

Resenha / Critical Review



por ANA HELOISA VIANA SILVA MORENO¹

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

Partindo de uma análise histórica, o livro trata da configuração do fundo público no capitalismo, desde o surgimento do *laissez-faire*, no século XIX, com o liberalismo, chegando ao desenvolvimento do Estado Social e sua inter-relação entre o orçamento da seguridade social e orçamento fiscal para a formação do fundo público, que possibilitaram a construção da proteção social em diversos países.

Discorre sobre o surgimento do neoliberalismo que se configurou em uma nova relação capital-estado, a partir de 1929, após a quebra da bolsa de Nova Iorque. Neste momento o Estado assumiu o papel de regulação e passou a ser chamado Estado de Bem-Estar Social, foi estabelecida uma aliança entre classes com predominância do Keynesianismo e Fordismo. Este modelo de proteção social serviu para fazer frente ao socialismo.

Pensadores, como Keynes e Beveridge estavam convencidos de que o Estado Social não ameaçava o capitalismo, ao contrário

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB).

auxiliava em sua sustentação. A mudança no comportamento das políticas sociais representou uma dentre tantas metamorfoses adotadas para sustentar as finanças públicas diante das crises.

O *Welfare State* foi lançado para superar a crise de 1929. Além desta, o capitalismo passou por diversas outras, a segunda grande crise foi a de 1970. Havia grande dificuldade em manter a lucratividade do capital e em realizar investimentos para superar o desemprego. Para justificar as crises cíclicas do capitalismo, os neoliberais atacaram o *WS* acusando-o pela crise instalada, insistindo na necessidade da não intervenção do Estado e na desregulamentação do mercado de trabalho como alternativa.

Aos poucos os investimentos do setor produtivo migraram para o financeiro gerando aumento da especulação, marcando a fase da “financeirização”, pautada em investimentos de alto risco, sem lastro de investimentos produtivos. Estava havendo uma liberalização financeira desregulamentada. Os países em desenvolvimento que enfrentarem a crise receberam empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e foram compelidos a aderir ao Consenso de Washington.

Enquanto isso, no Brasil, a industrialização estabelecia uma clivagem entre os que acessavam empregos e por isso tinham previdência e os excluídos do mercado de trabalho, impedindo o estabelecimento de uma classe assalariada. Desde o início a previdência social esteve restrita aos empregados e era de natureza privada. O Estado já com as primeiras caixas previdenciárias privadas, passou a desviar recursos e os alocar em investimentos industriais. Isto permitiu a criação uma falsa idéia de crise da previdência. O Estado era omissor e mantinha uma estrutura de financiamento que não permitia a progressividade.

A Constituição Federal de 88 trouxe conquistas importantes em relação aos princípios que lançaram as bases para concretização da seguridade social, como a criação de orçamento próprio e a

garantia da diversidade de fontes de financiamento. Da mesma forma, o orçamento público e a política tributária conquistaram princípios importantes: a solidariedade, isonomia, universalidade, capacidade contributiva, essencialidade, caráter direto, progressivo, transparência e equilíbrio. A CF também estabeleceu o ciclo orçamentário, criando o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária, que possibilitaram o resgate da função do Estado de planejador.

Em 1990, o Brasil entrou na fase do neoliberalismo, com a instalação do Toyotismo, da acumulação flexível, da desregulamentação financeira (imposta pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional), dos oligopólios e do enxugamento do Estado.

Apesar das conquistas obtidas, em 88, com os princípios da seguridade social, com orçamento próprio e garantia da diversidade de fontes de financiamento, a partir de 90, as políticas sociais sofreram cortes, seus recursos foram desviados para o orçamento fiscal e, assim, destinados a atingir o superávit primário. Os instrumentos utilizados foram a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal. A DRU surgiu em 94, os recursos passaram a ser desvinculados da seguridade social, para o orçamento fiscal, criando uma falsa idéia de déficit, como se já não bastasse a insignificante participação do orçamento fiscal no financiamento da seguridade social, o que demonstra a regressividade de seu financiamento e a opção de política econômica e social adotada pelo Brasil na segunda metade do século XX.

O autor demonstra que houve diversas investidas de contrarreforma após a Constituição de 88. O desenho da política tributária foi minado com a crise neoliberal de 90 e a partir das modificações realizadas em favor do capital, fortalecendo o modelo regressivo. Foi adotada a centralidade do pagamento da dívida

pública, o financiamento foi passado a ser arcado principalmente para classes de menor poder aquisitivo, o sistema financeiro era proporcionalmente menos tributado que outros setores. Estas modificações solaparam os princípios constitucionais da isonomia tributária, da progressividade e da capacidade contributiva e viabilizaram a mundialização do capital financeiro.

Em 90, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional impuseram aos países periféricos a desregulamentação financeira. As décadas de 1980 e 90 foram consideradas décadas perdidas para o mercado de trabalho. Foram instaladas a privatização, a focalização, descentralização, flexibilização, culminando na perda de direitos sociais.

O autor analisa o PPA 2000-2003, cujo eixo central foi a estabilidade econômica, demonstra que o mercado foi priorizado em detrimento da garantia de direitos, principalmente por ter estabelecido compromissos rigorosos com credores internacionais.

Demonstra como ocorreu o processo de financeirização da economia brasileira e seus resultados, como a elevação do endividamento brasileiro, uma política fiscal e monetária que privilegia os detentores de Títulos da Dívida Pública, que por sua vez lucraram com o câmbio valorizado e juros elevados, além de serem isentos de impostos. Tudo isto demonstra a atuação do Estado brasileiro para socorrer o grande capital, e ao mesmo tempo socializar prejuízos com o governo. O fundo público tem contribuído para a manutenção do capitalismo e financiado políticas anticíclicas com os recursos da seguridade social e esta conformação do Estado Social brasileiro não tem contribuído para a concretização de uma seguridade social universal.

Em relação à seguridade social e ao Fundo de Regime Geral da Previdência verificou a dificuldade em garantir a universalidade a partir de um modelo de previdência social predominantemente

contributivo, cuja política adotada foi a redução dos benefícios e a indução à permanência dos trabalhadores no mercado. Sendo assim, indica a necessidade de superação da ampliação da cobertura, já que hoje apenas metade da PEA está coberta. Apesar destas questões, o autor aponta que a previdência é uma das principais responsáveis pela redução da pobreza e da miséria. Em relação aos idosos demonstrou que está havendo um deslocamento da forma da cobertura previdência deste público para os benefícios assistenciais, tais como o Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia (BPC e RMV). E em relação à cobertura, esta precisa melhorar, especialmente para trabalhadores em inserções precárias, e à desigualdade de gênero e de raça.

No que diz respeito à política de saúde, o maior problema identificado foi a brecha deixada pela CF permitindo que a assistência à saúde fosse livre à iniciativa privada. A partir de 90 houve o desmonte das políticas públicas e as instituições privadas passaram a ter um papel central. A descentralização, tendo como pilar o Programa Saúde da Família direcionou o SUS no sentido contrário ao da universalização, promovendo-a de forma focalizada, e oferecendo poucos recursos e tecnologia.

A saúde, segundo Salvador, enquanto estratégia de política universal precisa modificar suas bases e organização, tanto do ponto de vista das competências na oferta de serviços quanto do ponto de vista da estrutura do SUS.

Em relação à assistência social esta tem avançado em relação a sua institucionalização, principalmente a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social. Ela também tem recebido aumento na destinação de verbas, mas apesar disto sua execução orçamentária está centrada predominantemente em transferências de renda (BPC e RMV) e não em serviços, além de estar ocorrendo

uma pulverização dos recursos para programas que não são da assistência social.

O maior problema apontado para a conquista da universalidade das políticas de seguridade social é a escassez de recursos. Esse ponto recebe especial contraponto do autor a partir da demonstração dos dados da DRU, que desde 1994 desvia bilhões de reais para o orçamento fiscal. Os recursos desviados a cada ano representam quase a exata diferença apontada como déficit da previdência. O autor chama atenção para outro instrumento que permite a apropriação financeira pelo capital, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita as despesas não financeiras do orçamento e prioriza o pagamento de juros.

É importante destacar que a tese objeto do livro de que trata esta resenha ganhou o prêmio de melhor dissertação da Capes 2009, na categoria Serviço Social, acenando aos estudiosos como um valioso instrumento de orientação e de estímulo para a compreensão da política orçamentária, a partir de um viés crítico da realidade, visão diferenciada da teoria econômica clássica, que considera o orçamento como peça meramente técnica, formal. Aqui ao contrário, ele é visto como um instrumento político, não neutro, espaço de disputas de classes. Essa visão oferece subsídios para melhor compreensão das possibilidades de concretização da seguridade social no Brasil.