio F.; BARROS, Maria Elizabeth Diniz. O financiamento dos serviços de saúde no Brasil. In: MARQUES, Rosa Maria; PIOLA, Sérgio Francisco; ROA, Alejandra Carrillo. (orgs.). Sistema de saúde no Brasil: organização e financiamento. Rio de Janeiro : ABrES ;

Brasília : Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento ; OPAS/OMS no Brasil, 2016.

POCHMANN, M. Estado e capitalismo no Brasil: inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 38, n. 139, 2017.

POCHMANN, M. Mundo do Trabalho e organização dos trabalhadores. In. Fundação Perseu Abramo. Brasil: incertezas e submissão? Fundação Perseu Abramo, 2019.

RAMOS, G. T. et al. A classe trabalhadora e a resistência ao golpe de 2016. Bauru, SP: Projeto Editorial Práxis, 2016,

ROSDOLSKY, R. Gênese e estudo de O Capital de Karl Marx. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

SALAMA, P. Estado e capital: o Estado capitalista como abstração real. Estudos Cebrap, 1980.

SALVADOR, E. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da Seguridade Social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social e Sociedade: Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez., 2017.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL - STN. Gasto Social do Governo Central: 2002 a 2015. Brasília: Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/gasto-social-do-governo-central/2016/30>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

SIGA BRASIL – Portal do Orçamento. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento>. Acesso em 10 de ago. 2020.

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Ministério do Planejamento. Dados de Execução Orçamentária.

SCN – Sistema de Contas Nacionais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

SILVA, M. L. L. DA. Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro. *Serviço Social & Sociedade*, n. 131, p. 130–154, jan. 2018.

SITCOVSKY, M. (2008). Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E. O mito da assistência social: ensaios sobre o Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, P. H.; PAIVA, L. H.; SOARES, S. O efeito sobre o Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos quinze primeiros anos. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

VIEIRA, Fabíola Sulpino; PIOLA, Sérgio F.; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. Controvérsias sobre o Novo Regime Fiscal e apuração do gasto mínimo com Saúde. Brasília : IPEA, Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, n. 25, 2018.

WOOD, G.; GOUGH, I. A comparative welfare regime approach to global social policy. *World development*, v.34, n.10, 2006.

8. Anexos

Anexo I. Valor adicionado Bruto por setores. 2000-2020.

Ano	Total	Agropecuária	Indústria	Serviços
2000	1.031.326,38	56.962,39	275.870,54	698.493,45
2001	1.120.421,87	63.169,99	297.880,83	759.371,06
2002	1.270.214,65	81.515,19	334.907,57	853.791,88
2003	1.470.717,24	105.949,17	396.568,54	968.199,53
2004	1.661.982,11	110.912,71	475.863,21	1.075.206,19
2005	1.842.818,40	100.957,55	524.686,24	1.217.174,61
2006	2.049.289,99	105.294,02	567.281,41	1.376.714,56
2007	2.319.528,28	120.151,71	629.071,15	1.570.305,41
2008	2.626.477,70	142.051,18	717.907,18	1.766.519,35
2009	2.849.762,84	149.212,64	729.222,10	1.971.328,10
2010	3.302.840,00	159.932,00	904.158,00	2.238.750,00
2011	3.720.461,00	190.024,00	1.011.034,00	2.519.403,00
2012	4.094.259,00	200.695,00	1.065.682,00	2.827.882,00
2013	4.553.760,00	240.290,00	1.131.626,00	3.181.844,00
2014	4.972.734,00	249.975,00	1.183.094,00	3.539.665,00
2015	5.155.601,00	258.967,00	1.160.787,00	3.735.847,00
2016	5.419.822,00	306.655,00	1.150.720,00	3.962.447,00
2017	5.671.926,00	302.971,00	1.197.800,00	4.171.155,00
2018	6.011.150,00	309.611,00	1.313.210,00	4.388.329,00
2019	6.356.684,00	310.714,00	1.385.804,00	4.660.166,00
2020	6.594.937,00	434.621,00	1.484.337,00	4.675.979,00

Fonte: Sistema de Contas Nacionais. Elaboração própria. Valores correntes em R\$ milhões.

Anexo II. Total de ocupações segundo grupo de atividades. 2000-2005.

Setor	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
2000	16.728.520,63	14.586.911,37	47.429.083,03	78.744.515,04
2001	16.046.600,57	14.531.426,71	48.762.562,14	79.340.589,42
2002	16.470.078,11	15.054.985,54	50.891.492,86	82.416.556,50
2003	16.721.173,31	15.206.520,49	51.842.367,99	83.770.061,79
2004	17.920.461,81	16.203.447,34	53.818.561,33	87.942.470,47
2005	18.041.964,48	17.251.807,92	55.245.053,58	90.538.825,98
2006	17.480.891,42	17.347.733,86	58.221.171,07	93.049.796,35
2007	16.748.183,40	18.118.878,11	59.684.632,17	94.551.693,68
2008	16.282.264,64	18.817.468,04	60.620.463,42	95.720.196,09
2009	15.796.871,43	19.082.523,85	61.679.777,65	96.559.172,93
2010	15.480.934,00	20.415.330,00	62.219.954,00	98.116.218,00
2011	14.378.446,00	20.888.896,00	64.292.815,00	99.560.157,00
2012	13.432.939,00	21.550.031,00	65.977.298,00	100.960.268,00
2013	13.448.116,00	21.991.881,00	67.097.401,00	102.537.398,00
2014	14.169.748,00	22.051.802,00	69.251.128,00	105.472.678,00
2015	13.137.526,00	20.818.376,00	67.999.174,00	101.955.076,00
2016	13.106.687,00	19.537.811,00	67.717.896,00	100.362.394,00
2017	13.077.397,00	19.354.965,00	69.185.592,00	101.617.954,00
2018	13.380.021,00	19.492.200,00	71.468.054,00	104.340.275,00
2019	13.187.888,00	19.707.691,00	73.100.180,00	105.995.759,00
2020	12.560.399,00	18.562.545,00	68.131.732,00	99.254.676,00

Fonte: Sistema de Contas Nacionais. Elaboração própria.

Anexo III - Execução Orçamento segundo obrigatórias, financeiras e discricionárias.
2008-2020

Ano	Obrigatórias	Financeiras	Discricionárias	Outras	Total
2008	533.903.525.035,00	599.345.433.358,74	43.657.431.988,81	2.065.623.429,82	1.178.972.013.812,37
2009	601.541.329.588,50	673.144.900.096,63	42.504.336.935,59	6.048.915.353,92	1.323.239.481.974,64
2010	674.667.130.036,64	674.667.130.036,64	54.317.049.219,41	7.778.336.955,96	1.411.429.646.248,65
2011	790.067.693.255,12	750.592.419.925,10	75.239.148.817,31	29.494.525.911,88	1.645.393.787.909,41
2012	866.196.167.428,30	804.995.647.684,11	78.076.026.638,23	40.809.200.487,88	1.790.077.042.238,52
2013	957.887.858.995,69	778.210.206.547,77	88.913.858.460,57	55.265.647.715,53	1.880.277.571.719,56
2014	1.074.580.372.742,31	1.048.688.840.004,43	97.215.562.551,97	58.403.854.141,35	2.278.888.629.440,06
2015	1.214.499.684.873,47	1.034.307.017.825,88	89.823.855.480,64	51.677.030.437,36	2.390.307.588.617,35
2016	1.319.070.599.054,00	1.208.076.911.541,42	104.011.214.318,27	47.865.828.152,86	2.679.024.553.066,55
2017	1.367.871.275.942,77	1.066.355.235.771,94	91.633.887.763,73	35.597.392.372,30	2.561.457.791.850,74
2018	1.419.734.478.116,95	1.138.322.360.307,57	105.472.384.077,80	38.398.908.488,53	2.701.928.130.990,85
2019	1.541.850.131.272,62	1.105.388.311.645,13	138.146.194.795,96	37.926.337.212,39	2.823.310.974.926,10
2020	1.677.771.580.533,87	1.459.143.999.903,94	482.467.254.266,08	28.968.001.331,40	3.648.350.836.035,29

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria. Pagamentos Totais. Em R\$ valores correntes.

Anexo IV. Despesas por Grupo de Natureza. 2002-2020.

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	Total
2000	57.091.419.603	38.475.982.074	144.757.018.845	5.197.666.294	9.005.917.303	344.566.486.682	599.094.490.802
2001	63.739.553.890	52.273.162.055	168.935.346.648	5.826.549.900	14.421.859.604	274.469.771.402	579.666.243.499
2002	73.704.703.576	54.704.610.987	200.922.966.965	4.549.147.016	18.781.379.634	304.028.217.064	656.691.025.242
2003	78.488.751.833	63.471.127.975	228.378.986.365	2.296.885.070	15.288.940.887	458.237.159.615	846.161.851.746
2004	88.395.530.881	74.173.423.539	267.070.691.043	5.101.981.563	18.589.781.587	434.930.388.126	888.261.796.738
2005	93.267.464.598	88.846.843.969	317.711.790.090	5.881.286.366	18.576.829.344	547.851.985.117	1.072.136.199.485
2006	114.023.258.393	151.031.019.781	355.246.399.796	6.561.595.434	20.327.127.758	497.367.720.191	1.144.557.121.352
2007	125.071.876.242	140.052.913.821	399.202.038.297	8.620.913.494	26.938.067.649	471.607.267.993	1.171.493.077.496
2008	141.099.759.194	110.142.099.352	438.577.450.312	8.941.029.537	37.167.898.926	448.697.755.639	1.184.625.992.959
2009	165.356.812.985	123.963.343.267	483.784.921.182	13.959.424.247	26.557.282.483	517.678.960.005	1.331.300.744.169
2010	182.011.156.187	121.991.923.388	546.313.043.587	21.512.457.656	29.378.512.178	513.282.510.819	1.414.489.603.816
2011	195.821.212.155	131.036.556.538	620.999.037.228	16.656.742.052	32.628.617.938	576.928.006.531	1.574.070.172.441
2012	203.302.565.866	134.053.618.451	694.143.790.383	21.550.132.042	40.156.122.915	618.888.549.837	1.712.094.779.493
2013	219.694.319.837	141.687.126.550	777.695.302.827	16.927.344.582	50.022.196.199	576.690.123.463	1.782.716.413.457
2014	237.191.139.349	170.348.168.802	872.256.258.451	19.059.527.676	61.221.095.139	807.549.284.059	2.167.625.473.477
2015	255.070.795.692	208.360.341.749	980.422.529.559	9.640.124.166	60.254.317.093	753.850.049.574	2.267.598.157.833
2016	275.998.762.719	204.890.863.485	1.080.620.508.074	16.826.190.223	68.581.773.536	925.258.804.496	2.572.176.902.532
2017	303.487.608.711	203.108.884.595	1.112.411.370.830	18.427.763.874	63.274.193.908	783.001.948.786	2.483.711.770.705
2018	300.414.615.046	279.373.243.881	1.172.634.636.888	19.494.430.393	62.591.761.391	786.352.057.792	2.620.860.745.391
2019	315.187.103.327	285.094.343.406	1.275.081.090.389	16.387.001.547	66.688.751.395	752.469.365.930	2.710.907.655.994
2020	325.366.180.688	346.683.852.485	1.687.929.759.175	20.966.048.833	119.517.077.175	1.034.851.418.539	3.535.314.336.895

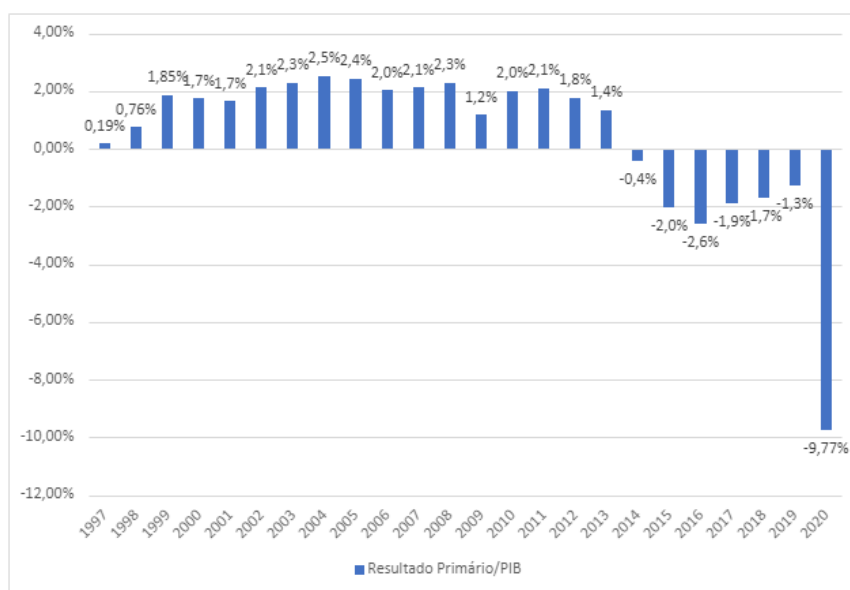
Fonte: Painel do Orçamento Federal. Elaboração própria. Valores pagos. Em R\$ correntes.

Anexo V – Tabelas de deflatores do IPCA dezembro de cada ano para dez/2020.

Data referência	Deflator
2000/2020	3,28
2001/2020	3,04
2002/2020	2,66
2003/2020	2,39
2004/2020	2,24
2005/2020	2,17
2006/2020	2,108
2007/2020	2,023
2008/2020	1,901
2009/2020	1,824
2010/2020	1,727
2011/2020	1,619
2012/2020	1,535
2013/2020	1,451
2014/2020	1,361
2015/2020	1,232
2016/2020	1,152
2017/2020	1,12
2018/2020	1,077
2019/2020	1,043
2020/2020	1

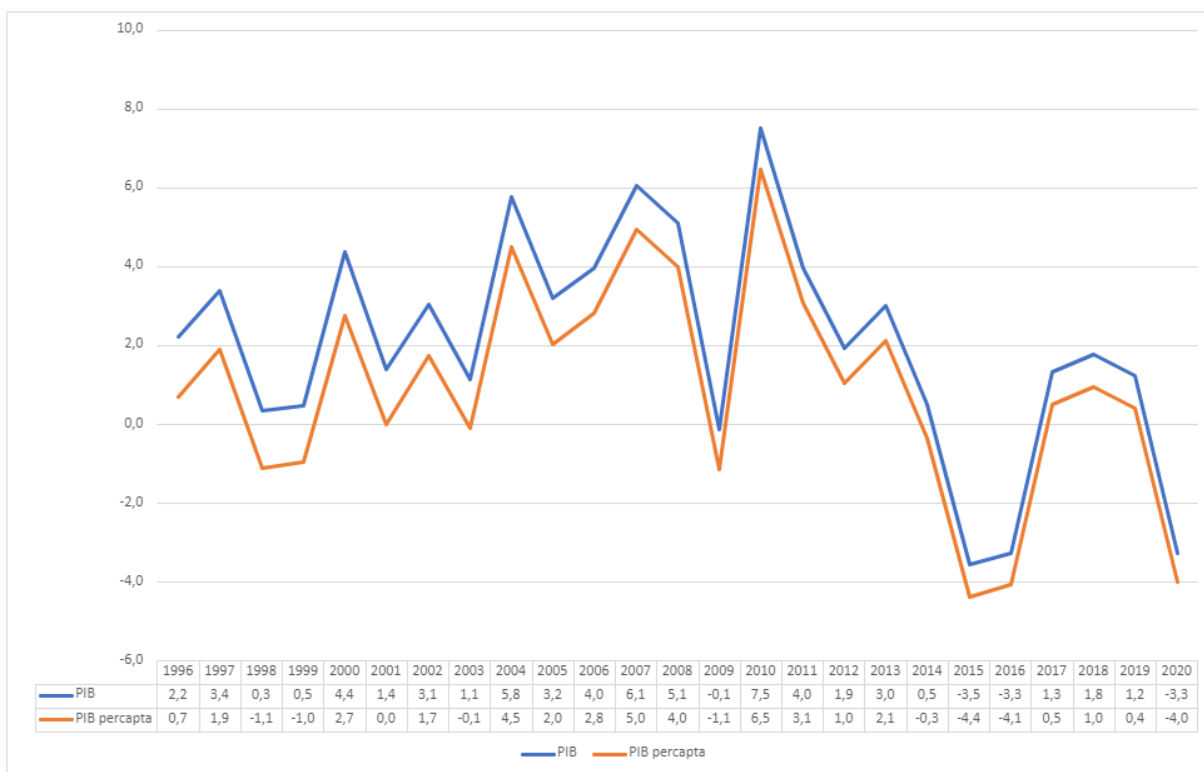
Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Anexo VI. Resultado Primário Nominal do Governo Central sobre o PIB (%).



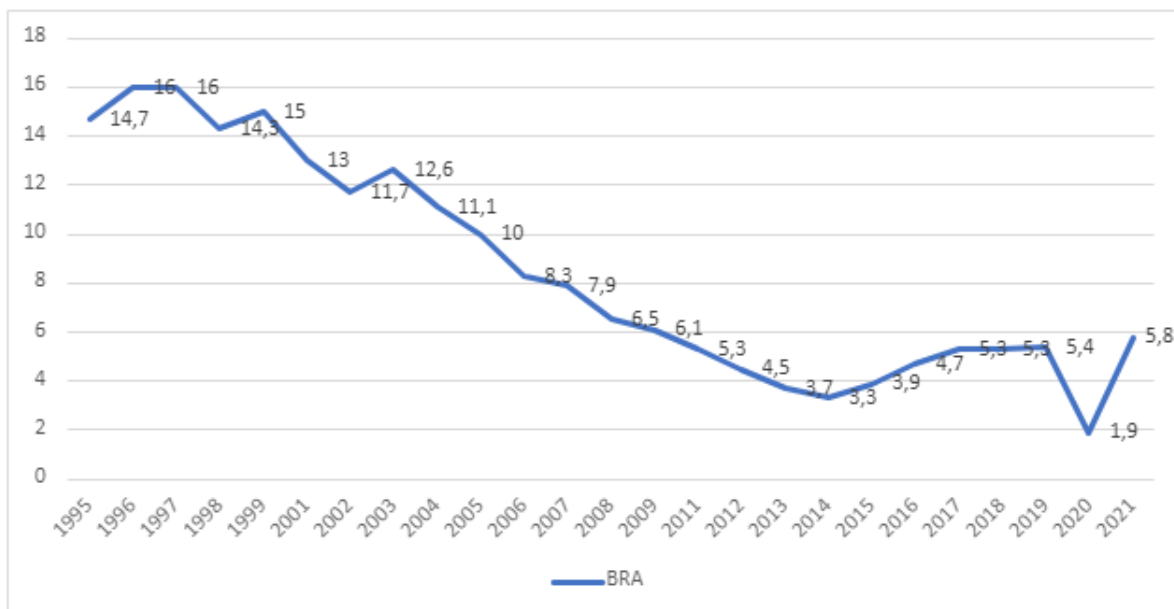
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria. Valores correntes em R\$ bi.

Anexo VII – Taxa de Variação (%) anual do PIB e PIB percapta. 1996-2020.



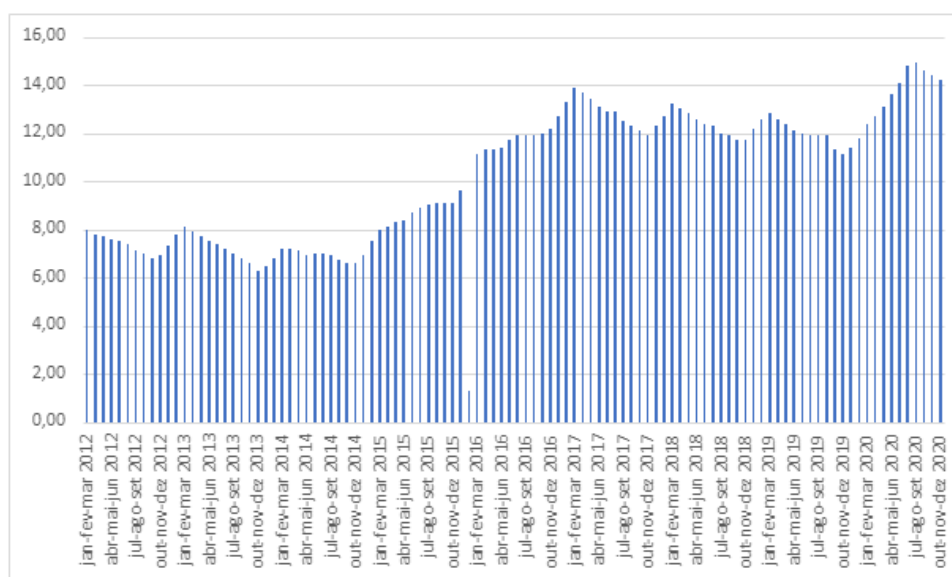
Fonte: Sistema de Contas Nacionais. Elaboração própria.

Anexo VIII – Taxa de Pobreza no Brasil. 1995-2021.



Fonte: Word Bank. Percentual de pessoas vivendo com \$ 2,15 por dia. Elaboração própria.

Anexo IX. Taxa de Desocupação (%), por trimestre. 2012-2020.



Fonte: IBGE. Elaboração própria.