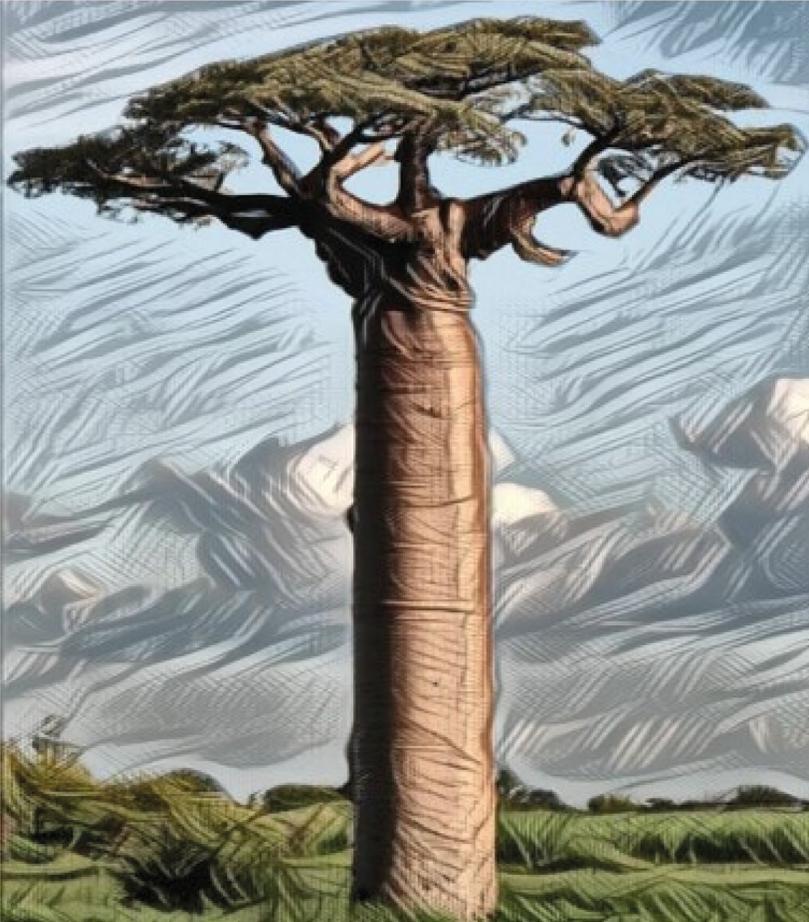


A POLÍTICA SOCIAL NA CENA CONTEMPORÂNEA avanços e descaminhos da seguridade social



Jetson Lourenço
(Organizador)

**A POLÍTICA SOCIAL NA CENA
CONTEMPORÂNEA: AVANÇOS E
DESCAMINHOS DA SEGURIDADE
SOCIAL**



Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade do(s) autor(es).
Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-SemDerivações 4.0 Internacional.

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA
(Editor-Chefe)
Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA
Prof. Dr. Aldrin Vianna de Santana-UNIFAP
Prof^a. Dr^a. Raquel Silvano Almeida-Unespar
Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA
Prof^a. Dr^a. Ilka Kassandra Pereira Belfort-Faculdade Laboro
Prof^a. Dr. Renata Cristina Lopes Andrade-FURG
Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves-IFF
Prof. Dr. Clézio dos Santos-UFRRJ
Prof. Dr. Rodrigo Luiz Fabri-UFJF
Prof. Dr. Manoel dos Santos Costa-IEMA
Prof.^a Dr^a. Isabella Macário Ferro Cavalcanti-UFPE
Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA
Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos-UEL
Prof.^a Dr^a. Maria de Fatima Vilhena da Silva-UFPA
Prof.^a Dr^a. Dayse Marinho Martins-IEMA
Prof. Dr. Daniel Tarciso Martins Pereira-UFAM
Prof.^a Dr^a. Elane da Silva Barbosa-UERN
Prof. Dr. Piter Anderson Severino de Jesus-Université Aix Marseille

Nossa missão é a difusão do conhecimento gerado no âmbito acadêmico por meio da organização e da publicação de livros científicos de fácil acesso, de baixo custo financeiro e de alta qualidade!

Nossa inspiração é acreditar que a ampla divulgação do conhecimento científico pode mudar para melhor o mundo em que vivemos!

Equipe RFB Editora

Jetson Lourenço Lopes da Silva
(Organizador)

A POLÍTICA SOCIAL NA CENA CONTEMPORÂNEA: AVANÇOS E DESCAMINHOS DA SEGURIDADE SOCIAL

1ª Edição

Belém-PA
RFB Editora
2023

© 2023 Edição brasileira
by RFB Editora
© 2023 Texto
by Autor
Todos os direitos reservados

RFB Editora
CNPJ: 39.242.488/0001-07
www.rfbeditora.com
adm@rfbeditora.com
91 98885-7730

Av. Governador José Malcher, nº 153, Sala 12, Nazaré, Belém-PA,
CEP 66035065

Editor-Chefe

Prof. Dr. Ednilson Souza

Diagramação

Worges Editoração

Revisão de texto e capa

Organizador

Bibliotecária

Janaina Karina Alves Trigo Ramos

Produtor editorial

Nazareno Da Luz

Catálogo na publicação

Elaborada por **Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166**

P769

A política social na cena contemporânea: avanços e descaminhos da seguridade social / Jetson Lourenço Lopes da Silva (Organizador). – Belém: RFB, 2023.

Livro em PDF

ISBN 978-65-5889-557-2

DOI 10.46898/rfb.946b5e26-102c-4fe9-a604-b17ee3e97ef9

1. Política social. 2. Seguridade social. 3. Políticas públicas. I. Silva, Jetson Lourenço Lopes da (Organizador). II. Título.

CDD 361.61

Índice para catálogo sistemático

I. Política social

Apesar de você
Amanhã há de ser outro dia
Eu pergunto a você onde vai se
esconder
Da enorme euforia
Como vai proibir
Quando o galo insistir
Em cantar
Água nova brotando
E a gente se amando sem
parar...

(Chico Burarque)

Gente quer comer
Gente quer ser feliz
Gente quer respirar ar pelo
nariz
Não, meu nego, não traia nunca
essa força não
Essa força que mora em seu
coração

Gente é pra brilhar
não pra morrer de fome
Gente deste planeta do céu
de anil...

(Caetano Veloso)

*À ainda recente vitória sobre o fascismo
(no Brasil), ainda que a conquista não
seja plena ou definitiva, por significar
apenas a tomada de uma trincheira...
Àqueles e àquelas que não se assentaram
ou não se renderam à sombra do
obscurantismo e da barbárie (fascista),
nas ruas, nos campos, nas florestas, nas
lutas ou silenciosamente nas urnas.*

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS DA POLÍTICA SOCIAL: QUESTÕES DO PAS-
SADO À CONTEMPORANEIDADE, ALGUMAS CONSIDERA-
ÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE AS POLÍTICAS DA SEGURI-
DADE SOCIAL..... 13

Jetson Lourenço

Thalyta Rayanna Fontes Rocha Santos

Jarina Ébano Avelina Ferraz Alves

Thaíza Bezerra Silva Pereira

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.1

CAPÍTULO 2

FUNDO PÚBLICO E (DES)FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO 53

Nailsa Maria Souza Araújo

Weslany Thaise Lins Prudêncio

Cristiane de Oliveira Ferreira

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.2

CAPÍTULO 3

SAÚDE DA MULHER NO CICLO GRAVÍDICO-PUERPERAL: DE-
SAFIOS À PROMOÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTEGRALIDADE
NO SUS..... 85

Nathalia Cristina Rodrigues de Souza

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.3

CAPÍTULO 4

PREVIDÊNCIA SOCIAL E CONTRARREFORMAS NO BRASIL: O
QUE ESTÁ EM JOGO NA ECONOMIA POLÍTICA?..... 115

Júlio César Lopes de Jesus

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.4

CAPÍTULO 5

A SEGURIDADE SOCIAL E A DISPUTA PELOS FUNDOS PÚBLICOS NO REGIME DE FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL..... 147

Paulo Rubem Santiago Ferreira

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.5

ÍNDICE REMISSIVO..... 183

SOBRE OS AUTORES..... 185

APRESENTAÇÃO

Os textos organizados em capítulos que acessarão ao longo deste livro digital têm como propósito realizar uma breve exposição crítica a respeito das políticas sociais que compõem o escopo da seguridade social brasileira.

Cada capítulo apresentado na sequência nasceu como fruto do **“Ciclo de Debates – Particularidades da Política Social no Brasil: lutas, avanços e descaminhos na efetivação da proteção social”**, realizado pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, na busca por gerar um circuito de discussões entre comunidade acadêmica, profissionais que atuam em política social da seguridade social, especialistas e pesquisadores deste campo temático. O escopo da atividade foi o de oportunizar a problematização de elementos para compreensão de particularidades e contradições que afetam a proteção social na conjuntura mais recente. Com isso, também munir os demais sujeitos sociais e coletivos com informações sobre a temática, de modo a facultar a construção de mediações para estratégias prático-interventivas.

Em síntese, essa obra que agora é entregue aos leitores é resultado de uma atividade de Extensão em que se pôde reunir um conjunto de sujeitos para o debate e a produção de conhecimento em estreita conexão com a realidade, socialmente referenciados a partir de interesses de segmentos da classe trabalhadora, de usuários das políticas sociais e setores populares, dentre outros.

Os encontros oportunizados pelo *Ciclo de Debates* versaram sobre a forma como o conjunto de políticas de proteção social vem se desenhando ao longo dos anos e, especialmente, a respeito das reverberações cotidianas que resultam ao fim e ao cabo na incapacidade de efetuação plena de direitos fundamentais.

O fio condutor do debate manteve interlocução tanto com as determinações da totalidade do capital quanto com as particularidades da formação sócio-histórica brasileira e seu mais terno quadro histórico regressivo no campo político, econômico e ideocultural. Ao discorrer sobre os temas: **“Brasil Profundo - a implementação da política social nos pequenos municípios”**; **“A mulher na Previdência: o direito a aposentadoria das assim chamadas ‘donas de casa’”**; e a **“A Privatização Silenciosa da Saúde: parcerias público privadas e congêneres”** foram sendo construídas as contextualizações das especificidades presentes em cada política social, sob o pressuposto de provocar uma reflexão que aglutina a passagem do que chamamos de texto da lei para a sua execução na prática e, sobretudo, provocando um debate aprofundado sobre as problemáticas inerentes ao cumprimento da seguridade social em nosso país.

Nesse sentido, ainda que os textos ou cada capítulo deste livro não expresse abordagem referente aos temas supramencionados, todos se detêm sobre aspectos contemporâneos da seguridade social. Mas, antes de acessá-los, é importante atentar para uma observação. Eles trazem problematizações circunscritas a um dos períodos mais sombrios na história recente do Brasil, demarcado pelo quadro conjuntural de regressividade civilizatória em todas as dimensões da vida social. Portanto, as questões e os problemas abordados se enquadram no arco estabelecido entre o golpe de novo tipo perpetrado em 2016 e a fatídica chegada ao poder, talvez, da representação quintessenciada do retrocesso, com nítido cariz autocrático, então impulsionado pelo avanço de forças fascizantes e obscurantistas no seio da sociedade civil (no plano tanto nacional quanto internacional).

A despeito de se afirmar que a representação do fascismo à brasileira - um *mix* deletério que combina neoconservadorismo, darwinismo social, necropolítica, autoritarismo e ultraneoliberalismo,

com ampliação da dependência e da subalternidade internacional – tenha sido vencida nas urnas, ainda não é possível considerar sua completa derrota enquanto relação de força na arena de disputa na sociedade civil. A luta ainda persiste! As forças deletérias, além de preservar determinado grau de tensionamento às políticas sociais, deixaram sobre elas marcas profundas que necessitam de análises e contribuições críticas a seu respeito.

Cada capítulo temático deste livro guarda questões importantes para melhor compreensão do período em questão, o qual exige inquestionável atenção por parte de pesquisadores, profissionais, usuários da seguridade, estudantes e sujeitos coletivos diversos.

Optou-se por organizar cada contribuição dada pelos/as autores/as na forma de capítulos, pois se compreende que há uma articulação complementar entre cada um dos textos no que toca às tendências e determinações contemporâneas sobre as políticas da seguridade social. Isso, dessarte, atribui uma visão de conjunto entre os capítulos neste *e-book*.

São 05 capítulos com abordagens temáticas que tangem aos fundamentos da política social, ao processo de construção da seguridade social, além de abarcarem discussões pertinentes ao campo da Assistência Social, da Saúde, da Previdência e ao processo de desfinanciamento vivenciados pela proteção social, determinado pela financeirização do capital.

Esperamos que os leitores possam acessar as sistematizações elaboradas por cada autor/a e que elas sejam úteis aos seus interesses acadêmicos, mas, em especial, que sejam também úteis para ensejar possibilidade de intervenção sobre as contradições inerentes ao sistema de proteção social.

Por fim, aguardamos as críticas e as considerações, pois elas são próprias do caminho aberto para o enriquecimento do conhecimento e indispensável para a intervenção consequente sobre a realidade.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS DA POLÍTICA SOCIAL: QUESTÕES DO PASSADO À CONTEMPORANEIDADE, ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE AS POLÍTICAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Jetson Lourenço

Thalyta Rayanna Fontes Rocha Santos

Jarina Ébano Avelina Ferraz Alves

Thaíza Bezerra Silva Pereira

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.1

INTRODUÇÃO

As políticas sociais no Brasil têm uma longa e árdua trajetória, marcada por lutas, contradições, avanços e retrocessos. Não havia de ser diferente, posto sua relação indissociável com a reprodução da ordem burguesa e os laços com a acumulação de capital, além das mediações concretamente engendradas pelas determinações da formação histórica nacional.

Em especial nos últimos anos, em face ao avanço da barbárie social vivenciada mais recentemente, é indispensável refletir sobre os fundamentos sócio-históricos das políticas sociais, retomar o debate sobre a trajetória de construção dos mecanismos de proteção social, problematizar o significado da seguridade no Brasil e capturar a mediação com as particularidades das relações sociais. A atenção a essas questões é necessária para reafirmação da importância do papel que cumprem as políticas sociais para efetivar direitos que satisfazem necessidades humanas.

O campo da proteção social está desenhado a partir da seguridade. No tripé que a compõe, cada política social apresenta uma particular historicidade, ainda que guardem entre si determinações e sentidos que dão organicidade. Mas há questões que entrelaçam o tempo passado e tempo “presente” tocante ao campo da Assistência Social, da Saúde e da Previdência Social. Nesse sentido, esse texto cumpre com o objetivo de apresentar conteúdos que são pertinentes a proteção social brasileira, ora configurada sob a forma da seguridade.

Do particular ao universal: a política social no capitalismo e questões pertinentes ao Brasil

As tensões causadas pelas reivindicações da classe trabalhadora é o motivo pelo qual resulta na implementação e ação

do Estado (regulador sociopolítico) através das políticas sociais, com a proposta de atenuar as desigualdades sociais e as multifacetadas expressões da “questão social”. Desse modo, compreende-se que as políticas públicas não são meras concessões do Estado, e sim, um resultado de lutas sociais que envolvem as classes fundamentais (burguesia e trabalhadores) – além disso é um instrumento que, em alguma medida, assegura a “ordem”. Tendo em vista que, segundo Pastorini, é possível entender que o objetivo das políticas sociais é “assegurar as condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo monopolista e a concentração e centralização do capital que lhes são inerentes” (1997, p. 87), portanto esse mecanismo não corresponde à distribuição da riqueza socialmente produzida.

Conforme mencionamos, as políticas sociais surgem como mecanismo de enfrentamento da questão social e cumprem um papel importante no sistema capitalista de legitimar a manutenção dessa ordem societária, principalmente a partir de três principais funções: social, política e econômica (PASTORINI, 1997). Desse modo, aparentemente as políticas sociais podem ser entendidas como formas de conquistas, porém, existe uma contraditória dualidade:

[...] as políticas sociais, além de constituírem um instrumento redistributivo, ao mesmo tempo, e principalmente, cumprem outras funções: políticas e econômicas – esta última não restrita exclusivamente aos elementos redistributivos e de prestação de assistência e serviços [...] pelo contrário, que é necessário analisar a sua contraparte política como mecanismo de legitimação da ordem; [...] (PASTORINI, 1997, p. 86).

Assim, entendemos que é através das políticas sociais que se reduzem os gastos para a manutenção da força de trabalho, de modo a assegurar o desenvolvimento do sistema capitalista, bem como a sua centralização e acumulação monopolista.

Na sua função social, as políticas sociais, através da transferência de renda, permitem a prestação desses benefícios para

complementar o salário e em sua maioria assistir à população em extrema pobreza. Desse modo, há uma falsa percepção de reparação das desigualdades sociais, no entanto para a burguesia se ameniza os gastos com a manutenção da mão de obra.

Com relação a função econômica, as políticas sociais contribuem para manter o barateamento da força de trabalho, portanto são direcionadas para a superpopulação relativa¹. No tocante a sua função política, estabelece por meio do controle social um sentimento de participação e democracia. Essas três funções das políticas sociais em articulação e, sobretudo, tendo o Estado como regulador, apazigua as lutas de classes e camufla as expressões da questão social (PASTORINI, 1997).

O marco de avanço no que diz respeito às políticas sociais no Brasil foi a Constituição Federal/1988 que vislumbrou garantir legalmente uma seguridade social com uma perspectiva universalizante de direitos e proteção social. A perspectiva universal 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” (BOSCHETTI, 2016, p. 26).

Para a autora logo acima citada, o que assegura a proteção social é a amplitude de direitos que abrange o conjunto de diversas áreas tais como: assistência social, previdência, saúde, educação, habitação, renda, entre outras de bens e serviços, que não é possível tendo em vista as necessidades do sistema capitalista.

No Brasil foram implementados dois modelos de seguridade social. Um baseado no Beveridgiano, com políticas de acesso universal. E, outro, baseado no modelo Bismarckiano, o qual consiste na lógica da contribuição prévia, por meio do trabalho, para garantir acesso

¹ Sobre a superpopulação relativa, consultar o capítulo o capítulo 23 do Livro I de O Capital.

aos direitos sociais em determinado período em que este trabalhador não encontra-se empregado. Destarte, na seguridade social brasileira a saúde é de acesso universal para todos, a previdência para aqueles trabalhadores que contribuem previamente e a assistência para quem dela necessitar. Desse modo, em “um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população” (BOSCHETTI, 2009, p. 1).

Todavia, o que aparentemente demarcava um avanço na garantia de direitos universais acaba sendo impactado pelas contrarreformas neoliberais que no Brasil se destaca principalmente a partir dos anos 1990. As medidas tomadas para superar a estagnação do capital vão na contramão das garantias constitucionais. Assim, aplica-se sobre as políticas sociais a articulação dos três principais aspectos do neoliberalismo: privatizar, focalizar e descentralizar as políticas públicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Na contramão do modelo de bem-estar e universalização das políticas sociais, o Estado neoliberal abre espaço para o capital financeiro internacional e repassa a sua responsabilidade para empresas de ações privadas. Transfere alguns patrimônios, surgem as previdências privadas e abrange ao capital financeiro a educação em nível superior.

Além do retrocesso reducionista das políticas sociais, no contexto do neoliberalismo as políticas são cada vez mais focalizadas e direcionadas a pessoas que se encontram em situação de extrema pobreza e miserabilidade.

As contrarreformas das políticas sociais tornam o acesso cada vez mais burocrático e rigoroso “[...] restringindo direitos, reduziram

o valor de benefícios, limitaram alguns benefícios como salário-família e o auxílio-reclusão (condicionados a critérios de renda), provocaram a ampliação da permanência no mercado de trabalho [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 161) conseqüentemente as pessoas que estão em trabalhos informais não se encaixam nos critérios das políticas públicas.

Estas são cada vez mais pontuais, por sua lógica seletiva não abrangem toda a população, não são integrais, e algumas são de medida temporária ou até mesmo eventuais. Assim, compreendemos que essa lógica de omissão do Estado neoliberal, reforça que o combate à pobreza não faz parte da função própria ao Estado, que tem sua essência e ações voltadas aos interesses do capital, tendo em vista que o “poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX; ENGELS, 1998, p. 12).

Com a crise estrutural do capital e os retrocessos que atingem o Brasil, há uma forte tendência ao desemprego, generalização da pobreza e ofensiva às políticas sociais, um dos mais impactantes processos de retrocesso é demonstrado por meio da “Emenda Constitucional 95/2016, já aprovada no Congresso Nacional, que prevê o congelamento dos gastos públicos durante 20 anos, atingindo em cheio as políticas sociais e a classe trabalhadora, sobretudo as populações mais pobres” (TOLENTINO; BASTOS, 2017, p. 303, grifo nosso). Para além, outros pontos a destacar acerca da regressão dos direitos sociais e previdenciários são “[...] a Reforma da Previdência (PEC 287/2016), em curso no Congresso brasileiro e a já aprovada reforma trabalhista – Lei 13.467 de 13/07/2017, [...]” (TOLENTINO; BASTOS, 2017, p. 303), que tornam precários ou até mesmo inexistentes os acessos aos direitos, de modo a acentuar as desigualdades.

No contexto dessa grande crise, ao tempo em que se acentuam as demandas das políticas públicas, aumentam os cortes diretamente nas políticas que atendem a população pauperizada, pois, por um lado aumentam as necessidades expressivas, como o aumento da pobreza, da miséria, das mais diversas expressões da questão social, por outro lado, diminuem, se interrompem as formas de enfrentamento dessas expressões, causando um grande impacto na população que se encontra em condição de pauperismo (BOSCHETTI, 2016). Em outra frente, tamanho o aprofundamento das desigualdades sociais, mesmo no contexto neoliberal, é possível identificar ações, hegemônicas por organismos internacionais, com o fito de propor estratégias de combate à pobreza, resultando, até o momento, em mecanismos ineficazes diante das consequências da crise que se alastra pelo mundo.

A conjuntura de aprofundamento da crise estrutural do capital tem movimentado determinações para o aprofundamento das desigualdades, como temos salientado até aqui. Mas, uma das grandes contradições desse contexto é que ao passo que se ampliam e aprofundam as diversas formas de expressão da questão social, fruto das desigualdades capitalistas, no mesmo movimento também se ampliam o sucateamento dos mecanismos de proteção social. Contradição que assume proeminência, pois se manifesta no preciso momento em que mais segmentos da população recorrem às políticas sociais e aos serviços públicos para satisfazerem necessidades sociais diversas.

Daí, a relevância de se pensar as políticas sociais que compõem o leque de mecanismos efetivadores de proteção social no Brasil, as contradições que conforma, o seu significado sociohistórico e, principalmente, os seus limites e potencialidades para atenuar as desigualdades. Por isso, o imperativo de problematizarmos, em conexão com a realidade atual, questões pertinentes à seguridade

social brasileira estruturada através da Política de Assistência Social, Política de Previdência e Política de Saúde, como formadoras de um guarda-chuva de proteção social.

Assistência Social, terreno minado de contradições

Repousa sobre a Política de Assistência Social uma aura mistificadora. Decerto, isso não se trata de um fenômeno restrito a esse arcabouço de proteção social. Sobre as políticas sociais de maneira geral há certa apreensão um tanto fetichizada quanto às suas potencialidades postas na realização do direito ou na afirmação da cidadania, face às múltiplas contradições inerentes à sociedade burguesa constituída sob a socialização da produção contraposta à apropriação privada da riqueza social.

É corrente no senso geral da sociedade certa afiguração unilateral das potencialidades presentes na política social, que ao supervalorizar conquistas e possibilidades mesmo que cada vez mais parciais e limitadas de efetivação da emancipação política, conseqüentemente incorre no encobrimento da incapacidade de realização fundamental do projeto da modernidade, a conquista da emancipação humana².

A emancipação *política* [...] não é a emancipação consumada [...], não é o modo consumado, o [modo] desprovido de contradição, da emancipação *humana*. O limite da emancipação política

² Afim de que não se permita interpretar aqui procedimentos característicos da “arte da tesoura”, é necessário fazer algumas observações pontuais concernentes a essa questão. Primeiro, por diversas razões a política social não foi fenômeno-objeto de análise de Marx. Porém, algumas problemáticas presentes em sua teoria social permitem tecer considerações sobre esse fenômeno de raízes contemporâneas, a exemplo da problemática que envolve a relação dialética, por isso contraditória, entre emancipação política e emancipação humana. Sobre isso, é preciso advertir que nas suas primeiras reflexões, especialmente acerca da emancipação humana, o pensamento marxiano ainda não havia alcançado, com maturidade e profundidade, a compreensão materialista-dialética dos fundamentos para efetivação da emancipação humana. As primeiras sinalizações sobre a questão irão despontar na polêmica com ideias de Bruno Bauer através de *Para a questão judaica*, para posteriormente ganhar contornos mais nítidos por meio dos *Manuscritos econômicos-filosóficos*, sob a problemática da alienação, da superação da propriedade privada e da efetivação do comunismo. Fundamentos teóricos com vista à iluminação da prática social (ou *práxis*) para construção histórica da emancipação humana estarão presentes especialmente na maturidade intelectual do pensamento marxiano. Ao fim e ao cabo, para Marx emancipação humana significa a supressão dos fundamentos socioeconômicos da ordem burguesa, a superação da alienação e a efetuação da liberdade em todos as suas dimensões como possibilidade de escolhas entre situações concretas.

aparece logo no fato de que o Estado pode libertar-se de uma barreira sem que o homem esteja realmente livre dela, [no fato de] que o Estado pode ser um *Estado livre* sem que o homem seja um *homem livre* [...]. Segue-se daqui que [é] por meio do Estado [que] o homem se liberta politicamente de uma barreira de modo abstrato e limitado, de um modo parcial. Segue-se, além disso, que é por um desvio [*Unweg*], por um *medium* (ainda que um *medium* necessário) [que] o homem se liberta, ao libertar-se *politicamente* [...]. O Estado é o mediador entre o homem e a liberdade [...]. A emancipação *política* é, sem dúvida, um grande progresso; ela não é, decerto, a última forma da emancipação humana, mas é a última forma de emancipação *no interior* da ordem mundial até aqui. Entende-se: nós falamos aqui de emancipação real, de [emancipação prática]. (MARX, 2009, p. 48-52).

Não se deve desconsiderar jamais a importância da política social para as condições de existência e qualidade de vida dos trabalhadores e segmentos populares, em especial aqueles com capacidade de constituir meios de resposta ao processo de pauperização como contradição socioeconômica mais visível. Todavia, superdimensionar sua capacidade de supressão das contradições estruturais significa também desconsiderar seus limites emancipatórios e encobrir suas articulações com a própria dinâmica de reprodução das relações sociais.

Espelha-se sobre a materialização da proteção social certo reforço cotidiano *do mundo da pseudoconcreticidade* - para fazer uso da já conhecida expressão teórico-crítica difundida no meio acadêmico por Karel Kosik (2011) -, ao explicar quando manifestações da vida social se desenvolvem na superfície dos processos essenciais.

A exemplo das demais políticas sociais, nas últimas décadas com a manifesta inserção da *assistência social* na arena das lutas sociais e no debate público para que adentrasse na agenda de compromissos do Estado, observou-se crescer a compreensão desta prática social enquanto direito social e veículo de cidadania.

É inquestionável o fato de a Política de Assistência Social no Brasil, especialmente no ingresso do século XXI, diante de um ciclo

de governos progressistas³, ter alcançado fortalecimento e reconhecimento da sua importância na proteção social. Até mesmo tendo se configurado, por determinado período, na centralidade da proteção social, conformando um processo de tendência a *assistencialização da seguridade social* (MOTA, 2007). Assim, assumindo dentro de uma programática de governo um movimento de amplificação e propagador do mito de combate à desigualdade social e de erradicação da pobreza, por consequência escamoteando o seu caráter essencial, o de mera administração conjuntural desses fenômenos.

No entanto, é preciso romper o véu das aparências ao buscar o conjunto de mediações da Assistência Social que a entrelaça à totalidade, ao dar um impulso para além da corriqueira mistificação que lhe atribui como forma uníssona de direito social. Com a captura das determinações inerentes sobre essa política social, desanuviar as suas interrelações com a reprodução da sociedade burguesa.

Qualquer análise de fundo da Política de Assistência não pode prescindir de buscar as mediações ou articulações desta política social com o conjunto do processo de reprodução social, tal qual cumpre contraditoriamente a funcionalidade dos demais mecanismos de proteção social no seio da ordem capitalista. Ademais, uma análise séria e atenta não pode se furtar também de objetivar alcançar seu significado social e histórico.

Isso, por conseguinte, requer um enriquecimento e clareza conceitual da Assistência Social. Percurso indispensável para trazer maior nitidez às reflexões da função concreta e ativa desta prática social, como também para caracterização de seu amoldamento em

3 Não resta dúvida de que o ciclo dos governos petistas iniciado em 2003 apresentou relativa (ou mesmo limitada) direção progressista para a efetivação de conquistas sociais, ainda que tenham sido poucas tais conquistas. Isso fica mais patente diante do quadro conjuntural presente eivado por retrocessos em todas as dimensões da vida social, que se passou a vivenciar após o golpe realizado pelos setores dominantes por meio de artifícios travestidos de *impeachment*. Entretanto, não se apaga com isso as polêmicas e problemáticas que esse ciclo representou, por acentuar uma gestão do Poder Executivo do Estado, sob o comando do Governo Federal, conformada numa programática da *esquerda para o capital* ou num projeto “reformista quase sem reformas”, conforme Arcary (2013).

cada conjuntura histórica e em interlocução com as programáticas de governos, determinado pelos projetos e interesses da relação de forças sociais em jogo, decorrentes da particularidade de cada formação social específica.

Nesse percurso, a gênese e processualidade histórica de edificação da Assistência Social, seja na forma de intervenção direta do Estado, seja regulada pelo aparato estatal em interlocução com os segmentos da sociedade, guarda determinações implicadas ao ideário liberal burguês, ao conservadorismo, à tessitura de hegemonia, à dinâmica de acumulação vigente, na regulação social da ordem, no ethos ideopolítico local, dentre outras.

Em breve balanço teórico-conceitual, eivado por polêmicas, aproximações, divergências e revisões, tanto no que toca a iluminação do significado social e caracterização conjuntural quanto também à sua historicidade, a *Assistência Social* aparece para pesquisadores e analistas deste campo temático, então conformada como: 1) forma de controle e regulação social (SCHONS, 2008); 2) estratégia contraditória de gestão estatal da pobreza (YAZBEK, 2003); 3) espaço de expansão da cidadania às classes subalternas (SPOSATI et al, 2010); 4) fetiche ou mito social de combate ao processo de pauperização (MOTA, 2006) e (MOTA, 2012); 5) complemento salarial para reprodução da força de trabalho⁴ (SITCOVSKY; TAVARES, 2012).

A trajetória de construção da Assistência social no Brasil enquanto política pública não apresenta caminho tão longo se comparado com outras nações que iniciaram a regulação e institucionalização desta prática social ainda no século XIX. Não obstante, a inserção da Política da Assistência Social no rol da seguridade social a partir da

⁴ Nas problematizações que fazem, os autores compreendem os programas de transferência de renda inseridos no arco estrutural da Política de Assistência. De modo que, com o avanço do desemprego, do trabalho informal e outras expressões do trabalho precário, tais programas de transferência de renda cumprem o papel de auxiliar na reprodução da força de trabalho diante da desconstrução ou implosão de mecanismos de proteção social organizados em torno do pacto social que compreende a expansão do trabalho assalariado formal.

Constituição Federal de 1988 e da regulamentação mediante a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, o que se instituiu “foi mais um **vir a ser**, mais uma intuição para o futuro do que uma racionalidade da então [...] oferta da assistência social” (SPOSATI, 2009, p. 15).

A previsibilidade de uma política social de caráter não contributivo como um pilar da seguridade social significou, sem sombra de dúvidas, um avanço inovador no quadro da proteção social no país, cuja marca histórica não foi a universalização, mas a privação ao acesso de serviços sociais organizados segundo a lógica contributiva, determinada pelo vínculo ao mercado formal de trabalho. Ou seja, a proteção social no Brasil historicamente seguiu a lógica do seguro social, em que os sujeitos com vínculos trabalhistas reconhecidos pelo Estado deveriam contribuir para acessar serviços sociais, numa realidade social sabidamente marcada pelo desemprego e pela informalidade.

Portanto, o reconhecimento da Assistência Social como uma política pública e integrante da seguridade social, com caráter não contributivo, revelou que determinadas necessidades sociais passaram a ser reconhecidas pelo Estado através de respostas institucionalizadoras de proteção social aos seguimentos mais pauperizados na sociedade, organizadas sob o ângulo do direito social. Bem diferente de compreender a assistência social enquanto campo exclusivo da benemerência e da solidariedade. Ou mesmo, de concebê-la sob a forma de uma pobre política para pobres.

No entanto, esse reconhecimento legal não decorreu de imediato na estruturação, institucionalização e implementação da Assistência Social seguindo uma racionalidade em nível nacional. Enquanto política social, constituiu-se num **vir a ser**, pois diferente das demais políticas da seguridade, permaneceu no limbo. Em

sentido contrário ao campo da saúde e da previdência, não teve sua potencialidade organizativa substantivamente efetivada para a atenção à população que dela requeria proteção social. O direito à proteção social oferecida pela Assistência por longo período foi esvaziado por não ser concretizado ou se apresentar pontual e episódico.

Somente 16 anos depois de seu reconhecimento na Constituição de Federal a Política de Assistência Social foi organizada racionalmente, estruturada com recursos por meio de fundo próprio com previsão orçamentária e implementada através da organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Antes da sua mais recente arquitetura foi implementada em ações fragmentadas, episódicas, descontinuas, desorganizadas e através do reavivamento dos contornos da filantropização sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio da convocação ao Comunidade Solidária⁵, ajustando-se à cartilha neoliberal em voga.

Com a emergência da programática neodesenvolvimentista amalgamada pela orientação social-liberal, durante o Governo Lula⁶ a Política de Assistência ganhou força e indiscutível importância na plataforma governamental. Passou a configurar-se como uma das mediações centrais para urdidura da *hegemonia*, por conformar determinações para a edificação do consenso e da direção social (GRAMSCI, 2014) necessários para que a plataforma de governo pudesse ser efetivada, cujos fundamentos essenciais estavam

5 O esboço do Programa Comunidade Solidária, com seus princípios e objetivos está em Peliano et al (1995). Em suma, o programa era orientado pelo chamamento à sociedade, por meio de ONG's, instituições sem fins lucrativos e congêneres, a participar de ações do campo da Assistência Social configuradas por projetos e iniciativas de caráter pontuais, fragmentadas, voluntárias e filantrópicas.

6 Aqui se compreende o *neodesenvolvimentismo* muito mais como uma ideologia justificadora de uma programática determinada de governo do que um fundamento teórico com princípios que se aproximassem da escola desenvolvimentista predominante em países da América Latina entre os anos 1950 e 1960. Em semelhante sentido, o *social-liberalismo* configurou-se numa trama ideológica para efetuação da hegemonia de um projeto social, que guardou interesses de classes expressos numa programática política, com finalidade de neutralizar os conflitos sociais e tornar palatável e/ou transvestida a racionalidade neoliberal. Sobre a questão, respectivamente, ver Sampaio Júnior (2012) e Castelo (2013).

amparados na política de conciliação de classe com vista a garantir a reprodução ampliada do capital.

Ao se observar os rumos históricos desta política social no Brasil é possível de se suscitar a hipótese de que, nas diversas conjunturas e sob a gestão de distintos governos nas esferas municipais, estaduais e federais, sua característica comum tenha sido a descontinuidade que se manifestou outrora na longa peregrinação para organização e implementação sob um padrão ou sistema único de proteção social, no plástico amoldamento diante das perspectivas políticas e ideoculturais sobre sua configuração em termos de direito de cidadania, então tensionada pela relação de forças sociais que a disputam⁷.

Mais recentemente, a marca da descontinuidade tem sido acentuada pelo processo de aprofundamento do desfinanciamento que, nos últimos 05 anos após o golpe para imposição de uma agenda ultaneoliberal, tem inviabilizado a prestação dos sistemas de proteção nos níveis que a política social se organiza. Com o aprofundamento do desfinanciamento, salta aos olhos o sucateamento e desmonte dos serviços sociais no âmbito da Política de Assistência Social.

Ademais, na atual conjuntura marcada pela gestão da extrema-direita no Governo Federal⁸, associado ao avanço da onda fascizante na relação de forças sociais, o direito social da assistência tem sido inflexionado pelo conservadorismo, acentuando a antítese entre essa arena de proteção social e a arena do trabalho. Ou seja, tem ganhado notoriedade a histórica concepção – diga-se muito forte e presente desde suas protoformas -, de que o conjunto de necessidades sociais cuja assistência se afirma como campo de resposta deve ser

⁷ Essa hipótese não desconsidera que a Assistência Social ganhou força durante o ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores na gestão do Governo Federal. Mas, reforça que isso não significou a sua cabal consolidação no rol da proteção social no Brasil. Tampouco, a hipótese desconsidera que essa política social não tenha ganhado atenção especial em algum momento no leque de diversas gestões de governo. Ela salienta na verdade é uma marca mais geral quanto a sua firmação no guarda-chuva das políticas sociais.

⁸ Esse texto foi escrito no período em que ainda vigia o Governo Bolsonaro.

direcionado unicamente aos que não conseguem de maneira alguma auferir renda com a disposição da própria força de trabalho.

Há, com isso, o reforço do individualismo liberal burguês na condução para o remodelamento e gestão desta política social, com o escopo de evitar o “estímulo a vagabundagem ou ao ócio” por parte da população pauperizada que demanda os serviços, programas e ações da Política de Assistência Social. Posto que o trabalho deve ser a fonte primordial para satisfazer as necessidades sociais de cada indivíduo através do esforço próprio, portanto a intervenção do Estado não pode contribuir com o efeito negativo por meio ao desestímulo à essa fonte.

Alinhada essa arena de proteção social às concepções ideopolíticas moralizadoras acerca do processo de emergência e constituição das desigualdades sociais, é reavivada em certa medida a orientação malthusiana diante da relação entre o Estado, o direito social e as formas de enfrentamento da crescente pauperização. Orientação em que as situações de empobrecimento assumem o significado de fracasso individual na sociedade cuja liberdade do mercado oferece oportunidades iguais para todos.

Dessa forma, a condução da Assistência Social se amolda pela lógica imperativa das garantias unicamente de um mínimo (FALEIROS, 1987) para que a intervenção do Estado não ultrapasse a fronteira da liberdade do mercado, operante com sua mão invisível na regulação para o equilíbrio “natural” da sociedade. Na mesma direção, o amoldamento é também condicionado pelo esvaziamento do direito social *vide* o desfinanciamento resultante na precarização dos programas, ações e serviços sociais que estruturam a política social.

Isso tem alargado a abertura da via para o reforço de práticas de dominação e subalternização investidas sobre determinados sujeitos

sociais e setores do tecido social, operado pelo apagamento do direito social ao inflexionar os serviços sociais e programas aos interesses e ethos ideoculturais de forças sociais locais ou com expressão regional.

Ainda que o SUAS tenha em 2021 completado sua maioria, concebido como um sistema único, organizado racionalmente e com padrão operativo tanto de gestão quanto de implementação, não adquiriu galvanização face às práticas ideoculturais que atrelam a Assistência Social a reprodução do patrimonialismo, do apadrinhamento, da benemerência, do assistencialismo, da lógica do favor, dentre outros.

Nesse ciclo pandêmico, em que se manifesta o adensamento do processo de pauperização absoluta, constatado seja pelas estatísticas oficiais, seja pela observação da vida cotidiana em que se registra o aumento da insegurança alimentar e da fome, o desemprego massivo, o crescimento do trabalho informal, a deterioração da renda por meio da inflação galopante, a Assistência Social tem revelado sua indiscutível importância como campo de proteção social.

O quadro de crise conjuntural articulado à saturação da crise societária orgânica e estrutural expõe que é imprescindível enquanto resposta do Estado perante a determinação essencial da *lei geral da acumulação capitalista* (MARX, 2011), em que geração de riqueza e pauperização se expressam como verso e reverso da mesma moeda. Mas, contraditoriamente, tem sido ora permeada, ora tensionada pela atualização de velhas práticas que ganham roupagens novas sob a forma do chamamento à nova benemerência, à filantropia empresarial, à organização da sociedade para caridade; muitas vezes com o reforço de formas de dominação e de turvamento do direito à proteção social estatal imiscuída pelo favor.

Seu processo de efetivação como política de direitos está entrelaçado ao movimento histórico entre relações de forças sociais. Ela constitui um campo de forças sociais que guardam interesses políticos, concepções, tradições ideoculturais e perspectivas de proteção social.

Uma última consideração informativa, sem a finalidade de se querer esgotar a profundidade da questão, é preciso atentar para a constituição histórica e o significado da Política de Assistência em comum com outros campos ou hastes formadoras do guarda-chuva da seguridade social como modelo da proteção social brasileira. É possível observar uma proximidade histórica maior entre o campo da assistência social e a esfera da saúde na longa e árdua trajetória da proteção social no país. Isso é notório, pois ambas quando dirigidas para os setores mais pauperizados da sociedade constituíram-se enquanto campo de benemerência ou caridade. Mais particularmente a saúde, a caminhada para se constituir em direito não contributivo demandou uma trajetória de lutas e conquistas até a perspectiva da efetivação universal do direito.

O campo da saúde no Brasil

A história da saúde no Brasil foi marcada por uma trajetória de negligência e desfavorecimento aos que não tinham poder aquisitivo para pagar pelo serviço no início do processo da industrialização. O desenvolvimento da indústria no início do século XX direcionou para um crescimento do êxodo rural, com uma grande população ocupando áreas urbanas de forma desorganizada, sem condições mínimas de higiene, habitação e saúde. Por consequência disso, um novo cenário social surgiu, trabalhadores totalmente expostos a doenças e surtos epidêmicos.

Para garantir o crescente desenvolvimento capitalista, o Estado precisou intervir de forma mais forte, sabendo que a massa trabalhadora tinha um importante papel nesse cenário político, de garantir o processo de acumulação sob o domínio do capital industrial. Com isso, a Política de Saúde para atender a esse novo cenário foi dividida em dois subsetores: medicina previdenciária e saúde pública (BRAVO, 2009).

A medicina previdenciária oferecia serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores através das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's), regulamentada pela Lei Eloy Chaves (1923). Cada empresa tinha sua CAP que era mantida pelo empregador e empregado, contemplando serviço de assistência médica, além da garantia de afastamento por idade e doença. Apenas as grandes empresas conseguiam ter uma CAP, isso fazia com que nem toda categoria profissional fosse beneficiada (PONTE, 2010).

Com o tempo as CAP's foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias (IAP's) que integravam as categorias profissionais de âmbito nacional com contribuição tripartite: empregado, empregador e Estado.

Junto ao crescente desenvolvimento econômico e aumento da massa trabalhadora as reservas financeiras foram crescendo, porém não existiam investimentos na ampliação dos serviços, tornando-os defasados. Por volta dos anos de 1930, houve a separação entre Previdência e Assistência Social, ambos tendo limites de gastos com "assistência médico-hospitalar e farmacêutica".

Já a saúde pública começou a ser desenvolvida pelo Estado a partir do combate às doenças transmissíveis, com ênfase em campanhas sanitárias. Trataram-se de ações de combate a endemias para garantir condições mínimas à população urbana e com interiorização das ações

para as áreas de endemias rurais. Essas ações eram destinadas àquelas pessoas que não tinham vínculo trabalhista e os serviços ofertados não abrangiam tratamentos específicos (BRAVO, 2009).

Com a chegada da Ditadura Militar em 1964 o país passou por uma fase de crescente desenvolvimento econômico com maior contribuição da classe trabalhadora participante do setor previdenciário. Houve também um crescimento na indústria farmacêutica, atendendo aos interesses do capital internacional; nesse quesito, com a chegada de um complexo médico-industrial, grandes empresas monopolistas internacionais participaram de um aumento de acumulação de capital. O setor saúde gerava lucro e beneficiava principalmente investidores privados (BRAVO, 2009).

Em 1967 aconteceu a unificação das IAP's, assim foi criado o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), fruto de um governo ditatorial que estava interessado em cumprir a agenda do capital internacional focado na medicina previdenciária. Seu crescimento era voltado para um perfil de saúde privada e excludente, a esse respeito, Simões (2009) afirma que:

Com a unificação dos IAPs, a uniformização dos benefícios previdenciários, prevista na Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960 e a criação do INPS, 1967, o regime militar viabilizou a política dos convênios com os setores privados de assistência médica. A medicina previdenciária teve seu auge no regime militar, durante os anos do denominado milagre econômico, incentivando-se o atendimento à saúde do trabalhador, em face dos recordes de acidente e doenças do trabalho no período e a regulamentação das normas de higiene e segurança do trabalho (SIMÕES, 2009, p. 121).

Esse crescente desenvolvimento da saúde previdenciária contribuiu com que os serviços de saúde pública ficassem cada vez mais defasados, com diminuição em atendimentos. Isso gerou muita indignação para os segmentos desfavorecidos. A população que não era beneficiada com os serviços ofertados pelas instituições de saúde

vinculadas ao sistema previdenciário, quando necessário, tinham que buscar serviços privados ou serviços nas instituições filantrópicas como as Santas Casas.

Diante desta realidade, alguns profissionais da saúde juntamente com a sociedade civil (movimentos sociais, organizações de categorias profissionais ou de trabalhadores, etc.) começaram um movimento sanitarista, com o propósito de lutar por saúde pública e universal. Através de encontros organizados desenvolveram vários estudos e pesquisas, resultando em textos teóricos na área. O movimento sanitarista estudava e debatia sobre a saúde numa perspectiva mais ampla, assim compreendia a saúde muito além do que ausência de doença, pois iam além do corpo biológico ao abarcar outras dimensões da vida social. Mas, esse material construído só foi usado após a queda da Ditadura Militar.

O Brasil começou a passar pelo processo de redemocratização e a partir de 1970 com muitas mudanças acontecendo, tais como: a crise fiscal do Estado; a falência do modelo de saúde vigente (mantido com foco apenas na saúde curativa), criou-se o terreno propício para que o Movimento Sanitário colocasse em prática seus estudos. Neles existiam mudanças desde o fazer ético-político dos profissionais até determinantes sociais, históricos e econômicos (CARVALHO *et al*, 2007).

Em meio a muitas articulações, na VIII Conferência de Saúde (1986) foi o momento que houve o processo de formulação desse modelo de saúde pública universal, o argumento sanitarista foi aceito e com a promulgação da Constituição Federal em 1988, em seu art. 196, de fato a saúde foi constituída como direito de todos e dever do Estado, baseada nos princípios: da universalização; da descentralização; da hierarquização; da integralidade; da regionalização e da participação

popular. A Reforma Sanitária também influenciou a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990 (FALLEIROS; LIMA, 2010).

Com a institucionalização do SUS o país passa a ter um novo cenário, mesmo não sendo adotado todo modelo sanitarista nem sendo posto em prática tudo que foi determinado por lei, pode-se considerar que a saúde no Brasil avançou. Foi entendida além do binômio saúde-doença, levando em consideração todos os fatores e determinantes que influenciam na vida da população.

Através dos princípios do SUS (universalidade; integralidade; participação popular e equidade) torna-se possível descentralizar e municipalizar os serviços, que antes eram apenas voltados para atendimento médico e hospital. A saúde passou a ser compreendida como um direito do cidadão e voltada para a promoção, prevenção e tratamento quando a doença já era manifestada, além de ser encaminhado de acordo com cada necessidade e complexidade (PONTES *et al.*, 2010).

Em 1994 houve a implantação nacional do Programa de Saúde da Família (PSF), formado por equipes de profissionais (médicos, enfermeiros, agentes de saúde) que tinham uma área geográfica demarcada com a estratégia de expandirem a cobertura dos serviços de saúde. Em 1996, esse programa foi reformulado para Estratégia de Saúde da Família (ESF) com o objetivo de reorganizar práticas assistenciais a partir de novas bases e critérios. A atenção é voltada à família levando em consideração o ambiente físico e social, ampliando a compreensão no processo saúde/doença, intervindo em situações que vão além da prática curativa (PONTES *et al.*, 2010).

Um exemplo disso se dá ao analisar a saúde da mulher que antes era voltada a gestação e puerpério, reduzindo-a apenas a reprodução. Mas com manifestações e reivindicações de movimentos

feministas esse cenário foi ativamente criticado. Como é afirmado em um documento criado pelo Ministério da Saúde em 2004:

As mulheres organizadas argumentavam que as desigualdades nas relações sociais entre homens e mulheres se traduziam também em problemas de saúde que afetavam particularmente a população feminina. Por isso, fazia-se necessário criticá-los, buscando identificar e propor processos políticos que promovessem mudanças na sociedade e consequentemente na qualidade de vida da população (BRASIL, 2004).

E foi graças a união das mulheres em busca de equidade de gênero que em 2004 através de uma Conferência Nacional das Mulheres, ficou estabelecida as diretrizes e os princípios que compõem o Plano Nacional de Políticas para Mulheres resultando na criação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, do Ministério da Saúde (PNAISM/MS). O grande objetivo da PNAIS segundo Ferreira é “[...] contribuir para a consolidação da cidadania, da igualdade e equidade de gênero” (2013, p. 1153).

Observamos que contemporaneamente tem ganhado atenção destacada a questão ou debate pertinente às mulheres no campo do direito social ou da proteção sectorial realizada pelas políticas sociais.

Assim como na Política da Saúde, em outras diversas áreas a população feminina tem ganhado espaço na formulação de coberturas em termos de programas e ações do Poder Público. No entanto, na mesma medida em que se pode notar mais contemporaneamente o avanço no debate e atenção a essa população, também se pode constatar que há ainda um fosso a ser superado em relação à contemplação de necessidades sociais concretas na esfera da proteção específicas às mulheres. Nas duas últimas décadas, em especial pós *impeachment*/golpe, as dificuldades para superação desse fosso tem se tornado ainda mais difícil.

Essa questão fica ainda mais nítida em terrenos da proteção que demandam maiores investimentos do fundo público, a exemplo da Saúde e da Previdência Social. É incontestável as imensas dificuldades e complexos desafios criados pelo projeto (ultra)neoliberal em voga, entre os anos de 2016 a 2022, pela precarização dos serviços e rapinagem do financiamento público. Nesse caso, a Previdência Social tem sido de fato o principal alvo. Mas, essa contradição atravessa toda a estrutura da seguridade social.

Financiamento, neoliberalismo, precarização do serviço e questão de gênero: introdução a problemáticas contemporâneas na esfera da Previdência Social

Ao resgatarmos o percurso histórico da seguridade social no contexto do Brasil, evidenciamos a mesclagem dos modelos bismarckiano e beveridgiano⁹ - como já mencionado em linhas anteriores -; ou seja, uma composição híbrida, que combina políticas que exigem uma contribuição prévia, como é o caso da previdência e aquelas que não necessitam de um pagamento direto por parte do trabalhador, como é o caso da assistência social e da saúde, aqui chamamos atenção ao denominado “direto” por compreendermos que de forma indireta, pelo impostos embutidos nos produtos, serviços, entre outras formas de captação de recursos, os valores para a composição do orçamento das políticas sociais são retirados do bolso da classe trabalhadora. Isso significa dizer, parafraseando Salvador (2017), é o trabalhador quem paga a conta, ou ainda podemos afirmar nas palavras do citado autor: “[...] uma das principais maneiras da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da

⁹ A perspectiva bismarckiana caracteriza-se “[...] como um sistema de proteção social semelhante aos seguros privados, centrado e restritivo unicamente aos/as trabalhadores/as formais e seus/suas dependentes, sendo que seu recebimento era proporcional à contribuição”. Em contraposição o modelo beveridgiano compreende “[...] uma espécie de cobertura universal no que se refere aos direitos de proteção social [...]. Apresentava uma forma de seguro social complementar e assistencial aos/as trabalhadores/as com um caráter mais universal e, principalmente, não contributivo” (GONÇALVES, et al, 2018, p. 4).

sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida [...]” (2017, p. 428).

Em continuidade à análise apresentada pode-se observar a forma emblemática de desconstituição de um orçamento público para compor a base financeira que orienta e preserva a atuação do Estado na área social e percebe-se a transferência de responsabilidade sobre o custeio das contas públicas e preservação da economia capitalista.

[...] principais fontes de financiamento da Previdência Social, no período de 1999 a 2004, revela que, em média, 57,9% dos recursos [...] para custeio das políticas do Sistema Previdenciário Brasileiro advêm da arrecadação da Contribuição Previdenciária do Regime Geral da Previdência Social, o que indica que quem paga a conta são os trabalhadores (BOSCHETTI; SALVADOR, 2022, p. 13).

Salvador (2017) explicita a relevância e dimensão que o fundo público possui frente ao financiamento das políticas sociais, e consequentemente na reprodução do capital, pois este envolve, articula e, frisa-se mobiliza os recursos que o Estado dispõe para exercer seu papel de interventor econômico para salvaguardar o capitalismo, bem como direcionar a ingerência nas políticas públicas.

Esse campo minado de contradições expressa ainda o orçamento não implementado da seguridade social, tal como indica os vestígios do desfinanciamento no campo social (BOSCHETTI; SALVADOR, 2022). Consequências que vão desencadear prejuízos imediatos e ininterruptos no cotidiano da classe que sobrevive do trabalho, seja pela não obtenção de uma renda que garanta uma vida digna, expressos na desproteção social e em situações de infortúnio e desembocam em efeitos perversos nos casos dos empregos precarizados.

Desfinanciamento impulsionado pela crise do capitalismo na contemporaneidade, que como estratégia de manutenção e crescimento

dos lucros empreende um conjunto de medidas articuladas de contrarreformas no campo social, penalizando exclusivamente os trabalhadores “[...] em períodos de crise, há um acirramento da ação ofensiva do capital e que o movimento dos trabalhadores tende a assumir posições defensivas que sofre com a ameaça do desemprego, das perdas salariais, dos benefícios da seguridade, etc [...]” (MOTA, 1995, p. 180).

Como resposta à crise desencadeada na década de 1970, o capitalismo efetivou uma série de mudanças orientadas pela ideologia neoliberal, o novo liberalismo econômico, baseado no tripé: reestruturação produtiva, financeirização e acumulação flexível. Desta forma, promovendo uma desterritorialização da produção, a flexibilização do mercado, do trabalho e dos produtos, mais uma vez ressaltando um desenvolvimento desigual e combinado.

No final do século XX, sobretudo após a década de 1970, as transformações se aceleraram e tomaram forma de fenômeno mundial (global). Diante de uma crise mundial da economia, a partir do ano de 1973, as ideias neoliberais começam a ganhar terreno e os estados capitalistas passaram a adotar uma série de medidas econômicas, visando conter a crise. O Estado vai se configurar como neoliberal. No mundo do trabalho, também ocorre uma série de mudanças. Todas essas mudanças, juntas, demarcaram uma experiência até então nunca vista. Pela primeira vez, o capitalismo conseguiu o feito de se tornar hegemônico ideologicamente (HEIDRICH, 2006, p. 6-7).

Como resultante implementa-se “[...] um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 237). Com a crescente diminuição de direitos e garantias a níveis sociais, atendendo prioritariamente aos interesses da classe burguesa.

No Brasil entre as década de 1980 e 1990 esse processo histórico começa a ser demarcado, a proposta já iniciada pelos países de capitalismo central passa a ganhar terreno e ser gestada na esfera

política governamental do país, se disseminando para a sociedade e ganhando espaço nos debates da época como a única saída para a crise.

Netto e Braz (2011) especificam que entre as funções realizadas pelo Estado a partir desse momento encontram-se: a sua atuação em setores não rentáveis, suporte a empresas em condições adversas, a privatização de empresas públicas, tornando-se claramente um agente de tutela durante os períodos de crise, com o dever de respaldar a acumulação capitalista, bem como a sua valorização.

No que diz respeito ao orçamento público Boschetti e Salvador (2022) descrevem o remanejamento da estrutura orçamentaria da seguridade social que vem sendo sucessivamente canalizada para composição e manutenção do superávit primário.

Como parte da política de ajuste fiscal, em curso desde 1993, que prioriza a realização de superávits primários para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, o governo federal vem se apropriando das contribuições sociais destinadas à seguridade social. O corolário é o esvaziamento permanente do financiamento da seguridade social, deixando os recursos públicos liberados para os condutores das políticas econômicas atenderem os interesses do capital. Além de sustentar o discurso público de elevados “déficits previdenciários” para justificar contrarreformas previdenciárias como a apresentada pelo atual governo de plantão por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 287/2016 (SALVADOR, 2017, p. 426-427).

O debate em torno da redução dos gastos públicos além de atribuir a culpa pela recessão econômica e responsabilizar a classe trabalhadora beneficiária dos serviços, injeta na massa da população a defesa por “reformas” que busquem minimizar a crise e assim futuramente restabelecer a segurança orçamentária do país.

Nessa direção, a previdência social aparece como a grande vilã e os discursos envolvem a concessão de aposentadorias em idades entendidas como ativa para o trabalho, os afastamentos por questões

de saúde, entre outros passam a ser cada vez mais restritos, suspensos e até cessados, sobretudo, após as contrarreformas trabalhistas e previdenciárias, orquestradas pelo Governo de Michel Temer.

Vale resgatar que a história da previdência social brasileira está entrelaçada ao aspecto do trabalho e a sua relação emaranhada com o contexto econômico. As primeiras formas de seguro por parte do empresariado e estado estavam estritamente centradas nas pessoas que possuíam vínculos formais, período em que não falávamos de políticas de cunho social, existiam ações de atenuação dos problemas enfrentados pelo conjunto dos trabalhadores no período, e como forma de manter a economia ativa era necessário realizar concessões que mitigassem os conflitos inerentes a conjuntura de desassistência pública e evitassem uma aproximação política dos trabalhadores com as ideias socialistas que se espalhavam. Um dos exemplos desse momento vivenciado era a limitação no acesso aos serviços de saúde, que estavam focalizados nos trabalhadores e familiares que comprovassem o critério trabalhista exigido, que era a carteira de trabalho devidamente assinada pelo empregador.

A partir da vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o aspecto da comprovação trabalhista deixa de ser uma exigência e começamos a discutir assim a Seguridade Social configurada na saúde universal, assistência a quem dela necessitar e a previdência contributiva.

O artigo 201 da Constituição Federal de 1988 vai desenhar a política previdenciária “[...] organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei”. Essa previsão legal, não deixa de estabelecer critérios específicos para a concessão dos benefícios: auxílio doença, aposentadoria por tempo de contribuição, idade ou invalidez, pensão por morte, salário

família, auxílio reclusão, seguro desemprego, além da proteção a maternidade, mas não vincula sua imprescindibilidade para acesso aos sistemas de saúde e assistência social, e mesmo com todas as implicações e questionamentos amplia alguns benefícios a categorias que até então estavam à margem de se tornarem beneficiárias, como é o caso dos segurandos especiais, das donas de casa, dos autônomos.

Entretanto, antes mesmo das conquistas constitucionais se tornarem concretas as contrarreformas previdenciárias de 1993, 1998, 2003, 2005, 2012 e 2015 impuseram regras mais rígidas para o acesso da população a tais formas de segurança de renda, desconstruindo literalmente possibilidades de aposentadorias e afastamentos do trabalho em decorrência de adoecimento e invalidez, por exemplo.

As seis ditas reformas empreendidas pelos governos neoliberais foram, como era de se esperar devastadoras para os trabalhadores, aumentando gradativamente os parâmetros de idade, estabelecendo exigências cruéis de comprovação de adoecimento e impossibilidade de exercício de atividades laborais, carências mais longas, limitações no número de parcelas dos benefícios e assim gradativamente enxugando gastos sociais. Um dos pretextos apresentados pelos governantes é “[...] o argumento do déficit previdenciário tem sido recorrente ao longo dos últimos 28 anos e serviu de justificativa para as contrarreformas previdenciárias de 1998 (EC n. 20) e de 2003 (EC n. 41) e para apresentação no tempo presente de uma nova contrarreforma da previdência social” (SALVADOR, 2017, p. 431).

Com os recursos humanos defasados e o continuado desfinanciamento do sistema, as dificuldades de atendimento são constantes. A informatização apresenta-se por um lado como um avanço no sentido de promover a capacidade de “ampliar” a quantidade de pessoas que acessam o sistema “Meu INSS” ao mesmo tempo e o arquivamento de informatizações e documentos, porém,

por outro lado essa informatização não garantiu a celeridade dos processos, as perícias continuam demorando meses para ocorrer e após avaliação institucional, ainda requer um tempo de espera para liberação de resultados. Outro dado complexo e importante de ser pontuado são as constantes alterações do site, bem como a sua complexidade, em um país com um índice imenso de analfabetismo digital, proveniente de um conjunto de fatores. É importante pensar que nem todos os brasileiros possuem acesso a rede de internet, equipamentos eletrônicos. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019) cerca de 40 milhões de brasileiros ainda não tinham acesso à internet.

O investimento na precarização da previdência é frequentemente reforçado pela demora no acesso aos serviços, limitações de recursos e benefícios diminutos, condições que atestam a cultura da crise (MOTA, 2000).

Todo esse percurso teórico evidencia as dificuldades encontradas pela classe trabalhadora no processo de atendimento aos seus direitos, mais emblemático ainda se torna o debate voltado às mulheres, “donas de casa” e os limites com os quais esbarram cotidianamente dentro de um sistema previdenciário exclusivo.

Em 2001, um estudo realizado pela Previdência social revelou que a participação feminina enquanto filiadas a esse sistema correspondia a 38,8% no ano de 1999, esse dado revelou um crescimento em comparação a anos anteriores. Além disso, o artigo referiu que a expectativa de vida das mulheres brasileiras é superior a dos homens e que mais de 50% das pessoas do sexo feminino compunham famílias monoparentais, chefiadas exclusivamente por mães solas, informação que reafirma a importância do seguro social como mecanismo de sobrevivência. Apesar da identificação desse contexto, ainda percebe-se que as mulheres cobertas pelo Regime Geral de Previdência Social

é inferior aos homens. Assim, constata-se que a “situação é ainda mais crítica no que concerne à cobertura das trabalhadoras domésticas e autônomas. [...] a Previdência chega a respectivamente; somente 25,8% e 13,2% das trabalhadoras, destes segmentos” (BRASIL, 2001, p. 2).

É preciso ressaltar que a maior parcela correspondente a inscrição das mulheres na previdência está associada a futura concessão ao benefício salário-maternidade, que segundo informe da previdência social “[...] em 2000 representou 58% do total de 19,6 milhões de benefícios emitidos, restando aos homens o percentual de 42%. No entanto, o valor gasto com os benefícios pagos aos homens foi maior que o das mulheres, representando 55% do gasto total de R\$ 66,5 bilhões” (BRASIL, 2001, p. 2). Isso ocorre também devido à baixa remuneração das mulheres no mercado de trabalho e que como consequência gerará um valor do benefício inferior ao que pode ser percebido pelos homens.

Em uma sociedade com a formação sócio-histórica marcada por traços culturais do patriarcado, do racismo aos povos tradicionais, aos negros e outros segmentos populacionais, presentes na estrutura do modo de produção capitalista é inegável a existência dos diferenciais de gênero, que delineiam diversas expressões de preconceito e disseminam ideologias com características excludentes no tocante a participação das mulheres nos espaços públicos. Esses pré-conceitos fortalecem as disparidades salariais, além de influenciar nas indiscriminadas formas de violência deferidas contra mulheres.

Na abordagem do debate de gênero Scott (1995) considera que este é constitutivo de uma construção que é histórica e social, que fazem com que as relações de poder estabelecida entre os gêneros inferiorize o papel da mulher na sociedade, limitando-as ao sexo frágil e que fazem perpetuar as desigualdades sociais, inclusive as incapacitando para as atribuições advindas do trabalho formal.

[...] configuram-se, pois, como indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe e de outras condições reiteradoras da desigualdade (como gênero, etnia, procedência etc.), expressando as relações vigentes na sociedade, são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para os pobres um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de expressar-se e seu comportamento social, sinais de “qualidades negativas” de expressar-se e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. Este lugar tem contornos ligados à própria trama social que gera a desigualdade e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social [...] (YAZBEK, 2001, p. 35).

A incorporação desse debate ao estudo da previdência social brasileira contribui de forma significativa com análise das ideologias que fundamentam as diferenças salariais e conseqüentemente dos benefícios recebidos por mulheres. Possibilita a investigação acerca dos espaços historicamente destinados e ocupados por pessoas do sexo feminino, a exemplo da esfera doméstica.

Vale pontuar as especificidades que perpassam o contexto da mulher, como é a questão da maternidade, com isso não significa dizer que elas deverão contribuir por mais tempo, mas que em virtude da gestação e puerpério uma série de legislações devem ser constituídas, e, sobretudo asseguradas para garantir o processo de recuperação de saúde e qualidade no retorno ao trabalho.

Outra questão inerente ao debate e que precisa ser compreendida no âmbito previdenciário é o das mulheres donas de casa. O âmbito doméstico é sobrecarregado de definições errôneas. Seu cotidiano, na verdade é configurado por atividades demasiadas, e essas por vezes impossibilitam a saída da mulher para compor espaços de trabalho externos ao da moradia. Assim como também, é o caso de mulheres chefes de família, fenômeno crescente no Brasil, seja por questões de

divórcio, cuidados a familiares, reprodução independente, abandono dos companheiros, e essas exercem múltiplas funções no dia a dia, tanto em questões serem o aporte econômico e emocional da família.

Os papéis de gênero atribuídos socialmente são ressaltados quando fala-se das questões previdenciárias, vários são os argumentos levantados pela defesa de que mulheres ganhem menores salários, demorem mais tempo para alcançar a aposentaria, em decorrência dos afastamentos gerados pela maternidade.

Identificadas as desigualdades sociais que perpassam a efetividade dos direitos previdenciários foram formuladas estratégias para enfrentamento presentes no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1966) e na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979). Conforme documento supracitado são sob esses pilares que os serviços da previdência baseiam-se, estabelecendo a igualdade de direitos econômicos e sociais entre os sexos, condições frisadas pelo acesso a aposentadoria, doenças, invalidez, velhice ou incapacidade de trabalhar. Bem como a proteção às mães em caráter especial, que abrange o período anterior ao parto, concedendo a licença remunerada ou acompanhada de outros benefícios, nesse sentido implementa-se associado ao salário maternidade, proibição da demissão em razão da gravidez ou licença. Ou seja, a junção desses documentos fundamenta o fortalecimento e defesa dos direitos das mulheres na sua condição de renda e trabalho.

O site Jus Brasil no ano de 2016, em postagem reproduzida do canal Ministério da Previdência Social publicizou informações referentes aos benefícios que abarcam as mulheres ou homens que não possuem renda, mas que realizam atividades laborais de característica doméstica em suas residências. Nesse aspecto é sinalizada possibilidade da habilitação desse contingente populacional desvinculado do

mercado considerado formal como segurado facultativo de baixa renda, com a condicionalidade dessa pessoa estar inscrita no Cadastro único (CadÚnico) e que tenha a renda mensal de até dois salários mínimos, o valor requerido mensalmente é de 5%. Em casos em que essa dona de casa não seja de baixa renda, inscrita no Cadastro para acesso a programas sociais do governo a alíquota a ser paga mensalmente como segurada será de 11%.

A condição de segurado permite a busca por: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão.

Nesse debate, não podemos esquecer de citar os segurados especiais da previdência social, que reúne a população rural, do campo, das águas e da floresta. E de como as mulheres ficam nesse limbo, que pela ausência de informações concretas e instruções sobre seus direitos muitas vezes acabam sendo lesadas pelos atravessadores, que se aproveitam das dificuldades para oferecer seus serviços.

Em situações em que nunca ocorreu a contribuição, o recurso utilizado para que esse cidadão obtenha algum tipo de renda que garanta a sua subsistência é o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou o antigo Programa Bolsa Família (PBF) atual Auxílio Brasil, cuja vigência está prevista até o mês de dezembro do ano de 2022, novo programa que ainda não possui bases sólidas de financiamento e está envolto de diversas contradições que colocam em risco a sua existência e conseqüentemente das milhões de famílias que hoje são beneficiárias, após o prazo previsto não se sabe o que ocorrerá com a população que sobrevive estando nos limiares da pobreza brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de reprodução social e acumulação após a emergência da era do capitalismo monopolista requer uma série de intervenções da esfera estatal. Na esteira das determinações deste tempo histórico, a luta de classes também cumpre seu papel de mediação sócio-política. Portanto, a política social e os diversos modelos de arcabouço para proteção social estão indissociavelmente atrelados a esse processo. Todavia, de outro lado, isso não retira a imprescindibilidade desses mecanismos para realização de direitos.

A despeito de já existir um amplo e consolidado debate sobre problemáticas tangentes ao tripé da seguridade, ainda há questões relevantes sobre suas particularidades a serem exploradas. Dito isso, buscou-se aborar aqui aspectos sócio-históricos que fundamentam a imbricação das políticas sociais com diversas dimensões das relações sociais.

Ademais, também intentou-se examinar e problematizar acerca de questões atinentes à instituição da Assistência e da Saúde como mediações para garantia de direitos e satisfação de necessidades humanas, a exemplo de terem se constituído após um longo caminho de lutas, avanços e limites sob a perspectiva da universalização e da proteção não contributiva. No âmbito da Previdência Social, analisou-se a respeito da sua articulação com o fundo público e com o processo de acumulação; como de outro de lado, outrossim, levantou atenção ao movimento de precarização das condições de acesso aos benefícios, programas e serviços previdenciários. Em algumas das problematizações abordadas, em tempos de lutas das mulheres, questões de gênero foram pontuadas.

Por fim, toda a argumentação das problematizações esteve direcionada para reafirmar a imprescindibilidade da política

social em realizar formas de proteção social aos trabalhadores às contradições da ordem burguesa fundada sobre os pilares do modo de produção capitalista. Assim sendo, ainda que eivada de uma gama de contradições, cumprem com atribuições civilizatórias, uma contratendência em tempos que a bábarie social parece dar a toada.

REFERÊNCIAS

ARKARY, Valério. **Dez anos de governos de coalizão dirigidos pelo PT**. 2013. Disponível em <http://marxismo21.org/10-anos-de-governosdo-pt-natureza-de-classes-e-neoliberalismo>. Acesso em: 08 de nov. de 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 9ª ed., 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília:

CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem paga a Conta?. In: MOTA, Ana Elizabete et al (Org). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, 2022.

BRASIL. Departamento De Ações Programáticas Estratégicas. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes**. Editora MS, 2004.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. JusBrasil, 2016. Disponível em: <<https://mps.jusbrasil.com.br/noticias/128810788/beneficios->

donas-de-casa-de-familias-de-baixa-renda-podem-se-cadastrar-na-previdencia-social>. Acesso em 06, de janeiro de 2022. Benefícios: Donas de casa de famílias de baixa renda podem se cadastrar na Previdência Social.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2019. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 07 de jan. de 2022.

BRASIL. Previdência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria da Previdência Social. Informe de Previdência Social. Março de 2001. Volume 13. Número 03.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, A. ELIZABETE et al (Org). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1987.

FALLEIROS, Ialê; LIMA, Júlio. César França et al. A Constituinte e o Sistema Único de Saúde. In: PONTE, Carlos Fidelis; FALLEIROS, Ialê (Org.). Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/COC; FIOCRUZ/EPSJV, 2010.

FERREIRA, Luciane Ouriques. **Saúde e relações de gênero: uma reflexão sobre os desafios para a implantação de políticas públicas de atenção à saúde da mulher indígena**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 18, 2013.

GONÇALVES, André de Menezes et al. **Reforma da previdência e os impactos na vida das mulheres**. Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. 2018.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel, Notas Sobre o Estado e a Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, v. 03.

HEIDRICH, Andréa Valente. **Transformações no estado capitalista: refletindo e refratando transformações na questão social**. Revista Virtual Textos & Contextos, nº 5, ano V, nov. 2006.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I: O Processo de Produção do Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, v. 02.

MARX, Karl. **Para a questão judaica**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 1998.

MOTA, Ana Elizabete. **A cultura da crise e Seguridade Social**. Editora Cortez. 2000.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social** – ensaio sobre Estado, política e sociedade. Recife: Ed. UFPE, 2006.

MOTA, Ana Elizabete. **Questão Social, Pobreza e Serviço Social: em defesa da perspectiva crítica**. In: GOMES, Vera Lúcia Batista (Org.). **O Averso dos Direitos: Amazônia e Nordeste em Questão**. Recife: Ed. UFPE, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. **Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante.** In: Revista Em Pauta, Rio de Janeiro: UERJ, n. 20, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica.** São Paulo: Cortez. 7 ed. V. 1. 2011.

PASTORINI, Alejandra. **Quem Mexe nos fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão - conquista”.** Revista Serviço Social e Sociedade, nº 53, São Paulo: Cortez, 1997.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros et al. **O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e a pobreza.** Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4017/2/PPP_n12_Comunidade.pdf Acesso em: 06 dez. de 2021.

PONTE, Carlos Fideles. O Brasil no microscópio. In: PONTE, C. F.; FALLEIROS, I. (Org.). **Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ/COC; FIOCRUZ/EPSJV, 2010.

SALVADOR, Evilásio da Silva. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa.** In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 662-668, 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400004. Acesso em: 07 dez. de 2021.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “desordem”.** São Paulo: Cortez, 2008.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica.** Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 16, n.2, jul./dez, 1995.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social** – 3ª ed. Ver. E atual. – São Paulo: Cortez, 2009.

SITCOVSKY, Marcelo; TAVARES, Maria Augusta. O caráter provisório dos mecanismos de reprodução da força de trabalho. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2006.

TOLENTINO, Erika dos Santos; BASTOS, Valeria Pereira. **População em situação de rua: crise do capital e o desmonte das políticas públicas**. *Temporalis*, ano 17, n. 34. Brasília, DF, 2017. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/index.php/temporalis/article/view/17908>. Acesso em: 14 dez. 2020.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.

YAZBEK, M. C. **Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil**. *Temporalis*. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3 (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS. Grafile. 2001. 88p.

CAPÍTULO 2

FUNDO PÚBLICO E (DES)FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Nailsa Maria Souza Araújo
Weslany Thaise Lins Prudêncio
Cristiane de Oliveira Ferreira

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.2

INTRODUÇÃO

No Brasil, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme definido pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993) – Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), estabeleceu o cofinanciamento pelos entes federados como forma de custear os programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social, com definição clara de competências para as três esferas governamentais: União, estados e municípios, na destinação de recursos públicos para a área. A Loas ratificou o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, [2023]) que definiu a assistência social como integrante do modelo de proteção social brasileiro, assegurando seu financiamento a partir do orçamento da Seguridade Social.

Seja nos campos governamentais, seja no âmbito não governamental, as decisões de implantação ou de implementação de ações devem prever, além da descrição de intenções, os custos com sua execução, bem como suas possibilidades de financiamento. É necessário apontar quanto custará desenvolver determinada ação e prever fontes para seu financiamento e sustentabilidade ao longo do tempo. Ocorre que o exercício dessa prerrogativa se torna profundamente desafiadora no contexto contemporâneo de exponenciação dos caracteres deletérios da crise estrutural do capital, que se arrasta, no mínimo, desde meados dos anos 1970. A fim de enfrentá-la, o receituário neoliberal avança um conjunto de medidas. No caso das economias periféricas, sua draconianidade chega a ser assustadora: envolvem um conjunto amplo e profundo de expropriações, que vão desde a privatização de empresas públicas altamente lucrativas até a mercantilização substantiva de diferentes serviços públicos, que

tenham ficado mais ou menos à margem dos processos de acumulação no decorrer das sete primeiras décadas do século XX.

Mais recentemente, une-se aos tentáculos da ofensiva do capital, na forma como se dá na periferia do sistema (mas não somente nela), a plataforma política de uma ultradireita profascista, que assume a função de completar a expropriação dos direitos e a apropriação dos fundos públicos para atender às necessidades da superacumulação do capital (BEHRING, 2010; SALVADOR, 2010).

Os ideários neoliberais têm sido uma força dominante nas políticas sociais ao redor do mundo, com impactos significativos na forma como o Estado lida com a distribuição de recursos e na relação entre o público e o privado. Particularmente no caso brasileiro, o neoliberalismo tem sido historicamente associado à expropriação do fundo público. No momento mais atual, com a trajetória ultraliberal a avançar no país, crescentes parcelas dos recursos do Estado, que poderiam/deveriam ser utilizados para investimentos diversos, como melhorar a oferta de políticas sociais para os/as trabalhadores/as e suas famílias, são comprometidos com os interesses privados do grande capital, sendo as políticas sociais um alvo preponderante dessa sangria, por meio de seu crescente (des)financiamento e da mercantilização de vários dos serviços antes a elas integrados.

No Brasil contemporâneo é possível perceber claramente o desenho de tempos sombrios para a execução das políticas sociais pelo Estado, partindo do marco temporal do pleito presidencial ocorrido no ano de 2018, cujo resultado fora a eleição de um político representante da extrema direita, que assumiu a presidência em janeiro de 2019, tendo sido eleito num cenário conturbado, pós-impedimento provocado pelo golpe contra a presidente Dilma Rousseff, no ano de 2016. Foi quando as forças conservadoras da elite política brasileira, mancomunadas com atores do sistema de justiça, agendas políticas do

neoimperialismo e contando com forte campanha da mídia nacional, articularam-se nacionalmente para a derrubada da presidente eleita democraticamente.

Após o golpe e com a assunção, ao comando do governo federal, do vice-presidente Michel Temer, o projeto do ultraliberalismo se acirra, sobrepondo os interesses gerais postos nos direitos sociais aos ditames do mercado. Ao privilegiar uma agenda neoliberal focada na mercantilização, na privatização e na financeirização como política econômica, o governo federal revisa seu código tributário, a fim de beneficiar o retorno dos investimentos do capital, aumentando a opressão, exploração e expropriação da classe trabalhadora. Um destes mecanismos é a minimização da oferta de políticas sociais.

A materialização desse projeto se deu por meio da edição da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2016 (BRASIL, 2016a), chamada “PEC da morte”, que após discutida e aprovada no Legislativo se tornou a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016b). A EC “congelou” os gastos públicos com as políticas sociais por vinte anos; conseqüentemente, vem acirrando as desigualdades sociais presentes historicamente na sociedade brasileira, dando legitimidade para que o Estado não só deixe de atuar no enfrentamento da pobreza e suas sequelas, como também se mantenha e fortaleça como um poderoso instrumento de favorecimento da acumulação e da concentração de riquezas pelos capitalistas, dando uma materialidade límpida ao caráter/natureza do Estado como se o apreende na teoria marxiana: a despeito da permeabilidade a diferentes pautas um *legítimo representante dos interesses da burguesia*.

Dando prosseguimento ao golpe, o governo interino de Temer foi terreno preparado pelas elites políticas para o plantio e a colheita da eleição de Jair Bolsonaro em 2018, cuja candidatura atendia

aos interesses da ultradireita e de alas conservadoras, reacinárias e violentas da sociedade brasileira. O cenário de arrocho nos orçamentos dos ministérios afetos às políticas sociais, sobretudo daqueles voltados para as políticas de Seguridade Social, completa-se com os cortes nos repasses de recursos federais, impactando diretamente a execução dessas políticas. No bojo dessa conformação a assistência social, como não poderia deixar de ser, também é alvo da escassez de recursos, prejudicando a oferta de sua segurança nos estados e municípios brasileiros, uma vez que a insegurança sobre as fontes de financiamento ameaça a oferta, em quantidade e qualidade suficientes, dos programas, projetos, serviços e benefícios assistenciais, dentro do que preconiza a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Tal realidade favorece a retomada de práticas conservadoras, como o assistencialismo e o clientelismo.

O objetivo deste trabalho é problematizar o (des)financiamento da Seguridade Social brasileira, notadamente da política de assistência social, que se dá com base na expropriação do fundo público pelo grande capital, nativo e forâneo. Metodologicamente, baseou-se no materialismo histórico-dialético, com uso das pesquisas documental e bibliográfica.

Está organizado da seguinte maneira: esta introdução; um segundo item que foca o debate da financeirização da economia e sua relação com as expropriações contemporâneas, destacando a que se dirige ao fundo público, em geral, e à Seguridade Social, em particular, gerando seu (des)financiamento; na sequência, numa problematização que explora alguns dados, procura-se demonstrar a face do (des) financiamento da assistência social no Brasil na contemporaneidade, cujo resultado é o desmonte draconiano do financiamento de parte significativa da proteção social brasileira; por fim, tecem-se algumas considerações, à guia de conclusão.

Financeirização do capital, fundo público e (des)financiamento da Seguridade Social no Brasil

As novas determinações do capitalismo, sob a égide da financeirização, complexificam a relação entre o capital produtivo e o capital portador de juros. O capitalismo em crise estrutural¹, ao ser incapaz de manter as taxas de lucro e fazer operar a lei do valor tomando como base, fundamentalmente, a produção e reprodução de capital na esfera produtiva, busca novos meios, formas e estratégias, mais ou menos complexas, para a obtenção de lucro através do aumento da massa de mais-valia acumulada.

Nesse sentido, tem sido amplamente debatido, com base em categorias como neoimperialismo, neocolonialismo e/ou acumulação por espoliação-despossessão (HARVEY, 2005), a ofensiva do capital em crise estrutural sobre novos nichos, anteriormente mais propriamente ofertados por serviços públicos, na forma de políticas sociais; observa-se ainda, com grande preocupação mundo afora, especialmente de ambientalistas e povos/comunidade direta e indiretamente afetados, a pressão do capital sobre os bens naturais, conformando uma nova etapa de sua expropriação. São “Novas expropriações [que] comprometem a vida humana, como a das Águas” (FONTES, 2017, p. 412), por exemplo; *pari passo*, comprometem todas as formas de vida no planeta.

Uma das grandes formas de expropriação de que o capital lançou mão, na atualidade, é a expropriação do fundo público, do qual o capitalismo draconianamente retira recursos para gerar lucros por meio de mecanismos como a criação de dívidas internas e externas. Essas formas “inovadoras” continuam fundadas, como não pode deixar

¹ “[...] a crise do capital que experimentamos hoje é fundamentalmente estrutural. [...] Em termos simples e gerais, uma crise estrutural afeta a *totalidade* de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, como também a outros complexos aos quais é articulada” (MÉSZÁROS, 2002, p. 795-797, grifo do autor).

de ser no sistema do capital, na exploração dos/as trabalhadores/as, mas incorporam novas facetas de expropriação próprias dessa etapa de capitalismo monopolista amplamente financeirizado. Recorda Fontes (2017, p. 412) que

A força de trabalho é o núcleo central da valorização do valor. Não obstante, é possível deslocar riqueza já produzida, através da especulação, das fraudes, por exemplo. É possível ainda capturar a riqueza produzida e economizada pelos trabalhadores, como seus fundos de pensão e reservas para aposentadoria, ou apoderar-se dos recursos públicos sob custódia do Estado, como seguridade, saúde e educação.

A expropriação do fundo público, na atual fase do capitalismo, dá-se mediante novas formas de criar e manter dívidas públicas, que surgem em um momento de crise estrutural no qual o capital, em sua forma monetária/rentista, aglutina para si grande parte do volume de recursos sociais totais da produção e realiza um lucro especulativo, transformando dinheiro em mais dinheiro sem que haja uma relação direta, mas sim intermediária, com os processos de produção e circulação de mercadorias (FONTES, 2008). Aos capitalistas o que interessa é o dinheiro em sua forma acrescida que, nesse contexto, materializa-se por meio dos juros adquiridos. Segundo Maranhão (2010), é assim que tomar dinheiro emprestado e emprestá-lo (seja na forma monetária, seja na de ações ou títulos) torna-se um negócio lucrativo para os grandes capitalistas rentistas. Trata-se de um mundo globalizado que reinventou a agiotagem, e a tornou pedra de toque do rentismo contemporâneo.

Prova cabal desse quadro escandaloso de expropriação são os dados da execução orçamentária do governo federal brasileiro, disponíveis mediante consulta pública ao Portal da Transparência; podemos observar que, em 2022, os pagamentos orçamentários referentes a despesas com juros e amortizações da dívida corresponderam a 46,30% dos R\$ 40.60 trilhões gastos pela União. A

Previdência Social respondeu por 20,70% dos gastos, a assistência social por 4,77% e a saúde por 3,37% (BRASIL, 2023). Os dados comprovam a continuidade e aprofundamento do pagamento do serviço da dívida pública, como expressão do rentismo financeiro neoliberal no centro da pauta econômica da gestão estatal nacional.

Os capitalistas rentistas, ao concentrarem créditos e juros, “subordinam seus mutuários (industriais, governos, empresários comerciais, etc.) e, através da participação nos diversos conselhos administrativos, orientam as escolhas estratégicas de diversas áreas do sistema capitalista” (MARANHÃO, 2010, p. 112). É sob esse cenário que os governos - e nesse caso os argumentos se direcionam para a realidade brasileira - implementam a política neoliberal e agora ultraliberal, privatizando/mercantilizando contingentes importantes dos serviços públicos, cortando gastos, adotando políticas focalizadas e seletivas e disseminando o ideário de que existe um *déficit* orçamentário que precisa ser contido em nome do “bem comum”.

O capital, ao alcançar sua forma mais severa de expropriação, além de se apropriar dos recursos da classe trabalhadora na esfera do consumo, por meio de impostos e dos lucros diretos obtidos na comercialização, apodera-se, do mesmo modo, das contribuições sociais que formam os fundos públicos, financiados pelos/as trabalhadores/as, sob o pretexto do pagamento das dívidas públicas². Esse processo de expropriação, conforme Maranhão (2010), é típico da fase predatória em que os capitalistas, para continuarem acumulando, constroem incessantemente meios de expansão financeira e de expropriação do trabalho e dos bens públicos.

Chesnais (2005), de forma precoce, já sistematizava características severas do processo de mundialização financeira,

² Observe-se que aqui já ficou de lado a exploração que se dá no âmbito da produção de mercadorias, em que o capital se apropria da mais-valia produzida pelo/a trabalhador/a.

responsável por centralizar capitais nessa esfera. A referida centralização foi levada a cabo por instituições especializadas, cujas estratégias estão inteiramente submetidas à maximização de uma nova grandeza, dentre as quais se destacam os *fundos de pensão*, os *fundos mútuos*, as *companhias de seguros* e os *bancos* que administram sociedades de investimentos. Fontes (2017, p. 415) descreve de forma apropriada alguns fios desse processo, por isso cabe aqui uma longa, mas esclarecedora, citação:

Essa propriedade - capital monetário ou capital portador de juros - representa quantidades vultosas de trabalho morto momentaneamente sob a forma dinheiro e distancia-se do processo direto de extração de valor, a cargo dos capitalistas funcionantes. Estes, os controladores (ou proprietários) dos meios de produção, estão subordinados à pura propriedade³, embora compartilhem plenamente seus valores. Ao mesmo tempo, os extratores de valor são poderosamente impulsionados a ampliar as modalidades de subordinação dos trabalhadores e a ampliar as massas de mais-valor extorquidas.

Mas seria impensável e estaria fadada ao fracasso essa estratégia sem a decisão dos Estados nacionais mais poderosos de “liberar o movimento dos capitais e desregulamentar e desbloquear seus sistemas financeiros” (CHESNAIS, 2005, p. 35).

Por meio da oligarquia financeira, o capital faz uso de mecanismos artificiais, com o objetivo de gerar de forma controlada crises financeiras e forçar a transferência de fundos públicos para empresas transnacionais. A cada crise gerada, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, entre outros, exercem sua influência, principalmente nos países periféricos, reforçando a dependência financeira por meio das dívidas interna e externa, seja limitando os investimentos governamentais no serviço público, seja privatizando os bens, serviços e fundos públicos (MARANHÃO, 2010).

³ “Marx (1985-6, Livro 3, cap. 21) alerta para a tendência capitalista à concentração da ‘pura propriedade’, resultado da própria expansão do capitalismo e de sua aproximação com as formas bancárias e creditícias. Trata-se da concentração da propriedade de capital sob a forma dinheiro, que resulta da concentração propriamente capitalista” (FONTES, 2017, p. 414-415).

No Brasil, essa lógica de expropriação do fundo público para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública tem se estendido à Seguridade Social, cujos 33 anos de existência são fortemente marcados pelos ataques das contrarreformas⁴ encampadas pelos governos nacionais, que ameaçam a efetivação do modelo amplo de proteção social instituído formalmente como resultado das lutas que desembocaram na Constituição de 1988. Desse modo, tensionam os direitos garantidos, da educação à habitação, da proteção do meio ambiente à segurança pública. Entre os direitos sociais profundamente impactados pelas estratégias de financeirização dos processos de acumulação de capital estão aqueles relativos às políticas de previdência, saúde e assistência social, mediante um complexo e vasto conjunto de mecanismos e estratégias, dentre eles o (des) financiamento do orçamento da Seguridade Social.

Desde a década de 1990, repetidamente, os governos brasileiros, mesmo com diferentes projetos políticos, defendem que existe uma crise do Estado, causada pelas despesas previdenciárias e demais “gastos” sociais, que seriam os responsáveis pela existência do suposto desequilíbrio fiscal. O tradicional discurso em torno do *déficit* causado pelas despesas da Seguridade Social, segundo Mota (2010), não é feito de forma aleatória, já que a Seguridade Social, ao transitar na esfera da superestrutura enquanto instituição social de enfrentamento das desigualdades, adquire um caráter ideológico e político, que nesse caso é usado tanto para atender aos interesses burgueses quanto para a consolidação de governos, ou seja, constitui parte de sua hegemonia.

4 Segundo Behring (2003), ao analisar os caminhos seguidos pela formação social brasileira a partir dos anos 1990, queda clara a natureza destrutiva e regressiva dos processos em curso nos âmbitos econômico, político, social, cultural. Destarte, levanta a hipótese de que o país “não estaria andando para frente, mas no sentido inverso, em nome de uma modernidade falaciosa e da inserção passiva na nova dinâmica do capitalismo contemporâneo” (p. 22). Em vista disso, entende que, nos anos 1990, o país “esteve diante de uma contra-reforma do Estado, que implicou em um profundo retrocesso social, em benefícios de poucos” (p. 22). De lá para cá, passadas duas décadas, tem sido mais ou menos pacífica a caracterização da atuação do Estado no Brasil como recorrentes processos de contrarreforma.

É da falácia do *déficit* que o Estado brasileiro se vale para justificar as contrarreformas e os ajustes fiscais direcionados à Seguridade Social e ignora, ou melhor, oculta da população, em pronunciamentos oficiais e com o apoio escancarado da mídia burguesa, a existência de mecanismos que se apropriam do orçamento da Seguridade Social com a finalidade de atender aos interesses do capital internacional. Como recorda Fontes (2017, p. 414), esta faceta das estratégias burguesas de construção de consensos merece atenção:

É o uso da crise como *chantagem política*. Ela unifica grandes proprietários, partidos políticos pró-capital, entidades sem fins lucrativos sustentadas por corporações, grandes burocracias como os Bancos Centrais e setores ligados às entidades econômicas internacionais, como Fundo Monetário Internacional ou Banco Mundial. Ameaçando com as crises que elas próprias promovem, burguesias altamente concentradoras de riquezas vêm extorquindo direitos, expropriando novas parcelas da vida humana e social, impondo a própria crise “como modo de governo”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 310, grifos do autor)

A dívida pública tem sido paga pela classe trabalhadora, isso é um fato. Segundo Salvador (2006), desde 1999 o aumento da carga tributária sobre o consumo, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), além do aumento não legislado do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF), destinaram-se a atender aos interesses do capital e à geração de mais recursos para juros e amortização dessa dívida odiosa. Como demonstra Behring (2003), a carga tributária, devido ao seu caráter regressivo, não promove distribuição de renda, muito pelo contrário, contribui para a concentração dela.

O caráter regressivo dessa engrenagem fiscal se deve ao fato de que o tributo é inversamente proporcional ao nível de renda do contribuinte; por exemplo, quem recebe mais de dez salários-mínimos paga o mesmo percentual de quem recebe apenas um salário ou

menos, ou seja, a regressão acontece porque o ônus fiscal recai de forma mais severa sobre quem tem menor poder aquisitivo. Boschetti e Salvador (2006) afirmam que o Estado brasileiro se comporta como um *Robin Hood* às avessas, retirando recursos dos mais pobres para os mais ricos, principalmente rentistas. Diferentemente do Brasil, existem países que têm uma carga tributária de caráter progressivo, em que a contribuição é proporcional à renda do contribuinte. É o que acontece com os Estados Unidos, que têm parte dos seus recursos com origem na taxação de renda: o montante de impostos arrecadados nos EUA é dividido em aproximadamente 57% vindo de impostos sobre a renda e patrimônio, 25% sobre segurança e 18% sobre o consumo (CUNHA, 2021).

Inversamente à tendência de muitos países, o Estado brasileiro, como representante político de um país de capitalismo periférico cujos interesses estão subsumidos ao grande capital internacional, procura seguidamente meios de se apropriar da renda dos/as trabalhadores/as em favor do grande capital, mostrando claramente a histórica superexploração do trabalho no país.

A última contrarreforma da previdência, aprovada em 12 de novembro de 2019 pela Emenda Constitucional (EC) nº 103 (BRASIL, 2019a), constitui mais uma prova do violento ataque do capital aos direitos sociais dos/as trabalhadores/as. A contrarreforma, aprovada em 2019, aumentou o tempo de contribuição das trabalhadoras para 30 anos e 35 anos para os trabalhadores; além disso, limitou o teto da previdência, fixando um valor de R\$ 6.101,06 mil como máximo para as aposentarias em 2020; determinou ainda que o cálculo da aposentadoria será pela média do tempo de contribuição, com tendência a baixar o valor final da aposentadoria; e ordenou que os pensionistas recebam apenas 50% da pensão a que teriam direito pelos

critérios anteriores, mais 10% por dependente até sua emancipação (BEHRING, 2021).

Perseguindo sem trégua as rendas do trabalho, no mesmo processo aumentou a idade para se aposentar, alterando-a para 62 anos no caso de mulheres e 65 anos em se tratando de homens. A alteração da idade anula o tempo de contribuição, tendo em vista que se uma trabalhadora completar 30 anos de contribuição, mas ainda não tiver alcançado a idade mínima de 62 anos, não consegue se aposentar. Ao implementar tais retrocessos o Estado brasileiro faz com que trabalhadores/as passem mais tempo financiando uma dívida que não é sua e cada vez mais percam direitos, como o de ter tempo livre. Todo esse conjunto de contrarreformas transforma a previdência brasileira em um sistema cada vez mais rígido e desigual, quicá um dos mais excludentes do planeta.

O (des)financiamento do orçamento da Seguridade Social impacta a distribuição de recursos para a saúde, previdência e assistência social, fazendo com que não ocorra aumento de investimentos nessas políticas e maiores dificuldades, conseqüentemente, no enfrentamento da desigualdade, de forma geral, e da pobreza e extrema pobreza, em particular. Isso é claramente perceptível quando se observa o quadro atual da política de assistência social brasileira.

O (des)financiamento da assistência social no Brasil contemporâneo

A assistência social tem enfrentado a escassez de recursos para o seu funcionamento, prejudicando a oferta de sua política de segurança nos estados e municípios brasileiros, uma vez que a insegurança sobre as fontes de financiamento ameaça a oferta, em quantidade e qualidade suficientes, dos programas, projetos, serviços

e benefícios assistenciais, como preconiza a Política Nacional de Assistência Social (Pnas).

Na Tabela 1, a seguir, será possível notar que as despesas que o Estado brasileiro tem com a dívida pública se aproximam dos gastos com a Seguridade Social. Porém, cabe destacar que do orçamento da Seguridade Social também são dirigidos recursos para a dívida pública, por meio da *Desvinculação de Receitas da União (DRU)*, além da existência do odioso mecanismo de renúncias tributárias, que beneficiam diretamente o capital, numa espoliação arregimentada pelo Estado burguês que se dá a “olho nu”, ou seja, às claras para todo mundo ver. Por essa ótica, verifica-se que as despesas com a dívida pública superam as da Seguridade Social, comprovando seu (des) financiamento.

Tabela 1 - Comparativo dos valores alocados do Orçamento da União para a dívida pública e para as despesas com a Seguridade Social

Ano	Participação da dívida pública (refinanciamento) no orçamento geral da união (a)	Participação da dívida pública no orçamento efetivo da união* (b)	Total (a + b)	Despesas com a Seguridade Social
2016	23,92%	25,76%	49,68%	49,40%
2017	17,89%	27,16%	45,06%	49,60%
2018	16,14%	29,62%	45,76%	46,10%
2019	16,53%	26,36%	42,90%	50,10%
2020	19,36%	24,41%	43,77%	53,07%
2021	34,51%	24,76%	59,27%	69,05%
2022	33,45%	19,32%	52,77%	57,06%

*Através dos juros, encargos e amortização.

Fonte: Elaboração própria⁵ (2023).

Nota-se que ano a ano o percentual destinado para a dívida pública é aproximativo do percentual destinado à Seguridade Social, mesmo nos anos em que houve diminuição da participação da dívida

⁵ Os dados apresentados na Tabela 1 foram obtidos em 17 de abril de 2023 do PAINEL DO CIDADÃO - Evolução Anual - Orçamento da União do site Siga Brasil, no endereço eletrônico <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrçamentoVisaoGeral>, a partir dos critérios de pesquisa Orçamento geral da união - Amortização da dívida pública.

ou aumento do percentual da Seguridade. Os dados reforçam a necessidade da auditoria da dívida pública que, segundo Fattorelli (2020), poderá revelar como o sistema de dívida pública brasileiro sangra os recursos que poderiam servir para os investimentos públicos em necessidades básicas. Pense-se, por exemplo, nos anos de 2021 e 2022, quando o país, como consequência do acirramento da crise advindo do contexto pandêmico, encontrava-se num estado de calamidade, em que a população convivía com o aprofundamento da fome e do desemprego. Contudo, foi nesses anos que houve uma maior incidência da dívida pública no orçamento público, o que denota a priorização do financiamento desta pelo Estado brasileiro, a qualquer custo, em detrimento do aporte de recursos em políticas sociais, principalmente as de assistência social e saúde, num momento tão tenebroso da vida social no século XXI.

Segundo Boschetti e Teixeira (2019), para sustentar a priorização da dívida pública, tem sido historicamente essencial a implementação de ajustes fiscais, amparados por medidas como a legitimação do *superávit* primário enquanto critério de contas públicas e a aprovação permanente da DRU, bem como sua ampliação. A dívida pública, além de exercer função prioritária no orçamento geral da União, vem ocupando lugar no orçamento da Seguridade Social, o que causa o (des)financiamento, segundo a perspectiva dos/as autores/as deste trabalho. Por meio da DRU parte do orçamento da Seguridade Social é capturado para atender aos interesses do capital portador de juros. A Tabela 2, em sequência, mostra a participação da DRU nas despesas da Seguridade Social e como, a partir de 2016, ano em que foi aprovada a PEC nº 87, de 2015 (BRASIL, 2015), que prorroga a vigência da DRU para 2023 e acresce seu percentual para 30%, tem aumentado o valor desvinculado, com exceção de 2019.

Tabela 2 - Receitas, despesas e valores (des)financiados da Seguridade Social

Ano	Receitas	Despesas	Saldo	Desvinculação das Receitas da União (DRU)
	(Bilhões)	(Bilhões)	(Bilhões)	(Bilhões)
2016	635,29	861,72	-226,43	91,96
2017	675,21	936,23	-261,02	100,37
2018	713,09	993,73	-280,64	109,65
2019	750,09	1.054,36	-304,27	92,35
2020	819,80%	1.471,40%	-651,60%	199,85%
2021	978,70%	1.267,12%	-288,43%	205,53%
2022	1.114,74%	1.391,07%	-276,34%	216,32%

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios resumidos da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos da execução orçamentária do governo federal - demonstrativos das receitas e despesas da Seguridade Social (BRASIL, 2016c, 2017, 2018, 2019b, 2020, 2021, 2022).

Nota-se que a partir de 2020 os valores desvinculados da DRU aumentam cerca de 100% em relação aos anos anteriores. Note-se que no mesmo período as demandas para as políticas de Seguridade Social aumentaram, especialmente a assistência social, sem que houvesse nenhum aumento para os seus financiamentos. Pelo contrário, o Sistema Único de Saúde (SUS) vivenciou um período de calamidade e a assistência social severos cortes orçamentários. Em 2022, após dois anos em que as desigualdades sociais foram alargadas pelos efeitos da pandemia, foi previsto um corte de 95% de recursos da assistência para o ano de 2023 (RESENDE; TOMAZELLI, 2022).

A Seguridade Social enfrenta, além da DRU, a sangria de recursos por via dos gastos tributários⁶ (renúncias tributárias), outro instrumento da política fiscal responsável pelo (des)financiamento do orçamento da Seguridade Social. Salvador (2017) enfatiza que, diante do agravamento da crise, o Brasil, a partir de 2010, aumenta as concessões de renúncias fiscais com o intuito de possibilitar a recomposição das taxas de lucros de diversos setores econômicos, o que faz com que os recursos próprios da Seguridade Social sejam

⁶ Os gastos tributários são desonerações equivalentes a gastos indiretos, ou seja, são renúncias não cobradas/arrecadadas que têm como objetivo aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes (SALVADOR, 2015).

direcionados para o capital, em detrimento do que é direito da classe trabalhadora. Os gastos tributários refletem sobre as contribuições sociais da Seguridade Social que, ao não arrecadarem recursos especificamente de uma única classe, a burguesia, trazem prejuízos financeiros para o financiamento da Seguridade Social. Para Salvador (2015), os gastos tributários adotados para combater a crise afetam mais o financiamento do orçamento da Seguridade Social, enfraquecendo com isso as fontes tributárias das políticas de previdência, saúde e assistência.

De acordo com Prudêncio (2021), no período de 2016-2019 a soma dos valores desvinculados pela DRU e os correspondentes às renúncias tributárias são equivalentes ao saldo negativo da Seguridade Social. Em 2016 o saldo negativo era 226,43 bilhões, enquanto a DRU e as renúncias tributárias, juntas, atingiram 231,19 bilhões; em 2017 o saldo negativo foi de 261,02 bilhões e os valores desvinculados pela DRU e renúncias tributárias totalizaram 248,88 bilhões; em 2018 o saldo negativo foi de 280,64 bilhões em comparação à DRU e às renúncias, que somaram 260,22 bilhões; em 2019 o saldo negativo foi de 304,22 e a soma dos valores da DRU e das renúncias tributárias totalizaram 249,57 bilhões.

Da exploração destes dados conclui-se que, se reincorporados às receitas da Seguridade Social os valores desvinculados e os gastos tributários, que juntos somam um valor aproximativo do “*déficit*”, seria possível reencaminhar o debate sobre o financiamento da Seguridade Social brasileira. Ademais, quando se articula o orçamento da Seguridade Social com o da União é perceptível que o parco saldo negativo da primeira seria facilmente resolvido com a inversão de um pequeno percentual do que hoje é destinado ao pagamento de juros e amortizações das famigeradas e, nos termos de Chesnais (2012), “*ilegítimas*”, dívidas.

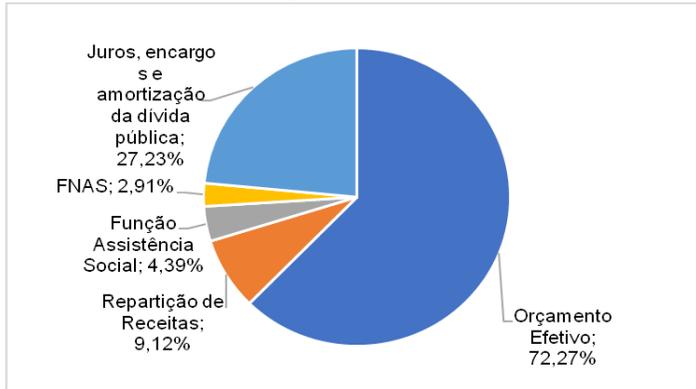
Destarte, deve-se afirmar que o *déficit* diz respeito à sangria dos recursos do fundo público, que é crescentemente destinado ao pagamento do capital especulativo. Salvador (2017) alerta que, no orçamento da Seguridade Social, estão incluídas todas as despesas previdenciárias, tanto as do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) como as do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do setor público e as despesas de benefícios dos servidores públicos federais, além dos gastos com saúde dos militares. Caso tais despesas fossem somadas, unindo-se a elas os valores (des)financiados pela DRU e pelos gastos tributários, seria superado o saldo negativo que ano a ano vem ultrapassando os valores das receitas do orçamento da Seguridade Social. Ademais, Salvador (2012) reitera que a DRU deixa perversas consequências para as políticas da Seguridade Social, pois permite que os recursos que deveriam financiar essas políticas sejam utilizados como parte da política fiscal.

Conforme a presente argumentação, o refinanciamento, juros, encargos e amortizações da dívida pública se constituem como os maiores responsáveis pelo rombo (chamado *déficit*) dos recursos públicos. Durante o período 2016-2019, o valor destinado à função assistência social e, conseqüentemente, ao Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas), foi majoritariamente inferior em relação às despesas com refinanciamento, juros, encargos e amortização da dívida pública na conformação do orçamento geral do país.

Boschetti e Teixeira (2019) afirmam que no período 2002-2018 a fração do fundo público destinada à garantia de direitos da assistência e da saúde foi menor do que $\frac{1}{4}$ das despesas do orçamento geral da União, com o objetivo de que mais recursos fossem drenados para o pagamento de juros e amortização da dívida. O Gráfico 1 a seguir demonstra que o Estado brasileiro gastou cerca de 27,23% do orçamento efetivo com juros, encargos e amortização da dívida

pública; já com a função assistência social foram gastos apenas 4,39% e com o Fnas⁷ 2,91%. No que se refere às repartições de receitas foram gastos 9,12%, percentual maior que os da assistência social.

Gráfico 1 - Repartição do orçamento efetivo entre dívida pública e assistência social no período de 2016-2019



Fonte: Elaboração própria/Fonte: Siga Brasil – Orçamento Geral da União – FNAS – Função assistência social

A assistência social, enquanto política que, segundo Mota (2010, p. 134), foi “transformando-se num fetiche de enfrentamento à desigualdade social no Brasil”, realoca menos recursos se comparada às políticas de previdência e saúde, conforme ilustra a Tabela 3, a seguir, o que reforça a sua caracterização de *prima pobre* da Seguridade Social. Enfatiza-se que o objetivo não é naturalizar essa caracterização subalternizante da assistência social, mas levantar provocações acerca da sua condição de política de enfrentamento à pobreza na contemporaneidade, frente ao parco quantitativo de recursos a essa destinados.

⁷ Corresponde à maior parcela da função assistência e é constituído majoritariamente pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), seguido pelo Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Bolsa Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (CFESS, 2018, p. 69).

Tabela 3 - Percentual dos investimentos na Seguridade Social

Ano	Saúde	Previdência	Assistência Social
2016	4,06%	22,64%	3,04%
2017	4,26%	25,49%	3,33%
2018	4,46%	24,45%	3,23%
2019	4,44 %	25,63%	3,38%
2020	4,42%	20,84%	11,30%
2021	4,35%	20,08%	4,09%
2022	3,64%	21,10%	4,44%

Fonte: Elaboração própria/Fonte: Siga Brasil - Composição por área de atuação do governo (função) do Orçamento da União.

No ano de 2020 é notório um aumento expressivo de recursos para a política de assistência. Sabe-se que se deveu à excepcionalidade trazida pela pandemia da covid-19; contudo, Boschetti e Behring (2021, p. 80) chamam a atenção para o fato de que esse aumento se deu através de cortes de recursos de outras políticas, como saúde e educação, evidenciando que o “auxílio emergencial [drenou] recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, especialmente dos investimentos nos serviços socioassistenciais”.

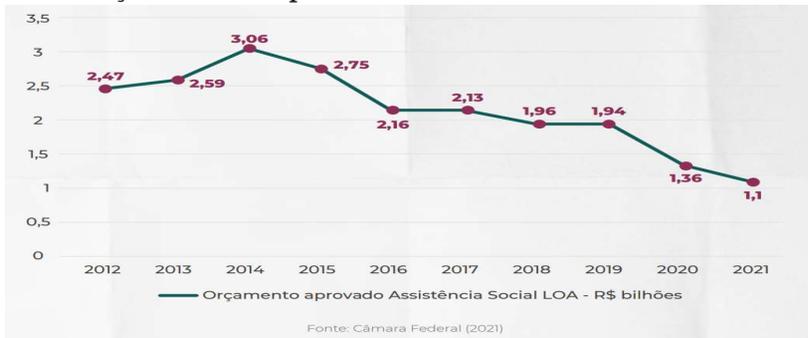
A observação dos dados mostra como é aviltante o desmonte das políticas que compõem a Seguridade Social, em especial a assistência social, cuja proposta de orçamento para o ano de 2023, apresentada pelo Poder Executivo ao Legislativo federal, traz cortes que chegam a 95% do valor orçado em 2022 para os serviços de proteção social básica e especial. Importante destacar que o financiamento da assistência social, no ano de 2022, já vinha sofrendo defasagens, em termos orçamentários e financeiros.

O desmonte do Sistema Único de Assistência Social (Suas), devido a seu (des)financiamento por parte do Executivo federal, tem

sido pautado nacionalmente por gestores/as, entidades, usuários/as e trabalhadores/as em diversos espaços das unidades federativas.

O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Núcleo de Direitos Humanos), com apoio do Itaú Social, da Frente Nacional dos Prefeitos e do Unicef Brasil, desenvolveu o Portal Assistência Social nos Municípios, no qual são disponibilizados estudos acerca do tema. Sobre o orçamento da assistência social, pode-se observar uma queda nos valores apresentados nas Leis Orçamentárias Anuais do governo federal, entre os anos de 2012 e 2021, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Orçamento LOA para a assistência social - 2013-2021 - R\$ bilhões



Fonte: Portal Assistência Social no município

Em fiel cumprimento à agenda neoliberal e ultraliberal, no período compreendido entre 2016 e 2022, o governo federal brasileiro, em diferentes gestões, elegeu a *desproteção social* pública e a *negação de direitos* como matérias permanentes na sua agenda política, inclusive manifestando publicamente, em diversas ocasiões, por meio de falas de seus representantes, ideologias como o paradigma da virtuosidade da lógica do mercado, o individualismo possessivo, a competição e o consumismo como valores referenciais e a meritocracia como sinônimo de merecimento de bem-estar, além de deixar claro seu desprezo, mediante o discurso de ódio, por mulheres, pessoas negras, populações

tradicionais e população Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais/Transgêneros/Travestis, Queer, Intersexual, Assexual, Pansexual (LGBTQIAP+). Na mesma direção, no discurso e no estabelecimento concreto de relações internacionais, colocou publicamente o país em posição de submissão e dependência aos países de economias centrais, sobretudo os Estados Unidos, provocando reações internacionais que ridicularizaram o Brasil.

A cooptação do orçamento do fundo de assistência social revela o desmonte do Suas, conforme definido preteritamente pela Lei nº 8.742/1993 (BRASIL, 1993) – Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). O desenho do cofinanciamento pelos três entes apontava para a sustentabilidade do sistema, que mesmo ainda sendo focalizado, tinha projeções para a universalização dos seus serviços e benefícios. A destinação orçamentária e financeira do governo federal para a área, mesmo considerando o movimento contraditório entre investir na política de assistência social e ao mesmo tempo favorecer as oligarquias financeiras, expropriando os direitos sociais e aprofundando as desigualdades sociais, é o alicerce para a manutenção do sistema, que vinha se consolidando historicamente.

Outra característica do financiamento do Suas que merece destaque é o volume de recursos efetivamente repassados para estados e municípios no período de 2016 a 2021, conforme demonstrado no Gráfico 3, a seguir. Pode-se observar o decréscimo nos valores referentes a Restos a Pagar, ou seja, despesas de exercícios anteriores pagas durante o exercício em vigência, a pouca variação no volume de recursos ordinários referentes ao ano e o volume de recursos extraordinários repassados à época da pandemia da covid-19, que superou o valor dos recursos ordinários repassados. Destaque ainda para a proposta de orçamento para 2021, que corresponde a menos da metade dos recursos ordinários repassados nos anos anteriores.

Gráfico 3 - Restos a pagar, recursos referentes ao ano, recursos extraordinários e previsão orçamentária de 2021 - R\$ milhões



Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios, Ministério da Cidadania, 2021.

A exposição realizada teve o objetivo de demonstrar como o Orçamento Público vem sendo utilizado no Brasil em favor dos interesses do capital, desestruturando o Estado e reduzindo os direitos sociais da classe trabalhadora, sobretudo no que se refere aos ataques ao orçamento das políticas que compõem a Seguridade Social, contribuindo para a acumulação de super lucros por parte das elites e para o sucateamento dos serviços públicos, em especial a assistência social, voltados para o atendimento das necessidades da grande maioria da população brasileira.

O (des)financiamento da Seguridade Social, a sangria de seus recursos, resulta numa problemática substantiva para a materialização da política de assistência social no Brasil, trazendo profundas consequências sociais, como demonstra no momento o crescimento da fome, miséria e pobreza, flagelos humanos que desafiam a ideia de cidadania e justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O (des)financiamento da assistência social é um problema que afeta diretamente a população mais vulnerável, dependente desses serviços para ter acesso a direitos básicos. Em tempos de crise avassaladora, é urgente rever o comprometimento do orçamento federal com os interesses do capital financeiro. O acirramento da desigualdade social requer o enfrentamento, mesmo que somente mitigatório, dessas expressões da “questão social”, o que não se faz, sob o capitalismo, sem políticas sociais que assegurem melhoria nas condições de vida para as populações expostas às desproteções.

É fundamental que os governos adotem medidas para reverter o atual cenário de (des)financiamento da assistência social, incluindo a manutenção e a ampliação dos serviços, como os de acolhimento e atendimento à população em situação de rua e aqueles de enfrentamento da violência contra mulheres, crianças e adolescentes, bem como assegurar a manutenção dos programas de transferência de renda, como o BPC e o Programa Bolsa Família recém-ressuscitado.

Entendemos que algo grave está acontecendo com o Sistema Único de Assistência Social no contexto destrutivo das bases do estado democrático de direito no país desde o golpe de 2016, responsável pelo acirramento do projeto da necropolítica no país. O cenário, considerando o Suas como grande empregador de assistentes sociais no país, ameaça até as condições de trabalho de assistentes sociais e demais profissionais da área, além de estar na contracorrente do projeto ético-político do Serviço Social brasileiro, ao ferir de morte o acesso equitativo aos direitos sociais garantidos no texto constitucional em 1988.

O desmonte do Suas expõe os/as assistentes sociais, trabalhadores/as da área, a diversas vulnerabilidades, quando os

dados comprovam o aumento do número de famílias e de pessoas em situação de pobreza no país, ao mesmo tempo em que evidenciam a ofensiva ultraliberal e conservadora sobre os bens comuns e direitos sociais, como a assistência social, explicitada com o (des)financiamento de benefícios, programas e serviços do sistema, seja do ponto de vista de aumento de demanda nos equipamentos socioassistenciais, seja na gravidade das expressões da “questão social” que se apresentam para os/as profissionais, seja, ainda, na precarização das relações trabalhistas, materializadas nos baixos salários, na perda de direitos trabalhistas ou na precarização das condições de trabalho.

Os achados da exposição demonstram a gravidade da situação do financiamento dos serviços continuados, que sofreram cortes graves, tanto no que se refere aos valores orçados quanto no que tange aos valores efetivamente repassados pela União a estados e municípios. Os programas de transferência de renda também apresentam queda nos valores, passando de R\$ 172,00 para R\$ 68,00 o valor médio do benefício pago, embora os dados apontem para um aumento no número de famílias beneficiadas⁸.

Diante do exposto, algumas considerações carecem de um olhar cuidadoso para a recomposição do sistema, especialmente quando o país procura, a partir da eleição de Lula-PT para mais uma gestão no Executivo federal, enfrentar a longa noite que se abateu sobre o Brasil com as gestões neoconservadoras e ultraliberais que vigoraram entre 2016 e 2022. São elas: viabilizar o conhecimento acerca da importância da revogação da EC nº 95/2016; promover a realização de estudos sobre os custos dos serviços e benefícios do Suas, considerando as especificidades territoriais; retomar o pacto federativo no Suas, fortalecendo as instâncias de pactuação e de deliberação; pautar a importância de romper o subfinanciamento do Suas junto aos governos

⁸ Está de fora desta análise, em virtude de sua recente reorganização e reestruturação, o Programa Bolsa Família.

dos estados federativos; retomar o investimento na gestão do trabalho no Suas, qualificando as relações de trabalho das equipes de referência e investindo em planos de formação e capacitação continuada para os/as trabalhadores/as, sobretudo para a atuação em situações de emergência e de calamidades públicas.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez Editora, 2010. p. 13-34.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, v. 26, n. 87, p. 25-57, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de (org.). **Crise do capital e fundo público**. São Paulo: Cortez Editora, 2019. p. 67-89.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 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, 2016b. Disponível em: . Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 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, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos.** Brasília, DF: MF, 2016c. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2016/12?ano_selecionado=2016. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos.** Brasília, DF: MF, 2017. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2017/12?ano_selecionado=2017. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos.** Brasília, DF: MF, 2018. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido->

da-execucao-orcamentaria-rreo/2018/12?ano_selecionado=2018. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos**. Brasília, DF: MF, 2019b. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12?ano_selecionado=2019. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos**. Brasília, DF: MF, 2020. Disponível em https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2020/12?ano_selecionado=2020. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos**. Brasília, DF: MF, 2021. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2021/12?ano_selecionado=2021. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos**. Brasília, DF: MF, 2022. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2022/12?ano_selecionado=2022. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. **Painel de Orçamento Federal**. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 18 abril. 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2015**. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1567815>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org). **A finança mundializada**. Tradução: Rosa Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. p. 35-68.

CHESNAIS, François. **As dívidas ilegítimas**: quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas. Tradução: Artur Lopes Cardoso. Lisboa: Temas & Debates, 2012.

CUNHA, Marcial Alves. Qual o principal modelo de tributação dos 5 países mais ricos do mundo? Descubra. **Politize**. [S. l.], 24 mar. 2021. Disponível em: . Acesso em: 27 abr. 2023.

FATTORELLI, Maria Lucia. Por que não auditar a dívida pública que você paga? **Auditoria Cidadã**. [S. l.], 05 mar. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/mpf-defende-auditoria-da-divida-estadao-se-desespera/>. Acesso em: 17 abr. 2023.

FONTES, Virgínia. Marx, expropriações e capital monetário: notas para o estudo do imperialismo tardio. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, n. 26, p. 9-31, 2008.

FONTES, Virgínia. Capitalismo, crises e conjuntura. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 409-425, set./dez. 2017. Disponível em <https://>

pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-904002. Acesso em: 10 abr. 2023.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

MARANHÃO, Cézar Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010. p. 93-129.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010. p. 133-146.

PRUDÊNCIO, Weslany Thaise Lins. **(Des)financiamento do Orçamento da Seguridade Social**: implicações para a política de Assistência Social como parte do enfrentamento à pobreza no Brasil. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2021.

RESENDE, Thiago; TOMAZELLI, Idiana. Bolsonaro propõe corte de 95% em verba de centros de cadastro do Auxílio Brasil. Folha de S. Paulo. São Paulo, 5 set. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/bolsonaro-propoe-corte-de-95-em-verba-de-centros-de-cadastro-do-auxilio-brasil.shtml>. Acesso em: 27 set. 2022.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? *In*: SICSÚ, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006. p. 79-93.

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

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

SALVADOR, Evilásio. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da seguridade social no Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [s. l.], v. 19, p. 8-23, 2015.

SALVADOR, Evilásio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

CAPÍTULO 3

SAÚDE DA MULHER NO CICLO GRAVÍDICO-PUERPERAL: DESAFIOS À PROMOÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTEGRALIDADE NO SUS

Nathalia Cristina Rodrigues de Souza

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.3

INTRODUÇÃO

Vivemos em um país que atualmente atravessa forte recessão econômica, onde o desmonte das políticas assistenciais, as sucessivas contrarreformas previdenciárias e o desemprego potencializaram uma verdadeira crise sanitária. O contexto da pandemia da covid-19¹ tem escancarado a profunda desigualdade social existente no mundo, e no Brasil além desta condição, estamos sob o (des)comando de um presidente negacionista descomprometido com a defesa e ampliação do Sistema Único de Saúde – SUS.

Esse intenso processo de retirada de direitos no Brasil tem revelado o dismantelamento significativo dos níveis de atenção à saúde, sobretudo a atenção básica, retirando direitos previstos constitucionalmente e que foram arduamente conquistados pela luta da classe trabalhadora brasileira.

Além disso, na conjuntura atual – pós golpe² ocorrido em 2016 – as ofensivas foram intensificadas, os ataques aos direitos sociais repercutem não só na efetivação das políticas estratégicas, como também nas condições de vida da classe trabalhadora, em especial às mulheres, que têm sua história marcada pelo modelo patriarcal e machista ainda hegemônico em nossa sociedade e que historicamente lhes atribuiu a condição de inferioridade (REED, 2008).

São comuns os relatos das gestantes e parturientes denunciando que o poder da condução da gestação e do parto foi delas retirado e transferido para as instituições e seus profissionais. Certamente

1 A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. O termo “pandemia” se refere à distribuição geográfica de uma doença, a designação reconheceu a existência de surtos de COVID-19 em vários países e regiões do mundo.

2 Há golpe sempre que algum setor do Estado – como o Legislativo, o Judiciário ou a polícia – rompe com as regras vigentes e as reconfigura em seu próprio benefício. Corroboramos a análise política de que o *impeachment* (termo jurídico) rompeu com os dois elementos básicos da democracia: a soberania popular, manifestada na ideia de que o voto é o meio de acesso ao poder, e o estado de direito, segundo o qual a lei valerá igualmente para todos. (MIGUEL, 2016).

os equipamentos de saúde enfrentam muitas aversões para seu pleno funcionamento e consolidação, seja pela estruturação precária dos serviços, pela formação deficitária ou pela postura moralista e conservadora dos profissionais, fato que contribui para a perda da autonomia das mulheres em relação à sua saúde reprodutiva integral e evidencia sua profunda relação com a desigualdade social, o racismo e o machismo.

Neste contexto, o tema da saúde materna está em destaque, pelo embate que se faz presente: o fortalecimento dos movimentos feministas que desde a década de 70, colocaram que a gestação e o parto pertencem às mulheres, fortalecendo a luta pelo protagonismo de sua saúde, buscando acesso a uma atenção eficaz, segura e humanizada, e por outro lado, o tratamento das mulheres como “corpos” descontextualizados de sua realidade e que precisam ser examinados para identificação de agravos, disfunções, patologias, sem que se estabeleça a atenção integral, dialógica, garantindo interação e vínculo. É, portanto, um tema que tem sido alvo de constantes disputas político-ideológicas, pois reconhecemos que existem diferentes projetos de saúde em disputa – o *projeto privatista* e o *projeto da reforma sanitária* (BRAVO & MATOS, 2006).

Nossa temática de discussão assenta suas bases no contemporâneo processo de relação entre a luta pela defesa dos direitos das mulheres e os deveres do Estado, na esfera da saúde pública. Relacionamento que se tornou tanto mais notório quanto mais complexo com a grave ameaça à ordem constitucional democrática, atualmente vivenciada.

No contexto da pandemia da Covid-19, por exemplo, trabalhadoras e trabalhadores não tiveram possibilidades de cumprir com os protocolos de segurança e até mesmo realizarem o distanciamento físico pela necessidade/obrigatoriedade de

continuarem trabalhando de forma presencial e também porque, na maioria dos casos, suas habitações são desprovidas de condições sanitárias como as recomendadas por instituições e organismos de saúde nacionais e internacionais. Segundo Sara Granemann:

O governo de Bolsonaro/Guedes empenha-se em desparelhar o Sistema Único de Saúde e em burocratizar as políticas assistenciais de socorro aos segmentos mais miserabilizados da classe trabalhadora. A combinação de tais ações retardou a urgência do ganho para a manutenção da vida. (GRANEMANN, 2020, p. 19)

Destarte, os sujeitos coletivos na sua relação com o Estado são objeto de preocupação no âmbito do Serviço Social, pois a garantia do direito à saúde integral é incompatível com a necropolítica³ promovida pelo governo Bolsonaro – ultraneoliberal e neoconservador – de cunho fascista, que vem promovendo verdadeiro descompromisso com o Sistema Único de Saúde – SUS, onde discurso e prática superpõem as questões econômicas em detrimento do direito à vida e à dignidade das mulheres.

Os princípios éticos fundamentais assumidos pela categoria de Assistentes Sociais desde a década de 1980, alinham-se com a ampla defesa dos direitos humanos, ainda mais quando se implica como desdobramento dessa relação à questão da efetivação de projetos societários. Daí a necessidade de aprofundarmos nossos estudos, buscando sucessivas aproximações e a compreensão de quais rumos pode trilhar a sociedade a partir do peso de como o Estado vem conduzindo sua proteção às mulheres. Ademais, a investigação das relações sociais, seus conflitos e conexões são pilares para a construção de uma ordem societária sustentada em patamares que se diferenciem dos que sustentam a sociedade capitalista.

³ Aqui corroboramos o conceito desenvolvido pelo filósofo Achille Mbembe (2020), em seu ensaio “Necropolítica – Biopoder, soberania, Estado de exceção, política da morte”, onde a necropolítica trata-se da subjugação da vida ao poder da morte. O poder político que cuida não só de medidas sobre como a vida deverá ser gerida, mas também se encarrega de fazer a gestão sobre como morrer e sobre quem deve morrer.

Para tanto, isso implica também uma aproximação estratégica com os equipamentos de saúde, movimentos sociais e organizações da classe trabalhadora, além da necessidade incontornável de assumir como princípio orientador a colaboração com tais organizações. No que toca a esse artigo, isso se materializa numa contribuição reflexiva de análise crítica da realidade, das contradições que a alimentam, sobretudo aquelas que mediam as organizações no terreno político. O alcance de respostas às pretensões desta análise contribui para compreensão dos processos de mudança social e pretende subsidiar coletivos que lutam pela vida e dignidade das mulheres e pela consolidação dos princípios do SUS.

Saúde da mulher entre a busca por autonomia e o modelo biomédico: questões de gênero, classe e racismo

Ao longo do tempo a discussão sobre saúde e gênero vem sofrendo deslocamentos e valorações diferenciadas no campo das pesquisas científicas, dentre elas a feminista. Porém é unânime a questão de que, durante séculos, a escolha entre gestar ou não gestar, não esteve disponível para as mulheres e esta realidade tem rebatimentos ainda nos dias atuais, visto que a maternidade ainda é tida como uma das principais funções da mulher. Mattar e Diniz (2012) refletem que por muito tempo a maternidade terminou por alienar as mulheres de seus corpos, uma vez que as mantinham encarceradas ao desempenho desta função, estritamente feminina.

Ao terem de exercer a maternidade de forma compulsória⁴, as mulheres perderam a autodeterminação sobre seus próprios corpos, passando a ser reguladas pelo Estado, pela sociedade e pela igreja, sob uma lógica patriarcal e machista. Essas determinações por muito

⁴ Mulheres que fazem parte de grupos subalternizados, tais como indígenas, pessoa com deficiência, residentes em comunidades rurais, ou internadas em instituições, dentre outras, são especialmente mais propensas a sofrerem situações de negação de direitos.

tempo se justificaram, em grande parte, pelas características físicas entre os corpos femininos e masculinos, e serviu de base para definição de normas, direitos, deveres e explicativas que condicionaram as mulheres à submissão (SAFIOTTI, 1987).

O confinamento das mulheres à esfera privada e a divisão sexual do trabalho se apresentaram como fortes argumentos explicativos para justificativa da manutenção da desigualdade de gênero, a isto podemos acrescentar os processos de controle do que se espera de um “comportamento feminino”, padronizações especialmente no campo da sexualidade e da reprodução. Aí estão suas raízes, suas manifestações contemporâneas e os mecanismos que subsidiam seu perpetuamento.

A vivência da maternidade no bojo desta construção histórica e social acabou por restringir as mulheres ao espaço privado, limitando suas potencialidades e acentuando as desigualdades. Guedes, Silva e Fonseca (2009) balizam para o modo como foi construída a identidade de gênero, entranhada por estereótipos que impõem lugares de obediência para as mulheres, produzindo abusos e invisibilidades. Com a politização do movimento feminista, o paradigma de que o determinismo biológico reserva às mulheres o destino social de mães foi refutado e a maternidade começa a ser compreendida como construção social (SCAVONE, 2001).

De acordo com Mirla Cisne (2018), diversas opressões e explorações que se expressam na vida dos indivíduos são determinadas estruturalmente pelas relações sociais, que de forma superposta e dialética configuram as múltiplas expressões da questão social, tanto na sua dimensão de desigualdade, como na de resistência política.

Entendemos como relações sociais aquelas envoltas por conflitos, exploração e lutas entre grupos e classes antagônicos. De forma mais precisa, entendemos que as relações sociais de sexo, raça e classe são antagônicas e estruturantes porque determinam

materialmente a exploração do trabalho, por meio da divisão de classe e da divisão sexual e racial do trabalho. (CISNE, 2018, p. 212)

Na especificidade da saúde, existe uma estruturação de fatores que dimensionam as relações sociais, as condições de vida, porém atreladas ao processo saúde-doença: são os Determinantes Sociais da Saúde – DSS⁵. De acordo com definição da Organização Mundial de Saúde (OMS), os DSS estão relacionados às condições em que uma pessoa vive e trabalha, são considerados os fatores sociais, econômicos, culturais, étnico-raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e fatores de risco à população, tais como moradia, alimentação, escolaridade, renda e emprego (BUSS & FILHO, 2007).

Neste sentido, durante o ciclo gravídico-puerperal⁶ a mulher necessita de acompanhamento a partir desta perspectiva macro, que não pode ser reduzida à realização de exames padronizados e/ou que se encerram no momento do parto. Os DSS estão associados à ocorrência de problemas e agravos, além de oferecer riscos, muitas vezes evitáveis, daí a busca por intervenções articuladas e fundamentadas no conhecimento científico, buscando a promoção, manutenção e ou recuperação da saúde, respeitando a dignidade e totalidade humana. (ROCHA et al., 2008).

Sabemos que as práticas violentas durante o ciclo gravídico-puerperal atingem mulheres de todas as classes sociais, mas o desrespeito sofrido pelas mulheres na rede pública, sobretudo as

5 Os DSS têm sido assunto de debate em âmbito internacional. Hoje, o termo “Determinação Social” nos parece mais apropriado, pois abrange a coletividade e o caráter histórico-social do processo saúde-doença, entendido como perspectiva que estabelece mediações entre a realidade fragmentada e a totalidade social. Para uma discussão comparativa entre as perspectivas orientadoras sobre os conceitos de DSS e de Determinação Social da Saúde, ver ROCHA & DAVID, 2005.

6 Embora este termo possa remeter ao modelo biomédico e aqui reconhecemos seus limites, ao adotá-lo consideramos que é o que melhor contempla o período da gestação ao puerpério, sem prejuízo do entendimento de que a mulher necessita de acompanhamento profissional em todas as etapas de sua vida sexual e reprodutiva, considerando a não fragmentação da atenção também em sua vida social.

mulheres negras, pobres e periféricas aparecem no topo das estatísticas e a causa está fortemente relacionada ao racismo estrutural.

Silvio Almeida parte do princípio de que o racismo é sempre estrutural, ou seja, integra a organização econômica e política da sociedade. Segundo ele, o conceito de raça foi desenvolvido pelo modelo do Estado burguês para eleger o sujeito universal e organizar as relações econômicas, políticas e jurídicas, a partir da categorização em classes dos indivíduos com o fim de preservar um grupo hegemônico. Daí o racismo ganha diferentes expressões ao longo da história, desde o caráter biológico, sociocultural e científico. Assim, como o Estado é responsável pela formação de unidades, tende a hierarquizar as multiplicidades, sejam elas culturais, étnicas, religiosas, sexuais etc, criminalizando, domesticando ou estigmatizando aquele que não interessa à identidade nacional (ALMEIDA, 2019)

Dito isto – e cientes de que no Brasil o cuidado com a saúde tem culturalmente priorizado como foco de intervenção as crianças e as mulheres, principalmente no que tange ao seu aspecto reprodutivo –, percebemos que o cuidado não tem se organizado de modo a receber e acolher as demandas integralmente, há uma negação às potencialidades de transversalizar as questões que superem a “demanda específica”.

Demanda esta, que segundo Luiz Cecílio (2009) é o pedido explícito, é a “tradução” de necessidades mais complexas do usuário, é um véu sobre as contradições das reais necessidades de saúde

Na verdade, a demanda é, em boa medida, a necessidade modelada pela oferta que os serviços fazem. A demanda pode ser por consulta médica, consumo de medicamentos, realização de exames (as ofertas mais tradicionalmente percebidas pelos usuários...); as necessidades podem ser bem outras. As necessidades de saúde, podem ser a busca de algum tipo de resposta para as más condições de vida que a pessoa vive ou está vivendo (do desemprego à violência no lar), a procura de um vínculo (a)efetivo com algum profissional, a necessidade de se ter maior autonomia ou mesmo de ter acesso a alguma

tecnologia de saúde disponível, capaz de melhorar e prolongar sua vida. (CECÍLIO, 2009, p. 120)

Na organização do processo de trabalho, da gestão e planejamento e da construção de novos saberes e práticas em saúde, a busca pela integralidade implica, necessariamente, em repensarmos aspectos importantes da construção de novos saberes e práticas em saúde. Temos que ter a clareza de que estas necessidades são histórico e socialmente determinadas e que sua superação deve ser fruto do esforço e confluência dos vários saberes.

Um dos sentidos mais conhecidos atribuídos ao atendimento integral se refere ao reconhecimento do “todo indivisível” que cada pessoa representa, sugerindo um modelo de atenção que não tem como pressuposto único a cura da doença, mas alarga os horizontes no campo da vida material e imaterial (PINHEIRO & MATOS, 2001).

Diante desse quadro, está clara a convicção de que é dever do Estado proporcionar às mulheres o direito à saúde, de forma integral. Nos questionamos se o direito constitucional à integralidade, no âmbito da saúde materna, está sendo garantido pelos serviços de saúde, quais os principais entraves institucionais para o alcance da integralidade, se os equipamentos de saúde que prestam o atendimento à mulher em seu ciclo gravídico-puerperal estão ancorados na concepção ampliada de saúde⁷, pois a fragmentação da assistência em saúde está claramente associada às práticas de profissionais com raízes pautadas em um modelo biomédico⁸.

⁷ Conceito defendido pela Organização Mundial da Saúde em sua constituição: “A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”, cita o documento de 1946, que no Brasil foi debatido durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986, e serviu de base para criação do nosso atual sistema de saúde, materializado através Constituição de 1988 e da Lei 8.080/1990. Documento original disponível em: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>

⁸ O Modelo Biomédico se caracteriza pela explicação unicausal da doença, pelo biologicismo, fragmentação, mecanicismo, tecnicismo, especialização. A Unicausalidade pressupõe o reconhecimento do agente etiológico, que deverá ser identificado e combatido. Relação causa-efeito imediata (CUTOLO, 2006)

A crítica ao modelo biomédico é um tema recorrente nas discussões sobre saúde, profissionais com práticas avançadas e alinhadas aos princípios do SUS questionam esse modelo apontando-o como consequência e estímulo da lógica de mercado, da sociedade de consumo, da ideologia que incentiva os usuários à medicalização.

Barros (2002) afirma que a medicalização pode ser entendida como “a crescente e elevada dependência dos indivíduos e da sociedade para com a oferta de serviços e bens de ordem médico-assistencial” e seu consumo cada vez mais se intensificou a partir do século XX, consolidando o modelo biomédico.

Essa intromissão desmesurada da tecnologia médica passa a considerar como doença problemas os mais diversos (situações fisiológicas, problemas cujas determinações são, em última análise, fundamentalmente, de natureza econômico-social), como tal demandando, para sua solução, procedimentos médicos. Não importa que ou quicá, é isto que interessa - em muitos casos, os resultados obtidos constituam meros paliativos ou até mesmo sirvam à manutenção do status quo. (BARROS, 2002)

A gestação e parto começaram a ser manejados como se fossem doença e cada vez mais o discurso de que tal condição requer atenção permanente do aparato médico ganha força. Barros (2002) coloca que um bom exemplo de algo fisiológico que é ‘medicalizado’ é a multiplicação dos partos cesarianos, pois ocorrem em sua maioria “sem justificativa técnica ou a monitorização sistemática da gravidez que possam vir a ser tidas como risco”. Ao mesmo tempo, a redução da mortalidade perinatal e materna é atribuída, “em caráter exclusivo, ao ‘moderno’ acompanhamento médico possível pela aplicação de inovações tecnológicas”, desconsidera-se a contribuição de outros fatores como a “melhoria nutricional, melhor distribuição dos serviços obstétricos básicos”.

Michel Foucault realizou uma elucidativa discussão, em meados da década de 1970, sobre o processo iniciado ao final do

século XVII, momento em que, a partir do nascimento da “Medicina Moderna e da Higiene”, surge uma nova configuração de práticas, saberes e poderes, na qual o sujeito e a sociedade passaram a sofrer, em ritmo crescente, a intervenção da medicina (FOUCAULT, 2021).

Sem fazer uso específico do termo medicalização, em seus primeiros trabalhos, Foucault analisou não só o exercício do poder médico sobre o indivíduo, mas a complexa rede de poder como aspecto fundamental para o funcionamento da sociedade moderna. No seu entender, a ampliação da jurisdição médica sobre a sociedade não se caracteriza como um simples reflexo do avanço tecnológico da medicina, mas como um aspecto constitutivo da sociedade (NICIDA et al, 2020)

Além da lógica de consumo, como uma forma de expropriação dos sujeitos em relação aos saberes e práticas sobre seu corpo e sua saúde, a crítica ao modelo medicalizado também se ampara nos relatos das práticas de excessiva medicalização e para a utilização de técnicas e tecnologias médicas na assistência ao parto desvinculadas das boas práticas para o parto humanizado. Dentro destas condições são recorrentes as referências a procedimentos que são realizados de forma automática, muitas vezes sem base em evidências científicas, e que podem causar resultados indesejáveis e até mesmo prejudiciais tanto para a mulher quanto para a criança.

“É pela vida das mulheres” – saúde sexual e reprodutiva no contexto da saúde pública no Brasil

Inicialmente, cabe esclarecer que um sistema de saúde é o conjunto formado por agentes (trabalhadores da área de saúde) e agências (instituições, empresas) cujo desempenho tem como finalidade principal a garantia da saúde dos indivíduos e da coletividade (PAIM, 2009).

Antes da criação do nosso Sistema, o SUS, no início do século XX, a organização dos serviços de saúde era bastante “confusa e

complicada, havia uma espécie de não-sistema de saúde, com certa omissão do poder público” (PAIM, 2009). No entanto, congregando as bandeiras de luta do movimento sanitário⁹, a Constituição Federal de 1988 – CF88 nasce configurada como um marco para a saúde no Brasil, formando o tripé da seguridade social, em que emoldura: as políticas de saúde, assistência social e previdência social. Novos conceitos, princípios, e uma lógica de organização da saúde foram incorporados, assim expressos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade. (BRASIL,1988)

Em 1988 a nova Constituição Brasileira adotou a proposta da Reforma Sanitária (RS) e criou o SUS, sistema público, descentralizado, integrado pelas três esferas de governo, para que cada nível de atenção preste atendimento resolutivo e qualificado aos usuários, além dos fóruns de discussão e decisão que iriam contribuir no processo de fortalecimento, consolidação e controle, alicerçado na concepção ampliada de saúde,

Ou seja, quando se aceita que a doença ou a saúde não são situações estáticas, mas dinâmicas, impossíveis de serem explicadas unicamente pela interação mecânica de partes do

⁹ O movimento da Reforma Sanitária nasceu no contexto da luta contra a ditadura, no início da década de 1970. A expressão foi usada para se referir ao conjunto de ideias que se tinha em relação às mudanças e transformações necessárias na área da saúde. Essas mudanças não abarcavam apenas o sistema, mas todo o setor saúde, em busca da melhoria das condições de vida da população.

organismo humano, é que acontece a revisão do paradigma mecanicista. (MIOTO & NOGUEIRA, 2006, p. 228)

O conceito de sistema de saúde é bem mais vasto do que meramente um conjunto de estabelecimentos, serviços e trabalhadores,

O sistema de saúde é *integrado* não só pelos serviços de saúde, mas também pela mídia, escolas, financiadores, indústrias de equipamentos e de medicamentos, universidades, institutos de pesquisa, etc. Daí que alguns documentos técnicos façam a distinção entre sistema de saúde e sistema de serviços de saúde, embora na linguagem comum tenham o mesmo significado. (PAIM, 2009, p. 16)

Neste sentido, se constituiu a atenção básica, como o que convencionou-se chamar a “porta de entrada” do Sistema, sendo a Estratégia de Saúde da Família – ESF¹⁰, importante espaço de garantia da assistência à saúde integral, individual e coletiva, enfatizando a promoção de saúde à população. A origem do Programa Saúde da Família ou PSF no Brasil, conhecido hoje como ESF, teve início em 1994 como um dos programas propostos pelo governo federal aos municípios para implementar a atenção primária.

O acompanhamento pré-natal, de acordo com a especificidade da gestante, deve ser efetuado de forma alternada por enfermeiros e médicos de família, além das demais consultas nas diversas especialidades disponíveis na ESF com suporte do NASF-AB¹¹: Fisioterapia, Fonoaudiologia, Nutrição, Odontologia, Psicologia, Serviço Social, Terapia Ocupacional e demais profissionais, a fim de atender à mulher em sua integralidade.

Esta concepção se baseia na proposta de clínica ampliada, conceito desenvolvido por Gastão Wagner desde os 1990, que se

10 A Estratégia de Saúde da Família visa à reversão do modelo assistencial onde predomina o atendimento emergencial ao doente. A família passa a ser o objeto de atenção, no ambiente em que vive, permitindo uma compreensão ampliada do processo saúde/doença. (BRASIL, 1990)

11 O NASF-AB foi criado pelo Ministério da Saúde em 2008 com o objetivo de apoiar a consolidação da Atenção Básica no Brasil. Formado por equipes com profissionais de diferentes áreas de conhecimento que atuam junto às equipes de Saúde da Família, compartilhando e apoiando as práticas em saúde nos territórios e ampliando as ofertas de saúde na rede de serviços, buscando a resolutividade e abrangência das ações.

propõe a realizar uma reconstrução ampliada do modelo biomédico, trazendo para a prática clínica saberes provenientes da saúde coletiva, saúde mental, do planejamento e da gestão, e das ciências sociais e políticas (CAMPOS, 2007).

Dentro dessa proposta, a Unidade Básica de Saúde – UBS, deve ser a porta de entrada preferencial da gestante no sistema de saúde e o ponto de atenção estratégico que pode melhor acolher suas necessidades, inclusive proporcionando um acompanhamento longitudinal e continuado (BRASIL, 2013). Logo, torna-se urgente o cumprimento das orientações e normas com base científica, pois estas promovem o atendimento digno e qualificado.

A assistência ofertada para assegurar uma gestação de qualidade e a redução de riscos para o binômio mãe-bebê deve oferecer à mulher os subsídios necessários para que durante todo o período pré e pós parto, ela “se sinta segura durante esta fase de sua vida, desde os exames essenciais até as informações necessárias para a promoção da saúde da mulher e do bebê” (CASTRO et al, 2020).

Neste sentido, o Ministério da Saúde definiu com os “dez passos para o pré-natal de qualidade” com vistas à propagação de práticas preventivas e educacionais no âmbito da atuação profissional da atenção básica.

10 PASSOS para o Pré-Natal de Qualidade na Atenção Básica

- 1º PASSO: Iniciar o pré-natal na Atenção Primária à Saúde até a 12ª semana de gestação (captação precoce)
- 2º PASSO: Garantir os recursos humanos, físicos, materiais e técnicos necessários à atenção pré-natal.
- 3º PASSO: Toda gestante deve ter assegurado a solicitação, realização e avaliação em termo oportuno do resultado dos exames preconizados no atendimento pré-natal.
- 4º PASSO: Promover a escuta ativa da gestante e de seus(suas) acompanhantes, considerando aspectos intelectuais, emocionais, sociais e culturais e não somente um cuidado biológico: "rodas de gestantes".
- 5º PASSO: Garantir o transporte público gratuito da gestante para o atendimento pré-natal, quando necessário.
- 6º PASSO: É direito do(a) parceiro(a) ser cuidado (realização de consultas, exames e ter acesso a informações) antes, durante e depois da gestação: "pré-natal do(a) parceiro(a)".
- 7º PASSO: Garantir o acesso à unidade de referência especializada, caso seja necessário.
- 8º PASSO: Estimular e informar sobre os benefícios do parto fisiológico, incluindo a elaboração do "Plano de Parto".
- 9º PASSO: Toda gestante tem direito de conhecer e visitar previamente o serviço de saúde no qual irá dar à luz (vinculação).
- 10º PASSO: As mulheres devem conhecer e exercer os direitos garantidos por lei no período gravídico-puerperal.

Fonte: Brasil, 2013.

No momento do parto ou quando o processo da gestação não evolui do modo esperado, podendo apresentar intercorrências clínicas indesejáveis, as mulheres acessam aos equipamentos da média e alta complexidade, que se compõem por ações e serviços que visam atender aos problemas e agravos de saúde da população, cuja prática clínica demande disponibilidade de profissionais especializados e o uso de recursos tecnológicos de apoio diagnóstico e terapêutico. Da gestação ao parto a atenção precisa acontecer de maneira integrada e humanizada.

Há em Pernambuco, por exemplo, a Lei Nº 16.499 de 06/12/2018, assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, que estabelece medidas de proteção à gestante, à parturiente e à puérpera. A proposta tem por objeto a adoção de medidas de cobertura contra a violência obstétrica e a divulgação de boas práticas para a atenção à gravidez, parto, nascimento, abortamento e puerpério.

A implantação dessa Lei vem criando novas determinações à intervenção dos/as trabalhadores/as da saúde, mas apesar de a proposta ter um caráter de conquista, é preciso atentar para o fato de que são serviços circunscritos sob a sociabilidade do capital, ou seja, tais conquistas possuem limitações objetivas que advêm desse modo de produção, mas também são conquistas políticas das frações da classe trabalhadora, em especial das mulheres.

Apesar dos avanços alcançados pelo SUS, torna-se cada vez mais evidente a dificuldade em superar a fragmentação das ações e serviços de saúde e o desafio de qualificar a gestão do cuidado. A avaliação do Ministério da Saúde sobre o modelo de atenção à saúde diz que este se apresenta “fundamentado nas ações curativas, centrado no cuidado médico e estruturado com ações e serviços de saúde dimensionados a partir da oferta” (BRASIL, 2011). É um desafio que se apresenta frente à necessidade da continuidade do cuidado, um dos princípios que deve ser garantido à mulher durante todo o ciclo gravídico puerperal.

Prevista na Lei Orgânica da Saúde no Brasil, Lei n.º 8.080/1990, a integralidade da atenção é “entendida como um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços preventivos e curativos”. (BRASIL, 1990a, art. 7.º, inc. II). É espaço privilegiado para que se garanta o direito à saúde, preconizado na Constituição de 1988. Segundo Relatório da 10ª Conferência Nacional de Saúde,

O Ministério da Saúde e as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde devem romper com o modelo de assistência individual, fragmentada, curativa e hospitalocêntrica e implantar a Atenção Integral à Saúde, através da articulação de todas as ações e do cumprimento dos preceitos constitucionais e da legislação do SUS. (...) os Gestores do SUS devem considerar, entre outras questões, que a Atenção *Integral* à Saúde deve ser implementada em todas as Unidades e todos os Serviços de Saúde como forma de fazer avançar o SUS. (BRASIL, 1998, p. 71)

Cecílio (2009) desenvolve a ideia de que a integralidade da atenção precisa ser trabalhada em várias dimensões. Ele amplia o debate dividindo o conceito em dois pilares, o da *integralidade focalizada*, que é realizada e praticada nos diversos serviços de saúde, fruto do esforço e confluência dos vários saberes das equipes multiprofissionais, e da *integralidade ampliada*, apresentada como resultado da articulação de cada serviço com a rede. Assim, fica evidente que a integralidade não é atributo específico de uma determinada profissão e nem de um serviço, mas compreende distintos espaços sócio-institucionais e práticas profissionais interdisciplinares que se articulam no campo da promoção da saúde.

Outrossim, o princípio da integralidade, garantido constitucionalmente e na Lei 8.080/1990, permite identificar outros componentes relativos a um novo enfoque para o direito à saúde, como bem pontuam Mioto e Nogueira (2006), este princípio contribui para a superação da centralidade da profissão paramédica, típica do modelo biomédico, pois tem como pilares básicos a interdisciplinaridade e a intersetorialidade.

No que se refere especificamente à assistência ao parto, em 2002 o Ministério da Saúde estabeleceu o Programa de Humanização ao parto que se fundamenta nos preceitos de que a humanização da assistência obstétrica e neonatal é a primeira condição para um adequado acompanhamento ao parto e ao puerpério. O Programa chama a atenção para a adoção de medidas que assegurem a melhoria do acesso e da cobertura de qualidade durante o pré-natal, parto e puerpério.

Em concordância com a estratégia consistente de reforma democrática do Estado proposta pelo SUS, o mesmo Ministério elaborou em 2004 o documento “Política Nacional de Atenção Integral

à Saúde da Mulher”, enfatizando a importância da emancipação das usuárias do SUS e sua participação nas instâncias de controle social.

Este documento incorpora, num enfoque de gênero, a *integralidade* e a promoção da saúde como princípios norteadores e busca consolidar os avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no planejamento familiar, na atenção ao abortamento inseguro e no combate à violência doméstica e sexual. (BRASIL, 2004, p. 5)

A referida Política compromete-se com a ampliação das ações em saúde para grupos historicamente alijados das políticas públicas, nas suas especificidades e necessidades, as mulheres. Foi produzida em parceria com diversos setores da sociedade, em especial com o movimento de mulheres, o movimento negro e o de trabalhadoras rurais, além de sociedades científicas, pesquisadores e estudiosos da área, organizações não governamentais, gestores do SUS e agências de cooperação internacional (BRASIL, 2004).

O Ministério da saúde preconiza que esta política deve atingir as mulheres em todos os ciclos de vida, resguardadas as especificidades das diferentes faixas etárias e dos distintos grupos populacionais, dentre eles as questões de raça, região de moradia, orientação sexual, dentre outras (BRASIL, 2004).

Estabelece-se que a elaboração, execução e avaliação das políticas de saúde da mulher deverão nortear-se pela perspectiva de gênero e pela ampliação do enfoque, rompendo as fronteiras da saúde sexual e reprodutiva, para alcançar todos os aspectos da saúde da mulher, o que inclui as reivindicações do movimento de mulheres (BRASIL, 2004).

Fica evidente o olhar ampliado sobre a consideração da saúde da mulher para além dos aspectos do seu corpo, voltando-se para as dimensões dos direitos humanos e questões relacionadas à cidadania. Chama a atenção para uma intervenção integral para além do aspecto

biológico e da função reprodutiva, mas destacando também os direitos sexuais e as questões de gênero envolvidas no adoecimento feminino. A redução do humano à condição biológica é oposta à proposta que pode ser agregada aos saberes e práticas de integralidade (CAMARGO, 2003).

Posteriormente, e também como resultado da luta dos mesmos setores envolvidos na formulação da Política supracitada, em 24 de junho de 2011 foi publicada pelo Ministério da Saúde a Portaria nº 1.459, que estabelece a Rede Cegonha, propondo um novo modelo de atenção ao parto e ao nascimento, organizando uma rede de atenção que garanta acesso com acolhimento e resolubilidade, com vistas à redução da mortalidade materna e neonatal. Essa rede tem como propósito assegurar a melhoria de acesso, da cobertura e da qualidade do acompanhamento à mulher em período pré-natal, da assistência ao parto e puerpério e da assistência à criança (BRASIL, 2011).

Em termos de legislação temos um avançado arcabouço, o que torna inaceitável constatar que as mulheres continuam sendo desrespeitadas e agredidas quando procuram atendimento à sua saúde sexual e reprodutiva, muitas vezes marcada pela intensa medicalização, intervenções desnecessárias e práticas abusivas. A maioria silencia sobre suas experiências negativas, pois existe a naturalização do sofrimento como um fardo obrigatoriamente carregado pelo corpo que se reproduz.

Heleieth Saffioti esclarece que a ruptura com qualquer forma de garantia da integridade da mulher, seja física, psíquica, sexual, moral, independente do ambiente em que ocorra, compreendendo o espaço público ou privado, pode ser compreendida enquanto violência (SAFFIOTI, 2004).

Neste panorama, o tensionamento entre o projeto do capital e dos setores progressistas da sociedade tem desenhado a política de saúde brasileira. Sabemos que no SUS contrapõem-se propostas de reafirmação dos seus princípios e propostas para seu desmonte no sentido de abrir a saúde para o mercado, seguindo recomendações dos organismos internacionais (SOARES, 2012).

A lógica destrutiva do capital provoca um processo vexante, que acarreta a degradação do trabalho, destituindo-o de sua função social, desta forma rebatimentos diretos são vivenciados no contexto dos trabalhadores da saúde, ocasionando a supervalorização de rotinas e técnicas, centrando-se no biológico, em detrimento das reais e complexas necessidades humanas. Levando a uma prática que controle, minimize e disfarce os efeitos e consequências geradas por sua forma de exploração. Uma prática que, ao mesmo tempo exige que as ações compreendidas sejam funcionais ao sistema e alimentem o processo de alienação dos trabalhadores.

A ação humana, tendo suas necessidades e interesses, implica sempre um projeto que se pretende alcançar, com valores que a legitimam e a escolha dos meios para alcançar objetivos, é o que afirma Netto, apoiando-se na teoria crítica

A teoria social crítica (e, com esta designação, referimo-nos à tradição marxista) já demonstrou que a sociedade não é uma entidade de natureza intencional ou teleológica – isto é: a sociedade não tem objetivos nem finalidades; ela apenas dispõe de existência em si, puramente factual. No entanto, a mesma teoria sublinha que os membros da sociedade, homens e mulheres, *sempre atuam teleologicamente* – isto é: as ações humanas sempre são orientadas para objetivos, metas e fins. (NETTO, 2009, p. 142)

As modalidades de atenção são produtos dos processos históricos acumuladores de múltiplas influências e articulações oriundas dos distintos fenômenos que incidem sobre elas, ou seja, o retrato da atenção à saúde em um dado instante é resultado de

processos complexos e a superação das insuficiências percebidas não se dará pela produção de pequenos ajustes em pontos isolados de sistema (CAMARGO, 2003).

Obviamente existem práticas exitosas que vêm servindo como prova de resistência e comprometimento dos trabalhadores da saúde com os interesses da população usuária, mas de uma maneira geral em relação a assistência à saúde sexual e reprodutiva da mulher, rotinas rígidas vêm sendo adotadas, replicadas por hábito ou simplesmente para “facilitar” o trabalho, com vistas ao cumprimento de protocolos e metas, mas sem uma avaliação que se aproxime à essência dos casos, que evite sofrimento e violação de direitos.

Neste sentido, corroboramos as colocações de Maria Zampieri em sua tese de doutorado, onde ela afirma que os progressos tecnológicos nem sempre se refletem positivamente no cuidado prestado às mulheres no ciclo grávido-puerperal, pois ainda morrem mulheres em função da falta de ações básicas de promoção da saúde e prevenção de doenças, a gestação e parto permanecem medicalizados, a gestação continua sendo vista como uma doença que deve ser tratada e controlada por um profissional de saúde, nas mesmas instalações que são tratadas as patologias, a gestação e o parto ainda continuam sobre o monopólio do médico, sendo expropriado o direito da mulher de ter informação sobre o processo que está vivendo e de exigir seus direitos sociais, sexuais e reprodutivos, o cuidado pré-natal é negado ou negligenciado em muitos lugares e a atenção à saúde é fragmentada, impessoal e centrada em procedimentos e patologias (ZAMPIERI, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo aqui proposto buscou evidenciar os limites e desafios impostos à garantia do direito integral à saúde da mulher no âmbito das instituições públicas que atendem a esta demanda. Muitas práticas são permeadas por posturas conservadoras e burocratizadas, carregadas de significados culturais estereotipados de desvalorização e subestimação da mulher, expressas na visão de que a mulher tem como vocação natural e principal a reprodução, deixando de ser vista neste momento como um ser integral para ser vista como um corpo para as funções reprodutivas.

Entendemos que no modo de produção capitalista, a opressão às mulheres se intensifica e alia-se a outro fator determinante para sua condição de inferioridade social: a exploração, que embora, também atinja os homens, enquanto trabalhadores, traz repercussões mais severas para a realidade das mulheres, grupo social que enfrenta cotidianamente diversas expressões da violência tanto pelo machismo estrutural como pelo racismo e desigualdade social.

Beauvoir (2009), salienta que a história da sociedade, assim como as leis, foi hegemonicamente escrita por homens, os quais ocupam lugar privilegiado de elaboradores legislativos e de outras funções e cargos que lhes conferem ainda mais poder perante o conjunto da sociedade, e em especial, as mulheres. Tais leis ainda que reconheçam, em determinados períodos históricos, os direitos do público feminino, têm amplas dificuldades de concretização, devido, em parte, ao conceito ideológico ainda em vigor na sociedade, que legitima a subalternização da condição feminina.

Como o referencial teórico para esta análise está fundamentado na teoria e método materialista histórico-dialético, pela sua capacidade de captar as contradições a que esse estudo propõe evidenciar, tal

escolha metodológica remete diretamente à nossa intencionalidade ético-política diante da investigação da realidade/objeto deste estudo. A escolha revela a valorização dos processos sociais, na análise da realidade. Por isto, optamos pela utilização deste método, por ancorar-se na perspectiva da totalidade, tendo como horizonte estratégico para a sua ação política a luta pela emancipação humana, com foco na apreensão dos determinantes sociais na abordagem dos fenômenos, que supera a fragmentação e a perda de profundidade, tão recorrentes nas análises contemporâneas.

Neste processo analítico e investigativo vale ressaltar que a aproximação da realidade, é sempre mais rica do que o conhecimento que temos dela. Adotando então a realidade em sua concreticidade, podemos afirmar de acordo com Karl Marx (2008) que “o concreto é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso”, por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida.

Partindo deste entendimento dinâmico e histórico do processo de aproximação da realidade, consideramos que o conhecimento é uma construção que se formula por intermédio de movimentos sucessivos de aproximação que permitem compreender a realidade e os interesses postos em um processo contraditório e mutável, vinculado a fatores socioeconômicos, culturais e políticos no interior da sociedade capitalista.

Pela natureza do nosso objeto, reconhecemos o cerne contraditório das políticas sociais e suas limitações, inscritas num horizonte de emancipação que não rompe com as relações sociais burguesas (BEHRING & BOSCHETTI, 2011). O método dialético-crítico nos permite esses esclarecimentos, a partir de análise do contexto histórico ao qual o sujeito está inserido. Através desta abordagem, viabiliza-se a aproximação com a dimensão da realidade

social concreta na sua totalidade histórica, nas expressões humanas constantes nas estruturas, processos, significados e representações (MINAYO, 1998).

Por fim, consideramos que o processo de construção deste artigo teve como escopo a necessidade da reflexão acerca da garantia da saúde da mulher, sobretudo em seu ciclo gravídico-puerperal e sua correlação com o princípio da integralidade no SUS, tornando necessária a investigação e aproximação da realidade, de modo a revelar suas inúmeras contradições e significados, tanto para as usuárias como para os/as profissionais nela inseridos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. Racismo estrutural. São Paulo: Pólen, 2019.

BARROS, José Augusto. **Pensando o processo saúde doença: a que responde o modelo biomédico?**. Saúde e Sociedade [online]. 2002, v. 11, n. 1. pp. 67-84. Acesso: 27/07/22. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902002000100008>.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. 2. ed. - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BRAVO, Maria Inez Souza; MATOS, Maurílio Castro. **Projeto Ético-Político do Serviço Social e sua Relação com a Reforma Sanitária: elementos para o debate**. In: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei 8.080/1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos

serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1990.

BRASIL. **Princípios da Atenção Integral à Saúde: Relatório Final da 10ª Conferência Nacional de Saúde.** Brasília: Senado Federal, 1990. Acesso: 01/04/20. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_10.pdf.

BRASIL. Secretaria de Atenção à Saúde. **Humanização do parto: Humanização no Pré-natal e Nascimento.** Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Acesso: 10/05/20. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/parto.pdf>

BRASIL. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher.** Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Acesso: 10/05/20. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf

BRASIL. **Portaria N° 1.459/2011.** Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde a Rede Cegonha. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Atenção ao pré-natal de baixo risco.** Brasília, 2013. Acesso: 04/01/20. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cadernos_atencao_basica_32_prenatal.pdf

[BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas – Sistema de Informações sobre Mortalidade \(SIM\) e Sistema de Informações de Nascidos Vivos \(SINASC\), anos 2015 a 2017. Acesso: 10/05/21. Disponível em: http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02](http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02)

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamento e história.** In: Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2, 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BUSS, Paulo Marchiori; FILHO, Alberto Pellegrini. **A saúde e seus determinantes sociais**. In: Rev. Physis v. 17. Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

CAMARGO, K. R. Jr. **Um ensaio sobre a (in)definição de integralidade**. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R.A. de (Org.). Construção da integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde. Rio de Janeiro: UERJ/ IMS/ ABRASCO, 2003.

CAMPOS, Gastão Wagner. **Saúde pública e saúde coletiva: campo e núcleo de saberes e práticas**. In: Rev. Sociedade e Cultura, v. 3. Goiás: UFG, 2007. Acesso: 04/10/20. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/456/440>

CASTRO, Lígia Laura de Sousa; OLIVEIRA, Isabelly Gomes; BEZERRA, Raylla Araújo; SOUSA, Leilane Barbosa; ANJOS, Saiwori de Jesus Silva Bezerra; SANTOS, Lydia Vieira Freitas. **Assistência pré-natal segundo registros profissionais presentes na caderneta da gestante**. In: Rev. Enferm. UFSM – REUFSM Santa Maria, v. 10. Rio Grande do Sul: 2020. Acesso: 04/01/22. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reufsm/article/view/31236/html>

CISNE, Mirla. **Feminismo e marxismo: apontamentos teórico-políticos para o enfrentamento das desigualdades sociais**. In: Rev. Serviço Social e Sociedade, nº 132. São Paulo: Cortez, 2018.

CECÍLIO, Luiz Carlos. **As necessidades de saúde como conceito estruturante na luta pela integralidade e equidade na atenção em saúde**. In: Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde. Rio de Janeiro: UERJ, 2009.

CUTOLO, Luiz Roberto Agea. **Modelo Biomédico, reforma sanitária e a educação pediátrica**. In: Arquivos Catarinenses de Medicina Vol. 35, 2006. Acesso em 14/05/20. Disponível em: <http://www.acm.org.br/revista/pdf/artigos/392.pdf>

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2021.

GUEDES, Rebeca; SILVA, Ana Tereza; FONSECA, Rosa Maria. **A violência de gênero e o processo saúde-doença das mulheres**. In: Escola Anna Nery Revista de Enfermagem v.13, n.3, 2009. Acesso: 08/03/20. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-81452009000300024>

GRANEMANN, Sara. **Crise econômica e a Covid-19: rebatimentos na vida (e morte) da classe trabalhadora brasileira**. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 19, 2021, e00305137. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00305

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Tradução: Florestan Fernandes. 2ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MATTAR, Laura Davis; DINIZ, Carmem Simone Grilo. **Hierarquias reprodutivas: maternidade e desigualdades no exercício de direitos humanos pelas mulheres**. In: Comunicação Saúde Educação, v.16, n.40. São Paulo: UNESP, 2012. Acesso: 09/04/20. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/icse/v16n40/aop0212.pdf>

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MIGUEL, Luiz Felipe. **A democracia na encruzilhada**. In: Por que gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Desafios atuais do Sistema Único de Saúde - SUS e as exigências para os Assistentes Sociais**. In: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2006.

MINAYO, Maria Célia Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1998.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método na teoria social**. IN Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

NICIDA, Lucia Regina de Azevedo et al. **Medicalização do parto: os sentidos atribuídos pela literatura de assistência ao parto no Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2020, v. 25, n. 11, pp. 4531-4546. Acesso: 04/01/20. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202511.00752019>.

PAIM, Jairnilson Silva. **O que é o SUS?** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

PERNAMBUCO. **Lei N° 16.499**, de 06 de dezembro de 2018. Acesso: 08/01/22. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=41220&tipo=>

PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Rubens Araújo. **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado de saúde**. Rio de Janeiro: IMS- UERJ/ ABRASCO, 2001.

REED, Evelyn. **Sexo Contra Sexo ou Classe Contra Classe**. São Paulo: Sundermann, 2008.

ROCHA, Patrícia Rodrigues; DAVID, Helena Maria Scherlowski Leal. **Determinação ou Determinantes? Uma discussão com base na Teoria da Produção Social da Saúde**. In: Rev Esc Enferm. São Paulo: USP, 2015. Acesso: 08/03/20. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v49n1/pt_0080-6234-reeusp-49-01-0129.pdf

ROCHA, Patrícia Rodrigues; PRADO, Marta; WAL, Marilene; CARRARO, Telma. **Cuidado e tecnologia: aproximações através do Modelo de Cuidado**. In: Rev. Enfermagem Brasil. Acesso: 07/04/21. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reben/v61n1/18.pdf>

SAFFIOTI, Heleieth Bongiovani. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SAFFIOTI, Heleieth Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

SCAVONE, Lucila. **A maternidade e o feminismo: diálogo com as ciências sociais**. In: Cadernos Pagu. São Paulo: Unicamp, 2001.

SOARES, Raquel. **A Contrarreforma na Política de Saúde e o SUS hoje: Impactos e demandas ao Serviço Social**. Tese UFPE, 2010.

ZAMPIERI, Maria de Fátima Mota. **Cuidado humanizado no pré-natal: um olhar para além das divergências e convergências**. Tese UFSC, 2006. Acesso: 20/12/21. Disponível em: <http://tede.ufsc.br/teses/PNFR0547.pdf>

CAPÍTULO 4

PREVIDÊNCIA SOCIAL E CONTRARREFORMAS NO BRASIL: O QUE ESTÁ EM JOGO NA ECONOMIA POLÍTICA?

Júlio César Lopes de Jesus

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.4

INTRODUÇÃO

A previdência social é uma “política social”. Mas, o que essa afirmação significa? Isso quer dizer que, enquanto política social, a previdência tem se constituído em uma forma mediatizada de intervenção nas relações sociais capitalistas, atuando diretamente na reprodução social e material da força de trabalho em sua relação cotidiana com as múltiplas expressões da “questão social” em nosso país, ao mesmo tempo que também atende aos interesses da acumulação de capital. Essa política social tanto pode ser adotada pelo Estado (na condição de “política pública”) quanto por organizações da sociedade civil (particularmente por setores empresariais, bancos e demais agentes financeiros), não sendo assim algo exclusivo de atuação do poder público.

Essa forma de intervenção geralmente vem se dando a partir de ações de natureza político-econômicas, compensatórias, distributivas e setorializadas, a exemplo do que acontece com outras políticas sociais como a educação, a saúde, assistência social, habitação dentre outras, alocando-se recursos monetários específicos para financiá-las, buscando estabelecer, no caso da previdência social, algum nível de proteção social aos segmentos/grupos populacionais aos quais ela se destina. Enquanto política social, a previdência se materializa por meio de benefícios e serviços, os quais satisfazem, ao mesmo tempo, tanto as necessidades de reprodução social das frações da classe trabalhadora que conseguem acessá-la, quanto a determinados interesses dos grupos patronais, garantindo assim parte dos custos da produção material dos trabalhadores em momentos de interrupção das relações de trabalho. Assim, na previdência social, os direitos, benefícios e serviços se materializam sob a forma de *aposentadorias* (por idade, por tempo de contribuição, invalidez e especial), de *pensões* (por morte ou

especial, a exemplo daquelas destinadas às vítimas da hemodiálise de Caruaru¹), de *salários* (maternidade e família) e de *auxílios* (doença, acidente e reclusão).

Nesse sentido, a previdência social adquire profunda relevância a partir daquilo que Marx (2013) denomina de “crítica da economia política”, a qual passou a nortear todo o processo de construção e análise de sua obra prima: *O Capital*. Sobre esse aspecto de determinações acerca de seu método, Chauí (2001) traz uma interessante explicação sobre como Marx o elaborou. A autora resgata a origem etimológica da palavra “economia”, a qual deriva do grego, “*oikonomia*” e que se divide em dois vocábulos: *Oikos*, que significaria “casa” ou “família” e *Nomos*, que quer dizer “regra”, “acordo”. Assim, “*Oikonomia* é, portanto, o conjunto de normas de administração da propriedade patrimonial ou privada, dirigida pelo chefe da família, o *despotes*” (CHAUÍ, 2001, p. 409, grifo da autora). A autora analisa ainda algo que ela reputa como “curioso” acerca da aplicação do termo “economia política” feito por Marx. Para Chauí (2001) a ideia de que a “economia” (*oikonomia*) seria algo circunscrito ao campo privado, aos assuntos da vida particular e, em sua oposição, a “política” seria algo ligado à esfera pública, sendo relacionada às leis e aos direitos na cidade (*polis*), traria, então, uma contradição e inconciliabilidade à aplicação do referido termo. Eis que a autora revela o que está no centro da crítica de Marx no uso dessa terminologia:

A **crítica** da economia política consiste, justamente, em mostrar que, apesar das afirmações greco-romanas e liberais de separação entre a esfera privada da propriedade e a esfera pública do poder, a política jamais conseguiu realizar a diferença entre

1 Essa pensão especial consiste na concessão de um salário-mínimo mensal por parte do Governo Federal aos dependentes dos pacientes que realizavam tratamento de hemodiálise no município de Caruaru (PE) e que culminou com a morte de 142 pessoas em razão de contaminação dessas últimas por omissão e negligência de gestores públicos e de empresários do setor privado da saúde. O direito foi reconhecido a partir da Lei nº 9.422, de 24 de dezembro de 1996, a qual regulamenta a concessão dessa pensão indenizatória. A mobilização coletiva das famílias das vítimas foi fundamental para a efetivação desse direito e teve como contribuição estratégica a ação profissional dos assistentes sociais que atuavam no Serviço Social do INSS à época, a partir do projeto de fortalecimento do coletivo coordenado por este serviço previdenciário naquela ocasião (JESUS, 2023).

ambas. Nem poderia. O poder político sempre foi a maneira legal e jurídica pela qual a classe dominante de uma sociedade manteve o seu domínio. O aparato legal e jurídico apenas dissimula o essencial: que o poder político existe como poderio dos economicamente poderosos, para servir seus interesses e privilégios e garantir-lhes a dominação social. Divididas entre proprietários e não-proprietários (trabalhadores livres, escravos, servos), as sociedades jamais foram comunidades de iguais e jamais permitiram que o poder político fosse compartilhado com os não-proprietários (CHAUÍ, 2001, p. 409-410, grifo da autora).

Dito isso e, de forma análoga ao que analisa Chauí (2001), temos que Behring e Boschetti (2007) também apontam como algo central a questão do método da crítica da economia política de Marx, destacando aí a sua importância para a compreensão da realidade e do objeto concreto que se quer conhecer em sua essência. Assim, para essas autoras,

A investigação sob o enfoque do método da crítica da economia política proposta por Marx consiste, portando, em situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade como recurso heurístico, e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 38).

O controle de capitais, mais contemporaneamente identificado a partir da direção social que se dá aos recursos alocados no fundo público² nacional, destinado ao financiamento das políticas sociais e, em especial, à maior política social pública no Brasil – em termos de volume financeiro – contido no orçamento da União³ é, sem sombra

² Parte-se aqui da categoria de fundo público elaborada por Salvador (2015, p. 9) e que corresponde a “[...] toda a capacidade de mobilização que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas ou pelo uso de suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público”. Para uma discussão mais aprofundada acerca do fundo público, enquanto categoria teórica e política, sugere-se a leitura dos importantes trabalhos de Salvador, Behring e Lima (2019) e Behring (2021).

³ A previdência social é a política social no Brasil que possui o maior orçamento entre as políticas sociais, ficando com cerca de 19,58% do valor global do orçamento da União, sendo quase cinco vezes maior do que os orçamentos destinados à saúde (4,18%) e à assistência social (4,11%), por exemplo. Os recursos do fundo público nacional, destinados à previdência social, só não são maiores do que os valores financeiros utilizados para o que venho chamando de “bolsa banqueiro”, ou seja, o correspondente ao pagamento de juros e amortização da dívida pública nacional, responsável por abocanhar mais da metade (50,78%) de tudo aquilo que é produzido pelo conjunto das forças produtivas – essencialmente pela força de trabalho da classe trabalhadora nacional – no período de um ano, segundo dados mais recentes sobre a execução do orçamento da União de 2021. A ausência de informações e debates sobre a “origem” dessa dívida, além de todo o sofrimento que ela causa aos povos dos países que deixam de ampliar os aportes financeiros necessários para promover a proteção social de seus “cidadãos”, dentre estes o Brasil, faz com

de dúvidas, um dos grandes interesses dos capitalistas, ávidos por superlucros e pela produção e reprodução ampliada de capitais. É com esse objetivo central que as chamadas “contrarreformas”, conforme defendido por Behring (2003) e Coutinho (2010), vêm sendo operacionalizadas no país, buscando dar continuidade ao processo de expropriação de direitos da classe trabalhadora, sobretudo em relação aos direitos derivados da previdência social.

Assim, este artigo não tem a pretensão de esgotar o tema aqui proposto, até mesmo pela natureza e limites que o presente trabalho possui. Dentro do método materialista histórico-dialético e da tradição crítica da economia política de Marx, este artigo busca evidenciar a relação orgânica existente entre os interesses privados dos capitalistas, na garantia da máxima acumulação de seus capitais, e a promoção das contrarreformas - particularmente as que têm a previdência social como alvo - enquanto estratégia privilegiada para alcançar esta finalidade. Além da introdução e de suas considerações finais, esse trabalho conta ainda com outras duas seções que seguem assim divididas: 1. *Previdência social: das origens comunais à sua subsunção aos interesses do capital* e 2. *A crise capitalista mundial e a ofensiva contra a previdência social no Brasil*.

Previdência Social: das origens comunais à sua subsunção aos interesses do capital

A maior parte dos trabalhos que tratam da origem da política de previdência, em contexto mundial, sinaliza para a experiência alemã, constituída a partir da criação dos “seguros sociais” ao final do século XIX⁴, durante o governo do “chanceler de ferro”, Otto von Bismarck (1815-1898). Essas publicações, ao definir tal origem, fazem-

que ela seja compreendida como uma “dívida ilegítima e odiosa” (CHESNAIS, 2012).

⁴ O Estado alemão inicia o seu processo de intervenção no campo da proteção social do trabalho a partir do seguro-doença (1883), seguido do seguro-acidente de trabalho (1884) e, por fim, do seguro por invalidez e velhice (1889) (JESUS, 2023, p. 69).

no situando-a corretamente nos marcos da sociabilidade burguesa, a partir do modo de produção capitalista. Todavia, é expressivo entre grande parte dessas produções o número das que invisibilizam duas das mais importantes experiências precedentes e que possuíam uma lógica de proteção social bem distinta dos seguros sociais bismarckianos. Tratam-se aqui das relações de solidariedade de classe desenvolvidas pelos operários das minas de carvão na França⁵, em meados do século XIX, sendo essa experiência registrada no célebre livro do escritor francês Émile Zola (1840-1902), denominado de “Germinal”, e que foi adaptado para filme em 1993; bem como da experiência desenvolvida em um importante evento histórico, de repercussão mundial, há pouco mais de 150 anos, ocorrido na capital francesa, o qual ficou conhecido como “Comuna de Paris”, em 1871.

Um dos trabalhos que registra a experiência da Comuna de Paris e de sua influência para o surgimento da previdência social no mundo é o instigante artigo de Granemann (2013). Essa autora traz contribuições importantes acerca da real experiência que influenciou a formação dos “seguros sociais” bismarckianos. Segundo a autora, a primeira iniciativa histórica que teria servido de inspiração para o surgimento dos seguros sociais na Alemanha foi a experiência revolucionária desenvolvida a partir da Comuna de Paris, em seu breve período de existência e resistência⁶. Granemann (2013), por exemplo, é

5 É singular a contribuição de Boschetti (2003, p. 61) ao nos remeter à experiência dos mineiros franceses e atribuir a ela a origem de uma política social com perspectiva de proteção social de base solidária, coletiva e não condicionada a contrapartidas. Esse modelo consistiria na constituição de fundos financeiros por contribuições solidárias desses trabalhadores para suprir as necessidades de reprodução social dos mineiros e de suas famílias em momentos de não-trabalho (afastamento por doença, acidente e morte, por exemplo). Como não havia nenhuma garantia de proteção social aos trabalhadores fora das relações de produção capitalista, nem por parte dos patrões nem por parte do Estado, essa seria a forma imediata de garantir a sobrevivência desses operários e de suas famílias durante esse difícil período.

6 A Comuna de Paris é instaurada oficialmente em 18 de março de 1871, quando os comuneiros tomam o poder político da capital francesa e obrigam o então governo da ordem burguesa a ser transferido para a cidade de Versalhes. A Comuna durou até 29 de maio daquele mesmo ano, quando, após 72 dias de seu início, veio a sucumbir depois de sete dias de intensas batalhas que reuniram não só as tropas francesas, mas também o exército prussiano comandado por Bismarck. Teve como saldo cerca de 30 mil *comunards* – incluindo aí mulheres e crianças – assassinados, em sua maioria entre os dias 21 e 28 de maio, na chamada “semana sangrenta”; aproximadamente 38 mil transformados em prisioneiros e 7 mil deportados do país. Para maiores detalhes e particularidades sobre a Comuna de Paris sugere-se a leitura dos importantes trabalhos de Lissagaray (1995), González (1999), Marx (2011) e Merriman (2015).

taxativa em relação a essa defesa quando resgata elementos históricos do citado período em que os líderes da Comuna de Paris estabeleceram para os “comuneiros” – ou seja, para aqueles que compartilhavam e defendiam esses “novos traços de sociabilidade” (GRANEMANN, 2013, p. 240), um conjunto de direitos que se constituiria naquilo que a autora considera como a primeira experiência ou, em suas palavras, “as legítimas protoformas do que conhecemos hoje por políticas sociais” (GRANEMANN, 2013, p. 247), especialmente em relação à previdência e à saúde. Dessa forma, como defende Granemann (2013, p. 250), “as políticas sociais [...] são antes de tudo uma criação das lutas dos comuneiros. Somente em 1880, Bismarck viu-se obrigado a incorporá-las em razão do desenvolvimento da organização da classe operária alemã”.

O próprio Marx (2011) desenvolveu uma profunda análise sobre a Comuna de Paris e sua importância histórica para a classe trabalhadora. Em seu “A guerra civil na França”, escrito no calor dos acontecimentos históricos à época, Marx traduziu essa experiência como *“essencialmente, um governo da classe operária, o produto da luta da classe produtora contra a classe apropriadora, a forma política enfim descoberta para se levar a efetivo a emancipação econômica do trabalho”* (MARX, 2011, p. 59, grifo nosso). E essa “emancipação econômica do trabalho”, pretendida pela Comuna de Paris e mencionada por Marx (2011), confirma-se nas análises de Granemann (2013), a qual identifica que havia uma concreta subversão do padrão histórico da sociedade capitalista, o qual atrela o acesso a alguns direitos a partir do compulsório trabalho assalariado formal. Dessa forma, tais direitos sociais na Comuna não possuíam, como hoje possuem, a compulsória obrigação de manter a relação dos trabalhadores com o trabalho assalariado formal e, conseqüentemente, com contrapartidas financeiras permanentes. Esse fato, conforme relembra a autora,

demonstra que a proposta da Comuna de Paris se baseava na “construção de uma sociedade alicerçada na emancipação econômica do trabalho” (GRANEMANN, 2013, p. 247), algo impensável para a maior parte dos sistemas de proteção social no capitalismo, os quais estão intrinsecamente baseados na dinâmica do trabalho assalariado. Evidentemente que essa proposta trazia assombro aos governos da ordem burguesa de toda a Europa, unindo-os contra a Comuna de Paris e seus ideais. Isso não foi diferente com o governo da Prússia, atual Alemanha:

Bismarck temia que a insatisfação e a revolta dos segmentos mais organizados dos trabalhadores na Alemanha, geradas pelo processo de intensa exploração da força de trabalho, aliado ao pauperismo do proletariado alemão – o qual crescia proporcional e contraditoriamente ao aumento da produção de riquezas e da acumulação capitalista – pudessem ameaçar a ordem burguesa no país. A criação dos “seguros sociais” foi, então, uma estratégia do chanceler alemão para gerar uma espécie de pacto entre as classes sociais antagônicas e, dessa forma, preservar o sistema político e econômico vigente naquele país (JESUS, 2023, p. 69-70).

Assim, o que aconteceu foi que Bismarck, estrategicamente, tomou de assalto a ideia original fundada a partir das experiências revolucionárias da classe trabalhadora, na Comuna de Paris, subvertendo-a em favor dos interesses e das necessidades do capital e da ordem burguesa, subordinando a lógica de proteção social da previdência não mais a um direito universal, mas sim aos que estariam obrigados a trabalhar e a ter algum direito por meio do compulsório trabalho assalariado formal. Desde então, o modelo alemão do seguro social generalizou-se por outros países em escala planetária, tanto nos países capitalistas centrais quanto nos países da periferia do capitalismo dependente.

Dessa forma, ainda que se reconheça a importância da experiência solidária desenvolvida pelos mineiros franceses, este artigo opta pela defesa de que foi a Comuna de Paris a grande responsável

por produzir um modelo de proteção social que, dentre outras políticas sociais, contribuiu para dar origem à política de previdência social, a partir de uma perspectiva de universalização da proteção social da classe trabalhadora e que, posteriormente, passou a ser deturpada por Bismarck. Essa opção se dá por algumas razões: *primeiro*, porque a Comuna de Paris foi uma experiência constituída fora da sociabilidade burguesa, rompendo com a necessidade de subsunção do trabalho ao capital, na qual os trabalhadores não dependiam mais do trabalho assalariado formal para ter acesso aos direitos derivados da previdência, o que não aconteceu na experiência desenvolvida pelos mineiros franceses, os quais constituíram os seus fundos solidários a partir de parte dos salários diretos que recebiam por meio do trabalho assalariado nas minas de carvão; *segundo*, pela quantidade de integrantes (“comunards”) que passaram a compartilhar a nova sociabilidade proposta pela Comuna. Não se sabe ao certo quantos eram os mineiros franceses que participaram da cotização para a formação de fundos solidários de socorro, porém, é possível afirmar que dificilmente esse número superaria as dezenas de milhares que compuseram as fileiras da Comuna de Paris, o que torna essa experiência muito mais consistente do ponto de vista numérico em relação aos seus integrantes; *terceiro*, porque a expressividade da Comuna de Paris, a sua influência em escala planetária e a capacidade de desafiar o capital foram imensamente maiores do que aquela constituída pelos mineiros franceses, sendo ainda hoje lembrada, estudada e celebrada por inúmeros grupos, entidades e pessoas que defendem uma outra ordem societária, antagônica à sociedade burguesa e ao modo de produção capitalista.

A origem da Previdência Social no Brasil

A experiência de constituição da política de previdência no Brasil não foi diferente do que ocorreu no centro do capitalismo mundial, apesar de possuir as suas particularidades. No Brasil, com a rápida expansão da industrialização nos grandes centros urbanos, iniciada ao final do século XIX – particularmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo – e intensificada no início do século XX; com a abolição da escravidão, tornando a população negra uma potencial força de trabalho livre no país; com o aumento da massa proletária, potencializada com o processo de migração interna e da imigração internacional; bem como com a intensificação da exploração da força de trabalho e do aumento do sofrimento dos trabalhadores, a partir das baixas remunerações, precárias condições de vida, extenuantes jornadas de trabalho semanais, a ausência de proteção social por parte dos patrões e do Estado em momentos de adoecimento, acidentes, mortes, maternidade etc., a “questão social”⁷ passava a ser cada vez mais posta em evidência.

Algumas determinações sócio-históricas, tanto internas quanto externas, contribuíram para que o processo de organização da classe trabalhadora no Brasil pudesse se desenvolver mais rapidamente. A nível internacional, destacam-se a Revolução Russa de 1917, que expôs ao mundo um movimento exclusivamente feito pelo proletariado e camponeses no sentido de derrubar o poder dos imperadores e

⁷ Recorre-se às aspas postas na palavra “questão social” no sentido demarcado por Netto (2001) quando o autor analisa uma espécie de ressemantificação que esse termo vai sofrer em razão dos interesses burgueses. Netto (2001) então analisa que a origem do termo “questão social” surge, a princípio, para dar conta do fenômeno do pauperismo, surgente por ocasião do processo de industrialização da Inglaterra nas últimas duas décadas do século XVIII. Decorrente das difíceis condições de vida da classe trabalhadora e a partir do desenvolvimento de sua consciência de classe (“classe para si”), é na primeira metade do século XIX, como relembra Netto (2001), que o proletariado, nos principais países industrializados da Europa, sobretudo na Inglaterra, passa a questionar a ordem social instituída e a enfrentá-la, ameaçando-a em suas bases de sustentação. A partir desse movimento mais organizado do proletariado, as frações burguesas passaram a tratar a “questão social” dentro de suas referências e interesses conservadores, descolando-a, no seu trato, dos fundamentos da sociedade capitalista, naturalizando-a sem enfrentar em momento algum o sistema político-econômico que lhe dá origem e que é justamente a da relação conflituosa entre capital e trabalho. Daí surge a necessidade de pôr aspas na palavra “questão social” para indicar seu traço mistificador na sociedade burguesa.

constituir processos democráticos, construídos coletivamente “pelos de baixo”, como diria Fernandes (2006), bem como pela assinatura do “Tratado de Versalhes”, em 28 de junho de 1919, o qual, por ocasião do término da Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918), sinalizava para a tendência de responsabilização do Estado na criação de uma legislação social do trabalho, buscando, com isso, a reconstrução da paz social no pós-guerra. Já no plano interno, temos o fim do regime escravagista no último quartel do século XIX, impondo a adoção da mão de obra livre no país e os processos de assalariamento desta última, ainda que de forma precária, sem definição de regras de pagamento, valores mínimos etc.; o reconhecimento do direito de greve no Brasil, a partir do Decreto nº 1.637, de 05 de fevereiro de 1907, o qual permitia a “livre associação operária”, ainda que sob as condições e a vigilância impostas pelo Estado burguês⁸; a intensificação da exploração da força de trabalho, inclusive de mulheres e crianças, com jornadas de trabalho semanais que ultrapassavam as 14 horas diárias, bem como os problemas relacionados ao trabalho noturno e insalubre, os frequentes adoecimentos, acidentes, as mutilações e, inclusive, as mortes nos locais de trabalho, sem que houvesse proteção social alguma dos trabalhadores e de suas famílias por parte dos patrões e do Estado e, por fim; a eclosão da primeira grande greve nacional, em 1917 – mesmo ano da Revolução Russa – tendo maior repercussão nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, o que deu maior visibilidade à classe trabalhadora no Brasil e às suas demandas e reivindicações coletivas. Colocava-se aí, explicitamente, a “questão social” em expressiva evidência. Nesse sentido, conforme analisam Iamamoto e Carvalho (2004, p. 77),

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento

⁸ Conforme registra Vianna (1989, p. 50), os sindicatos “estavam obrigados a registrar os seus estatutos e a enviar a relação dos membros de sua diretoria para a repartição competente, bem como a se pautarem pelos princípios de harmonia entre o capital e o trabalho”.

como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão.

O que aqui passa a ser posto em evidência é o que Marx e Engels (2007) já analisavam e defendiam desde os primeiros parágrafos de seu “O Manifesto do Partido Comunista”, publicado pela primeira vez em 1848. Segundo os autores alemães, “A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes” (MARX; ENGELS, 2007, p. 40). Posta em movimento, a luta de classes no capitalismo possibilitou – e ainda vem possibilitando – uma contraofensiva da classe trabalhadora aos interesses da classe burguesa e de seu domínio hegemônico, não a deixando livre em sua sanha predatória para a obtenção a qualquer custo da mais valia e da reprodução ampliada de capitais, a qual só pode ser obtida por meio da intensa exploração da força de trabalho. Assim, no Brasil, como traço peculiar do Estado liberal e repressor, a resposta tradicionalmente adotada para lidar com as “disfunções sociais”, com os “desajustados” e com aqueles que representavam alguma ameaça aos interesses dominantes, sempre foi o da violência enquanto método de intervenção privilegiado. Todavia, com a generalização dos protestos, das reivindicações e da organização da classe trabalhadora no país, a repressão e a violência já não eram instrumentos suficientes para resolver o “problema”.

Eis que no Parlamento Nacional, em meio aos debates intensos em razão da conjuntura nacional, os parlamentares se dividiam basicamente em dois grupos: os que não queriam abrir concessões aos trabalhadores e, dessa forma, manter o modelo de intervenção clássico do Estado liberal no Brasil, ou seja, o da repressão, e os que entendiam ser necessária a adoção de regras e mecanismos de proteção social que atendessem a determinadas demandas dos trabalhadores, buscando estabelecer algum nível de pacificação entre capital e trabalho, ao

mesmo tempo que também atenderiam aos interesses do capital. Liderando esse último grupo estava o Deputado Federal por São Paulo, Eloy de Miranda Chaves (1875-1964), um legítimo burguês, conforme análise detalhada de seu perfil feita por Jesus (2023, p. 87-88) e que, ainda que representasse os interesses burgueses, veio a compreender, com as experiências de gestão que teve em São Paulo, durante as greves em 1917⁹, que apenas com a ação repressiva não conseguiriam conter o avanço do movimento operário nacional.

Assim, em 05 de outubro de 1921, Chaves apresenta ao Parlamento Nacional a sua proposta¹⁰ de superação dos conflitos entre patrões e empregados no país. Todavia, devido à falta de apoio e consenso em torno da proposta, a mesma só seria aprovada após mais de um ano, quando a “questão social” no país chegava a níveis preocupantes para a classe burguesa no poder. Reunidas as condições objetivas que favoreciam a sua concretização, foi então aprovada a proposta apresentada por Eloy Chaves, em 24 de janeiro de 1923. O Decreto nº 4.682, que ficou conhecido como “Lei Eloy Chaves”, em homenagem ao seu relator e proponente, passou a criar, oficialmente, a previdência brasileira, definindo os seus critérios, beneficiários, benefícios e demais direitos e deveres iniciais¹¹.

9 Lembra-se aqui que Chaves, licenciado do cargo de Deputado Federal, exerceu a função de secretário de Negócios da Justiça e da Segurança Pública, entre os anos de 1913 e 1918, enfrentando nesse período o movimento grevista de 1917, sendo esse período histórico decisivo para a posição que ele viria a adotar em seu retorno para o Parlamento Federal, em 1919, como analisado por Jesus (2023).

10 Importante registrar que essa proposta não era necessariamente de Eloy Chaves, mas sim de empresários do setor ferroviário paulista e que lhes apresentavam a ideia que seria uma experiência já desenvolvida por eles em suas empresas (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 291; MALLÓY, 1986, p. 53; FALEIROS, 2010, p. 85). Contudo, ressalta-se ainda que a ação dos empresários das ferrovias paulistas já era uma apropriação de experiências de solidariedade operárias que vinham sendo realizadas anteriormente, como evidenciam Simão (1981), Malloy (1986) e Zanirato (2003), sobre as chamadas “sociedades de ajuda mútua” ou “mutualismo”.

11 Seu alcance foi inicialmente muito curto, destinando-se apenas aos trabalhadores dos setores econômicos mais estratégicos do país naquele momento, a exemplo dos trabalhadores ferroviários e, em 1926, sendo estendida aos trabalhadores portuários e marítimos. A Lei Eloy Chaves previa que teriam direitos derivados da previdência os trabalhadores ferroviários que possuíssem pelo menos seis meses de vínculo contínuo com as respectivas empresas, tendo então o direito à aposentadoria ordinária (por idade) ou por invalidez; aos “socorros” médicos; aos medicamentos a preços mais acessíveis (subsidiados) e; à pensão por morte para seus dependentes. Os socorros médicos também foram estendidos aos membros da família que conviviam sobre o mesmo teto com o empregado, conforme previsto no Art. 9º desse Decreto.

Assim, por meio da organização, luta e consciência de classe, os trabalhadores no Brasil, no processo de disputa com a hegemonização do poder das frações burguesas no país, conseguiram arrancar uma importante conquista para suas demandas de proteção social, ainda que essas conquistas também satisfizessem os interesses do capital, seja na gestão e controle do fundo público previdenciário por parte do Estado, seja por garantir aos patrões o custo com a reprodução social do trabalho do conjunto daqueles trabalhadores afastados temporária ou permanentemente das relações de produção. A previdência social, por essas características de arrecadação a longo prazo e de grandes volumes financeiros, desde sempre, passou a interessar às frações burguesas, tanto na sociedade quanto dentro do Estado, como analisado por Granemann (2012, p. 254),

É, precisamente, a gigantesca capacidade “econômica” da política previdenciária de acumular recursos que faz dela uma alternativa e um instrumento para o enfrentamento das crises do capital e não o contrário; dito de modo diverso, não é porque está em crise que a política social previdenciária sofre tantos ataques; é sua exuberância acumulativa de recursos, sua possibilidade de longo prazo de mobilizar extensas quantidades de dinheiro que faz dela uma importante saída para o capital e que não deve estar – do ponto de vista do grande capital e de seu Estado – subordinada ao trabalho sob a forma de repartição solidária da classe trabalhadora e como elemento potencial para a formação da consciência de classe para si.

Ainda que tenha passado por várias e profundas mudanças, desde sua criação até os dias atuais, seja pelo movimento de sua expansão – com a criação de novos direitos e a extensão de seus benefícios a novos segurados – seja pelos mecanismos que favoreceram a sua contenção – aqui denominados de “contrarreformas” (BEHRING, 2003; COUTINHO, 2010) – a previdência social permanece sendo uma política social de grande interesse para as disputas estabelecidas entre capital e trabalho, acentuando a sua importância na análise crítica da economia política.

A crise capitalista mundial e a ofensiva contra a Previdência Social no Brasil

O capitalismo, enquanto sistema econômico totalizante, frequentemente encontra-se em crise. Essa é parte integrante de seu ser, é sua constituição orgânica. Não existe capitalismo sem crise. Afinal, como defendido pelo próprio Marx (2013), o capitalismo, em si mesmo, “engendra os meios materiais de sua própria destruição” (MARX, 2013, p. 831). Como tal e, semelhantemente a um parasita, o capitalismo, para sobreviver, busca um hospedeiro saudável, que lhe permita drenar a sua energia e, dessa forma, revigorar a sua capacidade restaurativa. Enquanto o capitalismo mundial, particularmente nos países de “capitalismo tardio” (MANDEL, 1985), apresentava taxas ascendentes de lucro e, com isso, mantinha inalterada a sua capacidade de reprodução do capital, a exemplo do que ocorreu no pós-segunda guerra mundial, nas chamadas “três décadas gloriosas” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 195) ou, nos termos de Mandel (1990), em um período de “onda longa expansiva”, sem sobressaltos significativos, a busca pela reprodução do capital não incidiu tão corrosivamente sobre os direitos da classe trabalhadora, como analisado por Mandel (1990),

Essa expansão (boom do pós-guerra) tinha dado um impulso poderoso a um novo avanço das forças produtivas, a uma nova revolução tecnológica. Propiciou um novo salto para a concentração de capitais e a internacionalização da produção, as forças produtivas ultrapassando cada vez mais os limites do Estado burguês nacional (tendência que começou a se manifestar desde o início do século, mas que se amplificou consideravelmente desde 1948) (MANDEL, 1990, p. 11-12).

Todavia, com a crise capitalista dos anos 1970, que se replicou em uma crise do próprio modelo de acumulação keynesiano-fordista, da crise dos monopólios e do capital produtivo, o sistema capitalista internacional intencionou um rompimento com a lógica de proteção social posta desde o início dos anos 1940, particularmente

com a adoção do modelo de seguridade social britânico, o qual ficou conhecido por “Plano Beveridge”. Para os capitalistas essa lógica deveria ser superada. O Estado, por sua vez, deveria retirar-se da condição de provedor principal, de garantidor de direitos, permitindo à sociedade civil, metamorfoseada no “mercado”, a devida liberdade para desenvolver desde suas relações econômicas até as demais formas de proteção social de seus integrantes. Nesse sentido, o desmonte das políticas sociais e dos serviços públicos passava a ser o alvo dos capitalistas e o novo nicho de negócios que catapultaria a reprodução ampliada de capital.

Com isso, renovam-se as bases liberais de atuação do Estado, em sua nova fase, a partir das teorias neoliberais¹². Os direitos sociais, suas garantias e expansão, deveriam ser detidos, em nome da austeridade fiscal, do controle da inflação e da redução dos gastos públicos. O fator econômico passava, então, a se sobrepor aos interesses e às necessidades de reprodução social da classe trabalhadora. Governos conservadores, alinhados a esse novo ideário, começavam a surgir no horizonte dos anos 1970 e 1980, seja em países capitalistas periféricos, como no caso do Chile, a partir da imposição de uma ditadura militar sangrenta, em 1973, sob o comando do General Augusto Pinochet (1915-2006), derrubando o governo democraticamente eleito do presidente socialista Salvador Allende (1908-1973), assassinado pelos agentes da ditadura chilena, seja ainda nos países capitalistas centrais, a exemplo da Inglaterra, em 1979, com a eleição da “dama de ferro”, Margaret Thatcher (1925-2013) para o cargo de primeira-ministra, assim como nos EUA, a partir da eleição presidencial de Ronald Reagan (1911-2004), em 1980. O que se evidenciou com esses governos foi uma brutal ofensiva contra os direitos sociais da classe trabalhadora, o

¹² Aqui, ainda que seja importante para a análise proposta por este artigo, não objetivamos promover um aprofundamento da discussão acerca do neoliberalismo. Contudo, sugere-se como importante leitura e contribuição teórica, dentre outras referências, o trabalho de Anderson (1995), o qual faz um primoroso resgate histórico e teórico a esse respeito.

desmonte dos serviços públicos, o desfinanciamento das políticas sociais, o incentivo às leis de mercado e a desregulamentação das leis econômicas e do trabalho, o combate à organização sindical, em uma ação orquestrada que possuía como finalidade central a “restauração do poder da classe dominante”, como conclui Harvey (2014).

A estes governos, alinhados aos interesses do grande capital, seguiram-se outros tantos, seja nos anos 1980, seja na década de 1990. Esses governos, para subsidiar seus programas de gestão, tiveram um grande incentivo político-ideológico ao final da década de 1980. Com a crise do “socialismo real”, a partir da progressiva dissolução da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no leste europeu, concluída em 1991, bem como com a queda do muro de Berlim, em 1989, o capital passou a avançar em suas bases de sustentação programática. Diante desse cenário favorável aos interesses capitalistas, naquele mesmo ano de 1989, foi realizado um encontro na capital dos EUA, o qual reuniu vários representantes do grande capital financeiro internacional, a exemplo do Federal Reserve (O Banco Central nos EUA), do Departamento do Tesouro dos EUA, bem como do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), tendo como objetivo central estabelecer um grande pacto entre os governos no mundo acerca da adoção de um programa em comum para a intervenção na macroeconomia internacional. Esse encontro ficou amplamente conhecido como “Consenso de Washington”¹³ e passou a representar, nas palavras de Harvey (2014, p. 23), uma grande “articulação” do capitalismo mundial e das classes dominantes. Embora suas prescrições possuíssem um caráter geral, de avaliação e orientação para o mundo capitalista, sua direção central

13 A literatura que trata acerca do consenso de Washington, dentro das produções de natureza crítica, é significativamente ampla, a exemplo das ricas contribuições de Sader e Gentili (1995), Tavares (1995), Batista (1995), Soares (2000), Laurell (2002), Said (2008), Pereira (2010), Mota (2011) e Harvey (2014), apenas para citar alguns, não sendo necessário maior aprofundamento por parte deste artigo.

teve como alvo principal os países da América Latina e Caribe. Suas consequências para o Brasil foram trágicas em múltiplos aspectos, particularmente para as políticas e direitos sociais e, sobretudo, em relação à previdência social.

A Previdência Social no Brasil e o jogo da economia política

Nos anos 1980, após mais de duas décadas de Ditadura Civil-Militar, com as fraturas no regime democrático (ainda que em sua versão burguesa e com todo o formalismo que ela nos traz, sem um caráter substancial no campo da cidadania), uma profunda crise capitalista e suas refrações na dinâmica econômica, social, política e cultural, imerso em uma dívida pública impagável e que colocava o país de joelhos ante os interesses dos países capitalistas centrais e seus organismos financeiros internacionais, o Brasil ainda conseguiu um “respiro”, a partir da proclamação da Constituição Federal de 1988. Apesar de um cenário econômico adverso, a efervescência política no combate à ditadura e na luta pela democratização do país possibilitou que algumas pautas históricas da classe trabalhadora pudessem ser incorporadas na nova carta constitucional. Todavia, sob a influência real das diretrizes emanadas pelo Consenso de Washington, postas em prática por Fernando Collor de Melo, o primeiro presidente civil eleito pelo voto direto pós-ditadura, o conteúdo da Constituição Federal de 1988 começava a ser esvaziado, especialmente no que se refere à previdência social¹⁴. Collor de Melo não foi o único a seguir este receituário neoliberal, sendo a adoção deste último observada durante os governos de seus sucessores, seja em maior seja em menor grau.

¹⁴ Sobre o governo Collor de Melo e suas ações voltadas à previdência social, sugere-se a leitura de Cabral e Domingues (1991).

No jogo da economia política cabe sempre às frações burguesas buscar estabelecer o interesse privado sob a agenda de interesse público, ou seja, fazer valer a sua hegemonia de poder político e econômico no comando das decisões do Estado e redirecionar as ações deste último em proveito próprio. Dito isto, tomar o poder de assalto, seja por meio da imposição de uma ditadura – quando a conjuntura dentro do jogo da democracia burguesa não lhes é favorável – seja por meio dos seus representantes eleitos dentro da lógica democrático-burguesa formalista – com massiva interferência do poder econômico e ideológico (este último, auxiliado pela grande mídia e seu comprometimento com a classe dominante) – têm sido, com frequência, uma das estratégias burguesas para alcançar os seus objetivos. Exatamente por esse motivo o Estado é tão estratégico para a classe burguesa, porque, como relembra Mandel (1985, p. 335), ele é “o parteiro do modo de produção capitalista”.

Com a crise do capitalismo monopolista e do capital produtivo, o mundo das finanças passa a adquirir maior poder. O capital financeiro, materializado em seus diversos agentes (bancos, fundos de investimentos, companhias de seguros, fundos de pensão), passou a atuar firmemente no sentido de sabotar a natureza de “seguridade social” que possui a previdência brasileira, buscando transformá-la em um espaço de grande potencial para a acumulação e reprodução de capital, por meio da sua transformação de “direito” em “mercadoria”, seguindo o projeto neoliberal. Afinal, como já constata Harvey (2014, p. 41), “a neoliberalização significou a ‘financeirização’ de tudo”, inclusive da própria previdência social. Nesse sentido, destruir a lógica de proteção social do trabalho, presente na previdência social, transformando-a cada vez mais em um grande “seguro”, condicionando o acesso aos direitos derivados dela às contrapartidas financeiras por parte dos trabalhadores, afastando-a da perspectiva

de universalização e de sua natureza de seguridade social, tem sido a grande estratégia do capital para garantir a sua acumulação. Assim, como analisa Jesus (2018, p. 167-168),

A transformação da política social em “produto financeiro” e a mercantilização dos direitos e benefícios da Previdência Social vêm alimentando as tendências de financeirização e especulação econômicas, a partir das aposentadorias e pensões dos trabalhadores. Seu principal alvo passa a ser um fundo público altamente rentável e, por isso mesmo, muito cobiçado pelos setores rentistas da economia nacional e internacional, de modo que a orientação macroeconômica reinante passa a ser a da contratação de tais serviços e benefícios junto ao “mercado”, por meio de contribuições particulares e através de bancos (particularmente os privados), e não mais através do Estado social, sob a forma de direitos de seguridade social, garantidas pelo Estado, como expresso na Constituição de 1988.

A estratégia da classe dominante de superar os entraves da produção capitalista, em busca da maximização do lucro e da reprodução ampliada de capitais e por meio de sua forma financeirizada, vem se materializando a partir das chamadas “contrarreformas”, aquelas que, conforme analisa Behring (2003, p. 281, grifo nosso), representam “*um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas*”. Seu significado, como alertam Behring (2003) e Coutinho (2010), tem passado por uma carga considerável de mudanças ideopolíticas, em uma espécie de ressemantificação (BEHRING, 2003) advinda da palavra “reforma”, atribuindo a esta última um sentido oposto ao que historicamente ela possui. Dessa forma, como analisa Coutinho (2010, p. 35),

estamos diante da tentativa de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle. Estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem sucedida.

Essas contrarreformas, em relação à previdência social, seguem um “movimento” que, como analisado por Silva (2021), possui a nítida intenção de frear a tentativa de implementação da seguridade social prevista na Constituição Federal de 1988, apresentando, para isso, algumas estratégias privilegiadas adotadas pelos donos do capital e contando com a decisiva atuação do Estado nesse processo. Entre essas estratégias estão:

a privatização de empresas estatais e dos serviços públicos; as políticas de austeridade fiscal e subordinação dos governos aos compromissos da dívida pública; o enraizamento do projeto neoliberal dado ao tempo prolongado de seu domínio e a capacidade corroída da reação dos trabalhadores em face do desemprego prolongado, da precarização do trabalho, da queda de participação da massa salarial no Produto Interno Bruto (PIB), entre outros (SILVA, 2021, p. 34).

Cabe aqui destacar que o desmonte das empresas estatais e dos serviços públicos – os quais atendem primordialmente às demandas e necessidades da classe trabalhadora que possui reduzida ou nenhuma condição de acesso a serviços e bens providos pela iniciativa privada – é algo nitidamente encontrado no Brasil a partir dos anos 1990 e em diferentes governos. Seja por meio das privatizações, fartamente identificadas durante o governo do presidente Cardoso (1995/2002)¹⁵ e nos governos Temer (2016/2018)¹⁶ e Bolsonaro (2018/2022), seja por meio do sucateamento, das terceirizações e do desfinanciamento desses serviços públicos¹⁷ – algo observado em maior ou menor

15 Uma importante contribuição para entender o impacto negativo que as ações adotadas pelo governo Cardoso tiveram para o desenvolvimento do país se encontra no trabalho organizado por Lesbaupin (1999).

16 O governo Temer, apesar de curto tempo, apresentou, desde o seu início, uma forte ação contrarreformista acerca das políticas sociais, sobretudo em relação à previdência social. Nos três primeiros meses desse governo a ação programática de desmonte da previdência social foi brutal, conforme analisado por Jesus e Lopes (2017), não sendo ainda pior em virtude da capacidade de resistência e reação da classe trabalhadora no Brasil, em particular daquelas frações com maior poder de organização, a exemplo dos servidores públicos, o que conseguiu barrar a proposta contida no Projeto de Ementa Constitucional (PEC) nº 287/2016, de autoria do Poder Executivo.

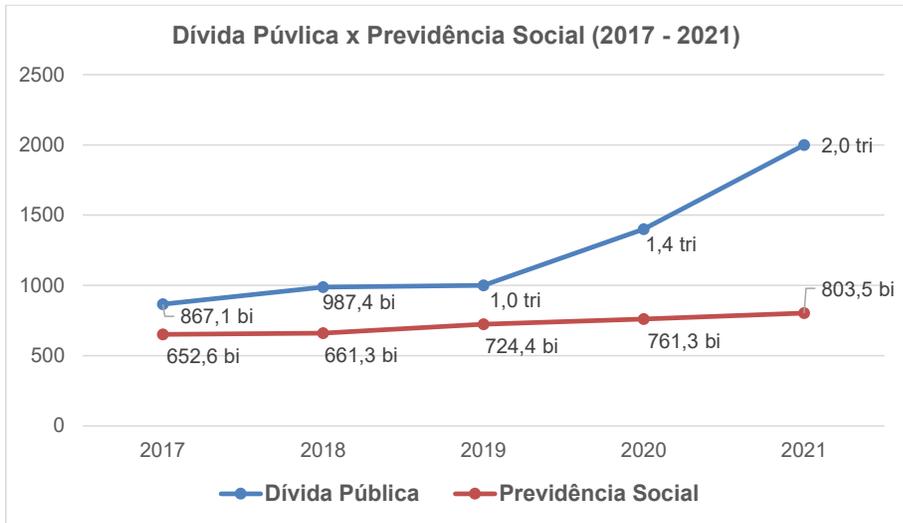
17 Em relação à previdência social é muito oportuno analisar o momento atual que vive o órgão gestor nacional desta política social no Brasil. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) vem sofrendo um processo acelerado de desmonte de sua estrutura. O fato de ser a maior autarquia pública da América Latina, com cerca de 35 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais (este último no caso do Benefício de Prestação Continuada - BPC) ativos e mantidos sob a sua responsabilidade, não tem impedido o órgão de passar por uma ampla reestruturação produtiva, visando o corte de gastos não apenas com o financiamento de seus serviços e benefícios, mas também com o seu corpo funcional. Aliás, neste exato

intensidade em todos os governos dos anos 1990 até os dias atuais – o corte de investimentos nessas áreas sociais tem sido frequentemente reivindicado pelo grande capital. Dessa forma passam a sobrar mais recursos do fundo público nacional para redirecioná-los aos setores mais estratégicos e lucrativos para os interesses privados dos capitalistas. Isso pode ser observado, por exemplo, na adoção por parte do Estado brasileiro de alguns mecanismos de austeridade fiscal, como o superávit primário, a Desvinculação de Receitas da União (DRU), bem como os impedimentos legais de gastos públicos, a exemplo da lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 82/95) e da lei do “teto de gastos” (Ementa Constitucional nº 95/2016).

Esse conjunto de estratégias burguesas, voltado à hegemonização do poder da classe dominante e dos interesses do grande capital sobre a previdência social, também se reverte na contenção do gasto público com essa política social, a partir das diversas contrarreformas implementadas no Brasil ao longo das últimas décadas¹⁸. Todavia, a mesma tendência regressiva não é observada, por exemplo, em relação ao gasto do orçamento nacional destinado à amortização e pagamento de juros da dívida pública do país, conforme indica o gráfico a seguir.

momento em que este artigo é escrito, os servidores públicos do INSS deflagram uma greve nacional, iniciada no dia 23 de março, e que já atinge 26 das 27 unidades da Federação. Entre as reivindicações feitas pelos servidores do órgão estão a realização imediata de concurso público, tendo em vista que, nos últimos cinco anos, o INSS perdeu cerca da metade de sua força de trabalho; um freio nas terceirizações e na contratação de militares para atuar no órgão; a revisão das metas impostas aos servidores e que têm aumentado bastante nos últimos anos, contribuindo para o maior afastamento de servidores por razão de adoecimento; a posição contrária ao corte de recursos do orçamento do INSS anunciado pelo governo Bolsonaro no valor aproximado de um bilhão de reais, o que inviabilizará a continuidade de alguns serviços do órgão, entre outras reivindicações. Dados recentes revelam que antes mesmo da greve dos servidores do INSS ter início já havia cerca de 2,85 milhões de requerimentos à espera de resposta do órgão previdenciário, conforme indicado pelo O Globo (2022).

¹⁸ Não é possível, apenas com este trabalho, abordar as especificidades dessas propostas bem como os seus resultados ao longo das últimas três décadas e dos governos que as implementaram. Já há um conjunto de autores e seus importantes trabalhos que o fazem. A título de sugestão indica-se aqui os trabalhos de Silva (2012), Jesus e Lopes (2017), Jesus e Silva (2018) e Jesus (2023).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil.

O gráfico 1 apresenta uma comparação dinâmica do gasto público nacional tanto com a previdência social quanto com a dívida pública nacional. A extração desses dados foi feita a partir do Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas (SIGA Brasil) e tomou por base os últimos cinco anos, período no qual se deu início a uma orientação macroeconômica mais ortodoxa na condução da política econômica nacional, e que foi um momento historicamente demarcado pela deposição de Dilma Rousseff da presidência da República, por meio de um golpe de Estado concretizado em 2016, colocando em seu lugar o então vice-presidente da República, Michel Temer, aprofundando-se a partir daí o ideário neoliberal no Estado brasileiro. A análise desses dados permite demonstrar que, embora o gasto público com a previdência social tenha apresentado um crescimento nominal nesse período, tal crescimento de gasto foi fortemente contido em função das contrarreformas da previdência social adotadas no país, especialmente daquelas realizadas na última década.

Contudo, ainda sobre a análise do Gráfico 1, é curioso observar que o discurso da “austeridade fiscal”, da necessidade do controle das contas públicas, da contenção de gastos em nome da estabilidade macroeconômica do país, apenas se aplica quando o gasto em questão diz respeito à proteção social da classe trabalhadora no Brasil. Porém, quando se trata de privilegiar os interesses do capital parasitário-financeiro, do rentismo e dos grupos e famílias que detém o domínio dos recursos trilionários direcionados à dívida pública nacional, o rigor ortodoxo de controle de gastos das contas públicas se desfaz instantaneamente, por assim dizer, como “tudo o que era sólido e estável se desmancha no ar” (MARX; ENGELS, 2010, p. 43). Os gastos destinados ao pagamento da dívida pública do Brasil não possuem freios. Ao contrário, passam a ter cada vez mais incentivos e garantias de seu pagamento por parte do Estado e dos governos comprometidos com o receituário neoliberal. A dívida pública brasileira não para de crescer, sendo, há muitos anos, o principal gasto a hegemonizar os recursos do fundo público nacional, monopolizando a maior parte das riquezas social e coletivamente produzidas no país a cada novo ano. Assim, as medidas adotadas pelo governo Bolsonaro, privilegiando o rentismo no Brasil, possibilitaram a ocorrência de dois fenômenos: o *primeiro* deles foi o de alcançar, pela primeira vez ao longo dos últimos anos, a marca de 1,0 trilhão de reais pagos pelo país a título da dívida pública, ainda no primeiro ano do referido governo. O *segundo* fenômeno diz respeito ao gasto com a dívida pública ter dobrado de volume em apenas dois anos, atingindo a cifra recorde de 2,0 trilhões de reais entre 2019 e 2021.

Dessa forma, a disputa pelos recursos do fundo público nacional, particularmente aqueles destinados ao financiamento da previdência social, estabelece uma intensa batalha no campo da luta de classes. Ainda que a classe trabalhadora no Brasil esteja combalida

em muitos aspectos, sobretudo a partir do aprofundamento do ideário neoliberal e de suas estratégias – tais como a manutenção de elevadas taxas de pauperismo à serviço do capital, o desemprego estrutural, a reestruturação produtiva no setor público e privado, o arrocho salarial, as contrarreformas que reduzem o acesso e eliminam direitos, bem como os aspectos político-ideológicos que atuam diretamente ao nível da consciência de classe – ainda assim, há resistências e formas de reação coletivas por parte dos trabalhadores, bem como de suas organizações político-sindicais e dos movimentos sociais progressistas, diante desta conjuntura altamente desfavorável. A economia política do capital, nesse sentido, precisa ser estudada, compreendida e enfrentada, seja no campo das ideias, da produção teórica, seja nas trincheiras da luta de classes, tal como conclui Marx (2013),

No domínio da economia política, a livre investigação científica não só defronta com o mesmo inimigo presente em todos os outros domínios, mas também a natureza peculiar do material com que ela lida convoca ao campo de batalha as paixões mais violentas, mesquinhas e execráveis do coração humano, *as fúrias do interesse privado* (MARX, 2013, p. 80, grifo nosso).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar este artigo espera-se que o mesmo possa se constituir não apenas em um instrumento de *natureza teórica*, que traz elementos para a análise acerca da função estratégica que possui a crítica da economia política, mas também e, sobretudo, a partir de sua *dimensão política*, expondo-se, inclusive em caráter denunciativo, as contradições contidas a partir do interesse privado, desenvolvido visceralmente por dentro da coisa pública, do Estado capitalista, na tomada de suas decisões e em suas ações a serviço da classe dominante. O Estado, especialmente no Brasil, ainda que não atue exclusivamente como “um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”, como identificaram Marx e Engels (2010, p. 42) à época,

mesmo com a fundamental correlação de forças estabelecida a partir das lutas de classes no país, continua a conservar a sua característica histórica de servir aos interesses dos donos do capital.

Nesse sentido, as propostas de contrarreforma da previdência social, evidenciadas desde o início dos anos 1990, demonstram nitidamente como os interesses privados de uma minoria passam a se sobrepôr às necessidades de sobrevivência, reprodução material e proteção social da maioria da população no Brasil. Isso comprova que as contrarreformas, operadas no país por diferentes governos desde então, vêm contribuindo para garantir os interesses capitalistas de reprodução ampliada do capital e de manutenção das taxas ascendentes de lucro, ao mesmo tempo que penalizam a classe trabalhadora, na medida que eliminam, reduzem e restringem cada vez mais as possibilidades de acesso da classe trabalhadora aos benefícios e serviços previdenciários, enquanto direitos sociais conquistados por meio da luta de classes no país ao longo de várias décadas.

Somente por meio desse desvelamento, identificando-se o que há por trás do jogo da economia política, dos negócios privados por dentro da agenda pública, é que poderemos compreender melhor o papel estratégico que as contrarreformas da previdência social possuem para promover os interesses viscerais do grande capital – especialmente do capital financeiro – no Brasil, bem como os prejuízos que tais contrarreformas vêm causando para a classe trabalhadora e seus direitos no país.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, PERRY. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: BATISTA, Paulo Nogueira (et. al.). **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. pp. 99-144.

BEHRING, Elaine. Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

CABRAL, Maria do Socorro Reis; DOMINGUES, Sérgio. Previdência social na era Collor: balanço dos primeiros estragos. *In*: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 36, pp. 144-1159, ago. 1991.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. 4. reimp. São Paulo: Editora Ática, 2001.

CHESNAIS, François. **As dívidas Ilegítimas**: quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas. Portugal: Edition Raisons, 2012. (Temas e Debates).

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. *In*: OLIVEIRA, Francisco de, BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010. pp. 29-43.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O trabalho da política**: saúde e segurança dos trabalhadores. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, Evilasio [et al.] (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, pp. 243-260.

_____. Previdência social: da comuna de Paris aos (falsos) privilégios dos trabalhadores. In: NAVARRO, Vera Lúcia; LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza (orgs.). **O avesso do trabalho III: saúde do trabalhador e questões contemporâneas**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. pp. 239-257.

GONZÁLEZ, Horácio. **A Comuna de Paris: os assaltantes do céu**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

JESUS, Júlio César Lopes de. A expropriação da previdência pública como estratégia de financeirização do capital. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 131, p. 155-174, jan./abr. 2018.

_____. **O Serviço Social na previdência social brasileira: as ofensivas do capital e as resistências coletivas**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

_____; LOPES, Flávia Augusta Santos de Melo. Governo Temer e suas ações iniciais em Direção ao aprofundamento da Contrarreforma da Previdência Social. In: **ANAIS VI Seminário Internacional de Política Social: que política social para qual emancipação?** Volume II, Brasília-DF, de 11 a 14 de set. 2017.

_____; SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Contrarreforma trabalhista e previdenciária: implicações para os trabalhadores. In: **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, São Luís, v. 21, pp. 577-602, 2018.

Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8235/5072>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In*: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. pp. 151-178.

LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LISSAGARAY, Prosper-Olivier. **História da Comuna de 1871**. 2. ed. São Paulo: Ensaio, 1995.

MALLOY, James. **A política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **A Crise do Capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Editora Ensaio, 1990.

MARX, Karl. **Guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital; tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846); tradução Rubens Enderle, Nélcio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. 1. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010.

MERRIMAN, John. **A Comuna de Paris: 1871: origens e massacre**. Rio de Janeiro: Anfitheatro, 2015.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da questão social. *In: Temporalis*, Ano 2, n. 3, pp. 41-50. Brasília: ABEPSS, Grafiline, jan./jul. 2001.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAID, Magnólia. **FMI, Banco Mundial e BID: impactos sobre a vida das populações**. Fortaleza: [s. n.], 2008.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias: os impactos do financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: Inesc, 2015.

_____. BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de. (orgs.). **Crise do capital e fundo: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. A previdência social no Brasil sob a mira e ingerências do capital financeiro nos últimos 30 anos e a tendência atual de capitalização. *In: SILVA, Maria Lúcia Lopes da (Org.). A contrarreforma da previdência social: uma análise marxista*. Campinas: Papel Social, 2021.

SIMÃO, Azis. **Sindicato e Estado**: suas relações na formação do proletariado de São Paulo. São Paulo: Ática, 1981.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. - (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).

TAVARES, Maria da Conceição. O dissenso de Washington. *In*: BATISTA, Paulo Nogueira (et. al.). **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. pp. 67-80.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

ZANIRATO, Silvia Helena. **O descanso do guerreiro**: um estudo sobre a instituição da previdência social no Brasil. Maringá: Eduem, 2003.

CAPÍTULO 5

A SEGURIDADE SOCIAL E A DISPUTA PELOS FUNDOS PÚBLICOS NO REGIME DE FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

Paulo Rubem Santiago Ferreira

DOI: 10.46898/rfb.9786558895572.5

INTRODUÇÃO

O futuro parece bloqueado. Vivemos esse estranho momento, desesperador e preocupante, em que nada parece possível. A causa disso não é mistério e não decorre da eternidade do capitalismo, mas do fato de que este ainda não tem forças contrárias suficientes diante de si. O capitalismo continua a desenvolver sua lógica implacável, mesmo demonstrando dia após dia uma terrível incapacidade de dar a mínima solução às crises e aos desastres que ele próprio engendra. Parece até estender seu domínio sobre a sociedade à medida que desafia suas consequências. Burocracia pública, partidos de “democracia representativa” e especialistas estão cada vez mais presos a camisas de forças teóricas e dispositivos práticos dos quais não conseguem se liberar [...]

(DARDOT, LAVAL, 2017, p. 13).

O Brasil vem passando, há décadas, por momentos sombrios. O longo ciclo de redemocratização, instaurado após 21 anos de regime militar, não foi suficiente até agora para que o texto constitucional, nascido de uma Assembleia Nacional Constituinte, se impusesse às determinações das teorias e políticas econômicas associadas à acumulação do capital sobre a distribuição dos fundos públicos, atualmente em seu mais elevado patamar nas finanças da nação com proporção do Produto Interno Bruto. Os desequilíbrios estruturais enraizados durante o regime militar não foram revertidos, nem mesmo com as seguidas eleições diretas para a Presidência da República, de 1989 a 2018. Especialmente desde 2016, após o golpe jurídico, político e midiático que cassou o mandato da Presidente Dilma Rousseff, as desigualdades sociais só se agravaram.

Nascido no processo constituinte que nos gerou a Constituição Federal de 1988 (artigos 194 ao 198), o atual sistema de Seguridade Social jamais foi consolidado plenamente desde então. Ainda que o artigo 55, do ato das disposições constitucionais transitórias do texto constitucional, tivesse estabelecido que “até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias, trinta por cento, no mínimo, do orçamento da

seguridade social, excluído o seguro-desemprego, serão destinados ao setor de saúde” (BRASIL,1988), tal determinação jamais foi efetivada.

O presente estudo analisa o avanço das reformas constitucionais e políticas econômicas a serviço da supremacia dos mercados e da acumulação do capital sobre a ação fiscal do Estado, vis-à-vis a concretização dos mecanismos de financiamento da Seguridade Social desde 1988.

Após a Introdução, a primeira parte do estudo, na seção 1, recupera e discute a natureza das reformas constitucionais que deram corpo e objetivo àquela ação, em especial quanto à destinação dos fundos próprios que devem constituir as receitas do orçamento da Seguridade Social. A partir das reformas assinaladas, a seção 2 relaciona os múltiplos ataques ao seu financiamento e os interesses que representam. A seção 3 analisa a questão da tributação e seu impacto no financiamento da Seguridade Social. A seção 4 traz ao debate a constituição do novo regime fiscal que dá suporte à sustentabilidade da dívida pública. Na seção 5 destacamos, sob a lógica das reformas constitucionais, os elementos que indicam a supremacia dos mercados e a reprodução do regime de financeirização da economia. Nas considerações finais, mais uma vez, são destacadas as intervenções do mercado sobre o texto constitucional, com foco nas mais recentes, desde 2016, sinalizando-se, frente a esse conflito, que crítica e caminhos devem ser trilhados pelas forças sociais que demandam um sistema de Seguridade Social universal, público, de qualidade e sob controle social, para que se possa superar a dominância dos mercados e a hegemonia dos interesses do capital na execução dos gastos públicos. O estudo é concluído com a indicação das referências bibliográficas.

A Constituição reformada contra a Seguridade Social

Já na primeira Emenda Constitucional de Revisão (ECR), promulgada em 1º de março de 1994, quando foi criado o Fundo Social de Emergência, anunciava-se o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a estabilização econômica como objetivos (BRASIL,1988), incluindo-se, por meio de seu artigo 1º, os artigos 71, 72 e 73 ao ato das disposições constitucionais transitórias. Para tais fins, a principal ferramenta seria a desvinculação de 20% de um conjunto de receitas da União, atingindo assim, desde já, a arrecadação destinada ao orçamento da Seguridade Social. Prorrogando o Fundo Social de Emergência até 30/06/1997, a EC 10/1996 o transformou em Fundo de Estabilização Fiscal (Art.71, parágrafo 2º, do ADCT). Posteriormente, através da Emenda Constitucional (EC) 27, em 21 de março de 2000, foi acrescentado o artigo 76 ao ADCT, instituindo a Desvinculação das Receitas da União (DRU). Enquanto o fundo anterior referia-se à desvinculação das ‘contribuições da União’, a DRU foi específica ao permitir a desvinculação das contribuições sociais. (MANSUR, 2018, p.20). A primeira prorrogação da DRU ocorreu através da EC 42, de 19 de dezembro de 2003, estendendo-se sua vigência até 2007. Em seguida ocorreu nova prorrogação, até 2011, por meio da EC 56, de 20 de dezembro de 2007. A prorrogação seguinte se deu com a EC 68, de 21 de dezembro de 2011. Na ocasião, como Deputado Federal pelo Estado de Pernambuco, apresentei a PEC 75/2011¹ propondo o fim da incidência da DRU sobre as receitas do orçamento da Seguridade Social sem conseguir, contudo, aprová-la. Por fim, com a EC 93/2016, já no governo Temer, mas cuja PEC nasceu no governo de Dilma Rousseff, a DRU passou a vigorar por oito anos, elevando-se para 30% seu percentual de desvinculação, ampliado para estados e municípios.

¹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=914890&filename=PEC+75/2011 . Acesso em: 12 set 2021.

Nesse contexto de mais de três décadas, desde 1988, com sucessivas reformas constitucionais incidindo sobre a destinação dos fundos públicos, alguns temas, contudo, foram alijados do debate acerca da formação dos orçamentos da Seguridade Social e das demais áreas de políticas públicas. Dentre esses, destacamos em primeiro plano as políticas macroeconômicas, que incidem no Produto Interno Bruto, na melhor partilha ou na maior concentração de riquezas no país, bem como no endividamento do Estado e, em segundo plano, o debate em torno da fixação das normas tributárias, assim como a discussão acerca da formação plena e da distribuição dos frutos da arrecadação de impostos e contribuições sociais no país através do papel fiscal do Estado.

No primeiro caso, questões como a definição das taxas de juros, das políticas monetária e cambial, a formação e gestão da dívida pública, a condução fiscal do Estado e o balanço de pagamentos são tratadas separadamente, quando deveriam ser analisadas em conjunto, por seus impactos na renda, no emprego e no crescimento econômico (DOWBOR,2008).

No segundo aspecto, longe de serem questões de caráter técnico, cercados de formalismo jurídico, os temas tributários expressam importantes conflitos de interesses, seja na definição dos impostos e contribuições que serão estabelecidos, seja em relação às respectivas alíquotas praticadas, além de trazerem questões relevantes quanto aos gastos tributários a serem implementados e ao federalismo fiscal a ser ordenado na República. Todos esses temas têm forte influência na arrecadação e nas condições de financiamento de políticas públicas e do sistema de Seguridade Social.

O último temário alijado do debate democrático e transparente se associa às disputas pela apropriação dos fundos públicos após a realização da receita. Nesse aspecto também se põe em destaque o

papel do Estado, se atuará prioritariamente para o bem-estar da sociedade ou se servirá prioritariamente aos interesses da valorização e acumulação do capital sobre os fundos públicos.

Em síntese, ocultados pelas névoas antidemocráticas da disputa pela riqueza segundo os interesses do capital financeiro, os assuntos relativos às políticas econômicas, tributação e partilha dos fundos públicos são tratados em benefícios de interesses privados, como matérias herméticas, incompreensíveis para os não especialistas, favorecidas, sob essa ótica, sobretudo, por um conjunto de abordagens que, no jornalismo econômico, vem sendo pautadas pelos interesses do capital financeiro. (PULITI,2013). Além disso,

o emaranhado de explicações contraditórias que encontramos na economia resulta mais da diversidade dos interesses do que da complexidade dos próprios fenômenos (...). O governo que quer manter o pacto não declarado entre os banqueiros, o Banco Central e o Ministério da Fazenda, explica que tudo isso, na realidade, é para proteger a população brasileira de um novo surto inflacionário (DOWBOR, 2008, p. 180).

Dessa forma, ao lado das demais áreas de políticas sociais, o sistema de Seguridade Social também é duramente atingido.

Os múltiplos ataques ao financiamento da Seguridade Social no país

Qual o sentido de fazer política fiscal? Seria para estimular a demanda efetiva? Fomentar a oferta/demanda agregada? Para garantir a sustentabilidade da dívida pública? De forma geral, a orientação da política fiscal depende da vertente ideológica que governa a política macroeconômica de um país. (JULIANO GIASSI GOULARTI, 2020, p.23)

Embora tenha sob sua responsabilidade constitucional o financiamento da saúde, da assistência social e da previdência social, subsistemas de gigantesca capilaridade e proteção social, a formação

e a execução orçamentária da Seguridade Social sofrem desde 1988 os mais diversos ataques, entre os quais destacamos:

1. Descumprimento do artigo 55 do ADCT da Constituição Federal de 1988;

2. Contingenciamento e desvinculação de parte de suas receitas da aplicação nos fins específicos para os quais foram criadas desde 1988;

3. Perda deliberada de receitas em função da realização dos gastos tributários sobre as fontes de arrecadação da Seguridade Social, como incentivo ao capital em suas diversas áreas de ação na economia, sem contrapartidas transparentes;

4. Sonegação agressiva por parte dos contribuintes pessoas jurídicas de diferentes áreas sobre suas fontes de arrecadação;

5. Drenagem dos fundos públicos, próprios da Seguridade Social, desvinculados para a política fiscal, visando a formação da meta fiscal do superavit primário, estabelecida nas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, sobretudo desde a promulgação da Lei Complementar 101/2000, favorecendo o pagamento de juros e encargos da dívida pública federal,

6. Sucessivas políticas de austeridade e ajuste fiscal conservadores, em especial aprofundadas a partir da promulgação da EC 95/2016, instituindo o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos artigos 107 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

7. Como consequência do ajuste fiscal conservador definido nos dois itens anteriores, há redução dos investimentos, gerando desemprego, queda da massa salarial e do consumo, com evidentes

prejuízos para a arrecadação nas diferentes fontes de financiamento da Seguridade Social e aumento de seus dispêndios com a proteção aos desempregados e aos sem-renda;

A redução dos investimentos foi relatada em matéria publicada no Blog do IBRE², datada de 01 de julho de 2019, quando se afirmou que a taxa de investimentos no Brasil chegara ao menor nível em 50 anos. Segundo Balassiano e Trece, autores do texto

o Brasil apresentou uma taxa de investimentos média durante o período 2010-2014 de 20,5% do PIB. Porém, com a recessão que se iniciou no segundo trimestre de 2014 e foi até o fim de 2016, a taxa de investimento desabou, sendo de 15,5% no 1T19 [primeiro trimestre de 2019], portanto 5 p.p. menor que a média do período 2010-2014. Foram quatro anos (2014-2017) de queda real dos investimentos. O maior *gap*, considerando os dados trimestrais, desde 1996, foi entre o 3T13 [terceiro trimestre de 2013] (21,5% do PIB) e o 2T17 [segundo trimestre de 2017] (14,7%), de quase 7 p.p.; já ao se considerar somente os dados anuais, desde 1995, a maior diferença foi de 5,9 p.p. entre os anos de 2013 (20,9%) e 2017 (15,0%). [Em 2018, aproximadamente 90% dos países do mundo apresentaram uma taxa de investimento maior do que a do Brasil](#)³. O mundo apresentou, em média, uma taxa de investimentos de 10 p.p. maior do que o Brasil no ano passado. Já quando a comparação é com os países emergentes, estes investiram, em média, mais que o dobro do Brasil. Já a média dos países da América Latina e Caribe tiveram um investimento de quase 4 p.p. maiores que os nossos. Na década atual (2011-2018) é onde ocorre os maiores *gaps* entre a taxa de investimento do Brasil e dos seus grupos de comparação desde os anos 1980 ([BALASSIANO; TRECE, 2019, n.p.](#)).

Neste sentido, reduzidos a taxa de investimentos, o emprego, o consumo e o PIB, sob a égide da austeridade fiscal conservadora, a relação DÍVIDA/PIB tornou-se problemática frente ao comportamento futuro da situação fiscal e aos objetivos da valorização do capital.

² Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/taxa-de-investimentos-no-brasil-menor-nivel-dos-ultimos-50-anos>. Acesso em: 13 set 2021.

³ Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/taxa-de-investimentos-no-brasil-menor-nivel-dos-ultimos-50-anos>. Acesso em: 15 set de 2021.

Tributação, o conflito de interesses oculto no formalismo jurídico

Para o capital, em termos tributários, sob a lógica da acumulação, trata-se de fugir da incidência de impostos e contribuições sobre seus negócios. Exemplo dessa estratégia de buscar vantagens está contido no artigo 9º da Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que se assemelha, na data de sua sanção, a um autêntico presente de Natal. Segundo a norma aprovada,

a pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP (BRASIL, 1995).

Além disso, busca-se inverter o ônus da tributação, passando-a, em primeiro lugar, para o consumo (bens e serviços), em seguida para a folha de salários e depois para a renda (ainda que tratada de forma regressiva, como se verá adiante). Dessa forma, a participação da tributação é bem menos expressiva em relação à propriedade e às transações financeiras. Os valores correspondentes podem ser observados na Tabela 01, a partir das informações disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil para o exercício de 2018, com dados extraídos do documento intitulado “Carga Tributária no Brasil 2018: Análise por tributos e base de incidência”⁴, disponível no portal da Receita Federal do Brasil (RECEITA,2021).

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em: 15 set de 2021.

TABELA 01: Carga Tributária e variações por base de incidência - 2018

Tipo de Base	Arrecadação 2018 R\$ Milhões	% do PIB	% da Arrecadação
Renda	462.886,33	7,19%	21,62 %
Folha de Salários	590.638,81	9,11 %	27,39 %
Propriedade	97.512,32	1,54 %	4,64 %
Bens e Serviços	942.653,48	14,32 %	44,74 %
Trans. Financeiras	34.683,11	0,53 %	1,60 %
Outros	238,79	0,00 %	0,01 %
Total	2.128.612,84	33,26%	100 %

Fonte: Receita Federal do Brasil, Carga Tributária no Brasil 2018.

Para que sejam atendidos os interesses do capital, impõe-se também uma tributação regressiva, conforme pode ser verificado a partir do estudo intitulado “Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas” ⁵, disponível na página da Receita Federal do Brasil e apresentados a seguir.

Quando considerados os rendimentos tributáveis associados àqueles submetidos à tributação exclusiva⁶, na faixa de 05 a 07 salários-mínimos mensais, a alíquota média atingiu 4,8%, tendo atingido 8,5% de 07 a 10 salários-mínimos mensais. Porém, acima de 320 salários-mínimos mensais, a alíquota chegou apenas a 3,9%, o que demonstra a extrema regressividade da tributação (BRASIL, 2021). Para isso, visando garantir a aprovação de normas tributárias com essas intenções no Congresso Nacional, os agentes econômicos alinhados com a reprodução e a acumulação do capital buscam eleger bancadas

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-capa> . Acesso em: 17 set 2021.

⁶ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tDisponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/gn-irpf-ac2019-publicacao.pdf> . Acesso em: 17 set 2021.

na Câmara Federal e no Senado da República, identificados com esses interesses (DOWBOR, 2017).

Simultânea a esses objetivos, há a estratégia da sonegação fiscal, apostando-se que a fazenda pública venha a conceder vantagens, parcelamentos, perdão de juros e multas que seriam cobrados pelo não recolhimento adequado, nos prazos devidos, dos impostos e contribuições previstos na legislação tributária. Acerca dessa modalidade de fuga da tributação a Receita Federal já apontara, em 29 de dezembro de 2017, os enormes prejuízos que os programas de refinanciamento de impostos e contribuições sociais devidos causavam para a arrecadação da União. Para os auditores do órgão federal, segundo o “Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais”, “a concessão reiterada de parcelamentos sob condições especiais criou uma certa acomodação nos contribuintes, que não se preocupam mais em liquidar suas dívidas” (BRASIL, 2017, Folha 10). Além disso,

essa influência negativa ocorre principalmente na expectativa de abertura de novo parcelamento. Pelo estudo, essa expectativa reduz em 5,8% o incremento esperado da arrecadação induzida para as empresas que optam pelo parcelamento, comparando com as que não optam. Após a opção, pelos modelos apresentados, o “efeito colateral” acarreta um decréscimo estimado de 1,5% no incremento esperado da arrecadação induzida. Estima-se, portanto, que R\$ 18,6 bilhões deixaram de ser arrecadados de obrigações tributárias correntes por ano em decorrência da publicação de parcelamentos especiais (BRASIL, 2017, folha 11).

No mesmo estudo, o órgão central da arrecadação federal destacaria, no seu item 07, que “os impactos negativos provocados por essas renúncias são diretamente absorvidos pelo orçamento da União, reduzindo os valores disponíveis para aplicação em todos os seus fins, desde saúde, educação, segurança e até a previdência social” (BRASIL, 2017, folha 06).

Em seguida, na folha 10 do mesmo estudo, aponta-se que “o contribuinte com faturamento anual superior a R\$ 150 milhões,

dentre outros critérios, está sujeito a acompanhamento diferenciado pela RFB.” (Ibid., folha 10-1). Em 2016, “este universo de contribuintes é de 9.427, dos quais 2.023 participaram de 3 ou mais modalidades de parcelamentos especiais” (Ibid., folha 10-2). Na Tabela 02, na página seguinte, adaptada da Tabela 11, publicada no citado estudo da Receita Federal, apontam-se os parcelamentos e dívidas dos devedores contumazes (expressão usada pela Receita Federal), “que aderiram a 3 parcelamentos especiais ou mais [e] detêm uma dívida de mais de R\$ 160 bilhões. Desse valor, 68,6% são de responsabilidade dos contribuintes sujeitos a acompanhamento diferenciado, que reiteradamente se beneficiam das regras dos parcelamentos especiais” (Ibid.; folha 10-3).

TABELA 02: Pedido de parcelamentos e dívidas de contribuintes contumazes
R\$ Milhares

Total de parcelamentos especiais	Total de CNPJs	Total Geral de débitos (1)	Contribuintes diferenciados	Dívida dos Contribuintes Diferenciados (2)	Participação 2/1
3	30.967	118.741.885	1.448	87.907.698	74,03 %
4	8.400	33.208.302	493	15.383.117	46,32 %
5	815	8.325.312	82	6.673.803	80,16 %
Total	48.182	160.275.500	2.023	109.964.619	68,61 %

Fonte: Receita Federal do Brasil (2017)

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>, Tabela 11.

Dessa forma, percebe-se que o discurso recorrente, com grande destaque nos meios de comunicação, contra a carga tributária bruta vigente no país, estimada em 32,6% do PIB até 2020, esconde um conjunto de estratégias e interesses do capital para se livrar do ônus da tributação prevista em lei, da arrecadação de impostos e contribuições estabelecidos, buscando também incentivos e benefícios fiscais a seu favor, como se verá a seguir. O alcance dos gastos tributários⁷ realizados nos anos selecionados, pode ser observado na Tabela 03 a seguir, na

⁷ GASTOS TRIBUTÁRIOS são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. (RECÉITA FEDERAL, 2017).

qual serão identificados os valores correntes, como percentuais do PIB e de arrecadação, para os anos de 2008, 2011, 2016 e 2021 (projeção).

TABELA 03: Gastos tributários, valores e percentuais

Ano/ Montantes	Valores constantes (R\$ Milhões)	% do PIB	% da Arrecadação
2008	114.755	3,82	17,38
2011	152.441	3,49	16,24
2016	268.417	4,28	21,74
2021	351.076	4,28	23,61

Fonte: Receita Federal do Brasil (2021)⁸

Observados os números, porém, considerando que os gastos tributários visam atender a objetivos econômicos e sociais, reduzindo a arrecadação e favorecendo a condição econômica do contribuinte, torna-se necessário questionar: Por que, com renúncias de receitas tão expressivas, não se verificou o crescimento do Produto Interno Bruto a partir da fixação desses objetivos econômicos e do aumento daquela disponibilidade?

Em 2011⁹ o PIB cresceu 2,7% em relação a 2010, atingindo R\$ 4,143 trilhões de reais. Em 2016¹⁰, houve queda de 3,7% em relação a 2015, atingindo R\$ 6,267 trilhões de reais. Em 2017¹¹, o PIB voltou a crescer, mas apenas atingindo 1,3% em relação a 2016. Por fim, em 2020¹², o PIB caiu 4,1%, atingindo R\$ 7,4 trilhões de reais (IBGE,2021). Neste sentido, vale apontar que no ano anterior, 2019, os gastos tributários atingiram 4,33% do PIB e 22,25% da arrecadação, ficando em aberto o destino efetivamente dado ao aumento da disponibilidade econômica por parte dos contribuintes.

8 Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/gastos-tributarios-bases-efetivas> . Acesso em: 18 set 2021.

9 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14184-asi-em-2011-pib-cresce-27-e-totaliza-r-4143-trilhoes> . Acesso em: 18 set 2021.

10 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/22966-revisao-do-pib-de-2016-mostra-queda-de-3-3-em-relacao-ao-ano-anterior> . Acesso em: 19 set 2021.

11 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25921-em-2017-pib-cresce-1-3-e-chega-a-r-6-583-trilhoes> . Acesso em: 21 set 2021.

12 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes> . Acesso em: 21 set 2021.

Se não foram transformados em investimentos, onde foram parar?

Por outro lado, ao se observar a natureza dos gastos tributários, revela-se que esses recaem intensamente sobre as fontes de arrecadação da Seguridade Social. Como se observa na Tabela 04 a seguir, o financiamento da Seguridade Social segue sendo prejudicado intensamente. Para o ano de 2021, a proposta de lei orçamentária, que havia sido enviada ao Congresso Nacional no último trimestre de 2020, previa os seguintes valores de gastos tributários sobre as principais fontes estabelecidas para o financiamento da Seguridade Social.

TABELA 04: Gastos tributários sobre fontes de financiamento selecionadas Seguridade Social R\$ Milhares

Ano/Contribuição	CSLL	PIS-PASEP	COFINS	Previdência
2021	15.250.440	14.503.212	74.690.151	49.253.513

Fonte: Receita Federal do Brasil (2021)

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/gastos-tributarios-2013-previsoes-ploa>

Tais instrumentos, analisados enquanto uma “macroestrutura fiscal de financiamento (MFF)” (MACEDO, 2020, p.17) representam parte da

totalidade dos programas de incentivos fiscais do governo federal indispensáveis para garantir que a decisão privada de investimento se realize em um país subdesenvolvido no qual a capacidade de financiamento das empresas é limitada e no qual o sistema bancário privado não cumpre o papel de concentrar e centralizar capitais para a conglomeração de empresa, pouco interessado que está no financiamento de longo prazo. Nestes termos a MFF e um componente fundamental para a acumulação interna das firmas. (MACEDO,2020, p. 18)

Além disso, como se verá adiante, a desvinculação que apontamos anteriormente causou imenso prejuízo ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, para a assistência social e a previdência social.

Considerando-se os valores disponibilizados pela Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil, a ANFIP, para os anos de 2016, 2017 e 2018 (último ano disponível), segundo os Relatórios Anuais de Análise da Seguridade Social, como se observará na Tabela 05 a seguir, os impactos da desvinculação foram gravíssimos.

Tabela 05: Impacto da Desvinculação das Receitas da União
Fontes selecionadas, anos de 2016-2018. R\$ Milhões

Fontes	2016	2017	2018
COFINS	61.404	70.728	75.440
CSLL	20.443	22.695	23.565
PIS-PASEP	16.208	18.713	19.854
Outras contribuições	920	981	835
Taxas de órgãos da Seguridade Social	285	232	281
Receitas desvinculadas/DRU	99.260	113.349	119.974

Fonte: Análise da Seguridade Social 2018, p. 32.
Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil

O novo regime e a sustentabilidade da dívida pública como referência para os gastos públicos

Referindo-se à questão da sustentabilidade da dívida pública como tarefa dos gestores econômicos, Lopreato afirma que

a maior integração mundial deu força ao movimento de capitais, incorporando os países emergentes ao circuito de valorização do capital internacional e ampliando a ação especulativa dos agentes financeiros no mercado global. A inserção no mercado financeiro internacional pôs fim ao isolamento das políticas domésticas e requereu a adequação da estrutura institucional local à lógica

de valorização dos estoques. A liberalização financeira colocou-se como rito de passagem no credenciamento das nações como receptoras das aplicações financeiras. A gestão macroeconômica teria como obrigação manter a estabilidade e o retorno esperado do capital [...] (LOPREATO, 2006a, p. 7).

Nesse sentido, para o autor,

o domínio deste novo cenário de gestão macroeconômica trouxe desdobramentos no debate sobre o papel da política fiscal. O mais imediato é o uso da política fiscal como fiadora do espaço de valorização do capital nesta nova fase do capitalismo mundial, caracterizada pela abertura da conta de capital e pela crescente volatilidade do movimento financeiro. A preocupação com o aumento do esforço fiscal, sinalizando a ausência do risco de default, tornou-se dominante. A âncora fiscal ganhou o status de fator de redução do risco-país e do efeito contágio das crises internacionais, colocando-se como peça central no esforço de ganhar a confiança dos investidores [...]. (Ibid, p. 7).

Assim, o desenho e as realizações da política fiscal ganharam destaque na condução econômica dos países emergentes. Dessa forma,

a centralidade da política fiscal torna inelutável o esforço fiscal capaz de incutir confiança aos investidores e de atender os interesses de valorização financeira. A crença na trajetória de solvência da situação fiscal emerge como o pilar da estabilidade macroeconômica, que é a base a partir da qual os investidores definem as suas ações, responsáveis, de acordo com essa visão, por impulsionar o crescimento [...]. O indicador do comportamento esperado da relação dívida/PIB sinaliza a trajetória da situação fiscal e serve de alerta ao mercado no caso de a dívida crescer rapidamente ou atingir nível considerado elevado. Se os cenários mais prováveis apontarem riscos, a política fiscal teria de sofrer alterações, buscando, de um lado, obter o superávit primário requerido para a estabilização do indicador dívida/PIB e, de outro, garantir a continuidade da política necessária à sustentação da estabilidade. (Ibid, pp.8-9)

A sustentabilidade da dívida pública, expressa por sua estabilidade em relação ao Produto Interno Bruto, contudo, revela a contradição da lógica da acumulação. Como um agregado macroeconômico, observado pelo lado dos gastos, a evolução positiva do PIB depende, entre outras variáveis, do aumento do consumo das

famílias, dos gastos e investimentos do governo, dos investimentos das empresas e das exportações líquidas (exportações – importações). Assim, quanto menor for a taxa de investimento público-privada da economia, consequência tanto da maior transferência de fundos públicos para o pagamento de juros e encargos da dívida, quanto da migração do lucro das empresas para a esfera da valorização do capital em títulos públicos e outros produtos financeiros, menores serão as chances de crescimento econômico, dos postos de emprego e da renda das famílias, o que deprimirá o consumo e, dessa forma, o próprio estímulo ao crescimento do PIB. Com a queda dos valores expressos pelo denominador (o PIB), a relação DÍVIDA/PIB se apresentará em percentuais maiores, exigindo mais e mais sacrifícios da maioria da sociedade para que se assegure o pagamento de juros e encargos necessários à sustentabilidade da dívida.

Ainda que consideradas contraditórias, dado o papel do sistema de proteção social para a reprodução da força-de-trabalho, que alavanca a acumulação do capital via extração da mais-valia e a obtenção dos lucros no sistema produtivo, pelo aumento da demanda e da circulação de mercadorias, as práticas acima referidas revelam, com clareza, a supremacia dos interesses do capital rentista sobre as demais modalidades de sua aplicação na economia do país.

Assim, contemporâneos das metamorfoses verificadas no processo de acumulação do capital, sobretudo a partir da década de 1970, tanto a Constituição Federal de 1988 em seu conjunto normativo, quanto o sistema de Seguridade Social em especial, aprovados no país após a realização da Assembleia Nacional Constituinte, foram anunciados *pari passu* a conformação de um amplo receituário externo destinado a reordenar as formas de organização e atuação dos Estados nacionais periféricos frente aos interesses do capitalismo mundial. Anunciadas em 1989 e conhecido como o “Consenso de Washington”,

tais diretrizes visavam a retomada das taxas de acumulação do capital, em especial promovendo a abertura comercial, a livre flutuação do câmbio, privatizações de ativos públicos, alterações em leis trabalhistas, desregulamentações legais, além de forte incentivo às transações com produtos financeiros, moedas, dívidas públicas e outras modalidades de “investimentos” de capitais dissociados dos processos produtivos até então dominantes no mundo. Seguindo por esses caminhos, que margem de manobra restaria para a autonomia das políticas econômicas adotadas pelos estados nacionais periféricos? Ainda para Francisco Lopreato,

a lógica dominante nessa fase do capitalismo, calcada na valorização dos *estoques* de riqueza financeira, colocou fim ao isolamento das políticas domésticas e cobrou dos gestores da política macroeconômica estabilidade e comprometimento com as medidas previamente anunciadas, bem como a defesa dos interesses dos investidores no retorno das aplicações financeiras (LOPREATO, 2006b, p. 207).

Nesse embate, a disputa entre a plenitude da execução orçamentária da Seguridade Social e os interesses do capital tem se dado tanto na esfera tributária quanto no campo da execução fiscal dos orçamentos.

Porém, as sete estratégias apontadas anteriormente não foram suficientes para assegurar a reprodução e acumulação do capital nos termos pretendidos a partir da virada do século. Assim, na esteira das reformas aceleradas a partir de 2016, a principal delas, nascida da Proposta de Emenda Constitucional 241, buscou controlar por 20 anos a expansão dos gastos primários (não-financeiros), vinculando-a apenas à variação da inflação do ano anterior, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA). De tal iniciativa nasceu a Emenda Constitucional 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, instituindo um novo regime fiscal.

Diante dessa reforma constitucional de tamanha profundidade, importante colocarmos uma pergunta: Por que razão o governo federal lançou mão da PEC 241 e aprovou a EC 95/2016 se, desde 2000 a gestão das contas nacionais vinha se submetendo ao princípio da austeridade fiscal segundo as normas da LC 101, de 04 de maio daquele ano? A resposta está na evolução do numerador na relação DÍVIDA/PIB, na composição de seu estoque e nos seus prazos de vencimento. No ano anterior ao da promulgação da EC 95, em 2015, segundo o Tribunal de Contas da União, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange União, estados, Distrito Federal e municípios, havia aumentado em R\$ 675,1 bilhões de reais, chegando a R\$ 3,927 trilhões de reais, ou 66,5% do PIB. (TCU,2015). Entretanto, em 2010, a referida Dívida Bruta havia atingido 55% do PIB. (TCU,2010).

Em 2015, 21,56% dos títulos públicos venciam em até 12 meses, 14,04% venciam entre 12 e 24 meses, 12,20% venciam entre 24 e 36 meses e 10,39% entre 36 e 48 meses.

Até 2014, as metas para o superavit primário eram estabelecidas anualmente nas Leis de Diretrizes Orçamentarias. Nesse ano, porém, o superavit se transformou em déficit, o que fez com que, a partir de 2015, as metas fiscais assinaladas nas Leis de Diretrizes Orçamentarias passassem a ser estabelecidas como tetos para os respectivos déficits, implicando em mais ajuste fiscal para assegurar a sustentabilidade da dívida pública. Em junho último, a DBGG – que compreende governo federal, INSS e governos estaduais e municipais – atingiu R\$ 6.729,6 bilhões, equivalente a 84,0% do PIB, redução de 0,6 p.p. do PIB em relação a maio¹³(BRASIL, BCB,2021), mas 29 pontos a mais que em 2010.

A evolução do estoque, a redução dos prazos de vencimento e o impacto dos juros relativos a cada uma das parcelas do estoque (taxa

¹³ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais> . Acesso em: 22 set 2021.

Selic, prefixados, variação cambial e índices de preços) representaram uma enorme pressão sobre o Tesouro Nacional, levando o governo, associado aos interesses dos credores da dívida, a formular a proposição da PEC 241, obtendo a partir dessa iniciativa a aprovação da Emenda Constitucional 95, em 2016.

Reformas constitucionais, a supremacia dos mercados e o regime de financeirização

Esse conjunto de estratégias e procedimentos, em especial as regras estabelecidas desde a sanção da Lei Complementar 101/2000 e por diversas emendas constitucionais aprovadas desde 1988, conforme veremos a seguir, expressam os interesses da acumulação do capital após a realização do processo de arrecadação, nos termos do que foi descrito anteriormente por Lopreato (2006^a, 2006b). Em especial no tocante às políticas de austeridade e ajuste fiscal, com a submissão dos gastos públicos às metas fiscais associadas ao pagamento de juros e encargos da dívida pública, tais medidas assumem papel de destaque no processo de acumulação a hegemonia do capital portador de juros.

Ao tratar das características desse capital, Marx afirmou que

no movimento real do capital, o retorno é um componente do processo de circulação. O dinheiro, de início, se converte em meio de produção; o processo de produção transforma-o em mercadoria; com a venda da mercadoria reconverte-se em dinheiro e nessa forma retorna às mãos do capitalista que adiantara o capital na forma de dinheiro. Mas com o capital produtor de juros, a cessão e o retorno resultam exclusivamente de uma transação jurídica entre o proprietário do capital e outra pessoa. Apenas vemos cessão e restituição. Desaparece tudo o que se passa de permeio (MARX, 1985, p.403-404).

Com a consolidação do receituário apontado anteriormente, a partir dos anos de 1990 em nosso país, amplia-se a influência do capital produtor de juros no conjunto das transações econômicas, consolidando-se cada vez mais nos Estados periféricos mediante

processos de endividamento muitas vezes determinados de fora para dentro bem como a partir de decisões domésticas nas áreas monetária e cambial. Para avançar nessa direção era necessário capturar, sob domínio do capital, as autoridades e instituições econômicas públicas da nação (Ministério da Fazenda/Economia e Banco Central) e a maioria do parlamento nacional, responsáveis, os primeiros, pela formulação e, a segunda, pela mera homologação das políticas monetária e cambial e pela aprovação dos orçamentos públicos, onde se delinea a ação fiscal do Estado, de modo a assegurar a valorização do capital para além do processo produtivo e da extração da mais-valia dos trabalhadores.

Ao lado da privatização de ativos produtivos do Estado, como vimos a partir de 1989 e, sobretudo, entre 1995 e 2002, acentuou-se a produção de um diagnóstico da inflação e de terapias para combatê-la amplamente vinculados aos interesses do capital produtor de juros. Nessa escalada, atuando simultaneamente, as políticas monetária e cambial se alimentaram mutuamente desde então. Considerando-se a inflação como um fenômeno eminentemente monetário, a elevação das taxas de juros para conter a demanda e o crédito, como se viu a partir de 1999, serviu também como atrativo para o ingresso de capitais e à recomposição das reservas em moeda estrangeira, progressivamente reduzidas em função da paridade/âncora cambial adotada pelo Plano Real a partir de julho de 1994. Assim, a partir de 1999, às decisões de políticas monetária (com o regime de metas anuais de inflação) e cambial (câmbio flutuante), se associam às metas para o superavit primário, fixadas anualmente nos anexos de metas fiscais que acompanham as leis de diretrizes orçamentárias desde então, visando garantir fundos para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Neste sentido, para não deixar o pacote de medidas de ajuste pró-dívida sem amarras legais, o governo de Fernando Henrique

Cardoso promoveu a aprovação da Lei Complementar 101, em 04 de maio de 2000, engenhosamente batizada de “Lei de Responsabilidade Fiscal”, regulamentando o inciso I do artigo 163 do texto constitucional, garantindo que, já partir do artigo 9º,

se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

Assim, para Gerson Lima,

no Brasil, foram adotadas regras apoiadas na doutrina monetária, impondo o controle da inflação como objetivo maior, intocável e que deve ser alcançado a qualquer custo pela sociedade. O amparo legal dessa política econômica brasileira [como visto antes] foi consolidado na Lei de Responsabilidade Fiscal, em que fica claro que o meio considerado adequado para o controle da inflação é a política monetária. A política macroeconômica brasileira pode, desde então, ser identificada com essa lei. Essa decisão teve como consequências imediatas o endividamento público e o respectivo gasto com juros. (...) consolidando o princípio de que **a política monetária faz a dívida, mas cabe à política de investimento social a responsabilidade pelo pagamento dos juros** (LIMA, 2008, ps.283-284) (Grifo nosso).

A ortodoxia monetária reina absoluta desde então. Na LC 101/2000 sequer foi mantido o limite referencial para o montante das despesas com juros, com base em percentual da receita corrente líquida, previsto no texto aprovado pelo Congresso (inciso II do artigo 4º da lei), devido ao veto aposto pelo ex-presidente Fernando Henrique, quando da sanção da referida matéria legislativa. Além disso, até a presente data, não se propôs a norma definida no artigo 30 da lei, através da qual ficou estabelecido que

no prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo

o que estabelece o [inciso VI do art. 52 da Constituição](#), bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o [inciso XIV do art. 48 da Constituição](#), acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo (BRASIL,2000).

Reforçando o domínio da teoria monetarista acerca da inflação, a LC 101/2000, no parágrafo 4º do artigo 4º, estabeleceu que o projeto de lei para as diretrizes orçamentarias na esfera federal conterà as metas para a inflação anual, fixadas pela administração central. Para isso é dispensada qualquer consulta prévia, nem mesmo técnica, às pessoas e às instituições a serem atingidas por tais determinações. A apresentação dos objetivos das políticas monetária, de crédito e para o câmbio, não é acompanhada, ao mesmo tempo, de objetivos para a política de investimento social. Ainda para Gerson Lima (2008, p. 285),

essa omissão deve ser decorrência da convicção de que uma política de caráter fiscal é incapaz de influir na expansão do emprego e só causa inflação. Pode-se, assim, inferir que foi proposital essa iniciativa radicalizante, transformando em lei aquilo que deveria permanecer sendo apenas uma convicção teórica, que, aliás, enfrenta divergências no mundo acadêmico.

A supremacia dos mercados e das estratégias de acumulação improdutiva alcança, dessa forma, o status de norma constitucional para garantir a consolidação de seus interesses. Embora após a promulgação da EC 95/2016 tenha sido registrada progressiva redução da taxa Selic (que fechou aquele ano em 14%, atingindo, após dez reduções seguidas, 7% ao final de 2017), parte da política monetária seguiu beneficiando os bancos, através das “Operações Compromissadas”. Nessas operações, o Banco Central recebe as sobras de caixa diárias dos bancos e lhes transfere títulos públicos, com o compromisso de recomprá-los em curto espaço de tempo. Para se ter uma noção da

magnitude dessas operações, em estudo de número 03, intitulado “As Operações Compromissadas do Banco Central”¹⁴, datado de outubro de 2017, produzido pela Instituição Fiscal Independente, vinculada ao Senado Federal,

do final de 2002 ao início de 2006, o saldo médio dos últimos doze meses oscilou entre 2,5% e 4,5% do PIB. Daí em diante, as compromissadas subiram acentuadamente, chegando a 13,4% do PIB, ao final de 2009. A queda e posterior aumento observados no período 2010-2012 estão associados a mudanças nas regras dos depósitos compulsórios. Conforme visto, compromissadas e compulsórios podem ser utilizados alternativamente. Passado esse efeito, as compromissadas prosseguiram em firme trajetória de aumento, até alcançar os 17,6% do PIB, em agosto de 2017, sempre levando em conta a média de doze meses.

Em agosto de 2017, segundo o mesmo estudo, este montante em “Operações Compromissadas” já representava 24,5% da dívida pública bruta. Como instrumento de política monetária esse montante revela ainda um privilégio para as instituições financeiras, que passam a remunerar o capital de forma improdutiva através de tais operações. A combinação das opções de política monetária e cambial e da gestão fiscal do Estado a serviço da acumulação privada através do sistema da dívida pública apontam uma determinada configuração específica do capitalismo, no qual

o capital portador de juros está no centro das relações econômicas e sociais. As formas de organização capitalista mais facilmente identificáveis permanecem sendo os grupos industriais transnacionais [...] os quais têm por encargo organizar a produção de bens e serviços, captar o valor e organizar de maneira direta a dominação política e social do capital em face dos assalariados. Mas a seu lado, menos visíveis e menos atentamente analisadas, estão as instituições financeiras bancárias, mas sobretudo as não bancárias, que são constitutivas de um capital com traços particulares. Esse capital busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos da especulação bem-sucedida. Ele tem

¹⁴ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533520/Estudo_OpCompromissadas.pdf. Acesso em: 23 set 2021.

como terreno de ação os mercados financeiros integrados entre si no plano doméstico e interconectados internacionalmente. Suas operações repousam também sobre as cadeiras complexas de créditos e dívidas, especialmente entre bancos (CHESNAIS, 2005, p. 35).

Após a promulgação da Emenda Constitucional 95, de 2016, o governo eleito em 2018 lançou mão de novos instrumentos jurídicos para, em nome do equilíbrio fiscal e do combate ao déficit público, promover ajuste de contas e assegurar a continuidade dos objetivos delineados dois anos antes com a EC 95. A aprovação da reforma da previdência, por meio da EC 103, de 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias, assegurou progressiva redução do aporte de receitas do Tesouro para o caixa da previdência social, dadas as alterações impostas aos trabalhadores do regime geral de previdência social bem como aos servidores públicos, sobretudo a partir de alterações aprovadas nos artigos 37 a 40, 149 e 201 da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, marcada pela manipulação de dados contábeis, predominância da versão oficial e dos mercados acerca dos objetivos da reforma, nenhuma discussão ocorreu acerca da relação entre os números da Previdência Social e o impacto das políticas econômicas no emprego e na renda a ser auferida pelos trabalhadores, bem como nas taxas de desemprego e seus impactos no pagamento de benefícios aos trabalhadores, processo que pode ser caracterizado como “debate desonesto da previdência social” (FAGNANI, 2019). Após a aprovação da EC 103/2019 o país foi surpreendido pela pandemia do novo Coronavírus, quando, em função dos ajustes orçamentários definidos para o enfrentamento da questão, o governo federal, de forma oportunista, inseriu nas propostas de emendas constitucionais encaminhadas ao Congresso Nacional, normas sem qualquer relação com as ações diante da pandemia, mas, claramente voltadas a servir aos interesses dos credores da dívida pública e ao processo

de acumulação improdutiva do capital. Buscando sempre associar suas propostas ao momento de crise sanitária, Jair Bolsonaro e Paulo Guedes encaminharam ao Congresso uma sucessão de Propostas de Emendas Constitucionais cuja apresentação voltava-se para o combate à pandemia. Vamos destacar aqui três dessas propostas, duas das quais já aprovadas e promulgadas como Emendas Constitucionais.

A primeira delas, oriunda da Proposta de Emenda Constitucional 10, de 07 de maio de 2020, é a EC 106, de 07 de maio de 2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. A segunda é a EC 109, de 15 de março de 2021, oriunda da PEC 186, de 05 de novembro de 2019, que altera e acrescenta um conjunto de artigos no texto constitucional de 1988,

revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 (BRASIL, 2021).

A terceira, ainda em tramitação, é a PEC 188, de 05 de novembro de 2019, que

estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; **propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente;** e cria o Conselho Fiscal da República (BRASIL, 2019) (Grifos nossos).

A primeira proposta, apresentada como “PEC do Orçamento de Guerra”, óbvio, buscou gerar uma empatia da sociedade com a ação do governo frente ao Coronavírus. Contudo, além das medidas apresentadas visando dar liberdade de gastos ao governo no enfrentamento da pandemia, no artigo 4º da EC 106/2020, fica definido que “será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do [inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal](#).”. Do que se trata nesse caso?

O inciso III, do caput do artigo 167, veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (BRASIL,1988). Isso significa que o poder público não pode se endividar com operações de crédito que ultrapassem as despesas de capital, entre as quais se encaixam as despesas com amortizações e refinanciamento da dívida pública. A partir da dispensa dessa vedação, a EC 106 evolui, no artigo 6º, determinando-se que, durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, **os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos** (BRASIL, 2020) (Grifo nosso). O objetivo da nova norma constitucional é claro. Em plena pandemia, se altera a Constituição Federal para assegurar que o Estado possa realizar novas operações de crédito, inclusive excedendo o montante das despesas de capital, para pagamento de juros da dívida pública, a favor dos interesses do capital, embora as despesas com juros sejam despesas correntes, não de capital. O excesso que se pretende favorecer, portanto, a partir do artigo 4º da EC 106, não visa o financiamento de investimentos ou

apenas as despesas de capital com o refinanciamento da dívida, mas, sobretudo, as despesas com juros, algo como enxugar gelo, sem que se mexa na fábrica de gelo. Outra alteração constitucional aprovada na EC 106/2020 está contida no artigo 7º, onde encontramos que

o Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:

I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e

II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil.

Também sem qualquer relação direta e objetiva com o enfrentamento da pandemia do Coronavírus no país, o artigo 7º da EC 106 nasceu de proposições geradas em 2019, em encontro internacional ocorrido em Londres, nos dias 1 e 2 de outubro, em evento intitulado “GLOBAL NPL”, quando se debateu entre empresas, consultorias e representantes de fundos de investimento que caminhos deveriam ser apontados para os papéis problemáticos, negociados nos mercados financeiros, que não geravam aos seus detentores os rendimentos esperados. A sigla NPL significa “Non Performance Loans”. “Loans” pode ser traduzido por empréstimos, créditos, negócios. Em publicação acerca da tramitação da PEC 10/2020, encontrada no site da Auditoria Cidadã da Dívida, afirma-se que

em outubro de 2019, no evento NPL Global realizado em Londres, representantes do mercado financeiro já buscavam soluções criativas para a destinação de ativos problemáticos em poder da banca. A empresa IVIX Value Creation, autora do levantamento publicado em novembro de 2019 pelo Estadão sobre a “carteira podre” de bancos brasileiros no valor de R\$ 1 trilhão (sem

contar a correção pela inflação) participou do evento junto com representantes de bancos brasileiros. A PEC 10 lançada em abril de 2020, em seu art. 8o, concretiza a “oportunidade de negócio” que a banca planejava! Trilhões de papéis podres acumulados há 15 anos nos bancos poderão ser transformados em **DÍVIDA PÚBLICA PARA O POVO PAGAR** com o saque de recursos orçamentários que cortarão recursos destinados aos direitos e todas as áreas do Estado, com entrega de patrimônio público nas privatizações e como completo impedimento ao nosso desenvolvimento socioeconômico (AUDITORIA CIDADÃ, 2020).

A PEC 186, intitulada “PEC Emergencial”, também elaborada no rastro da busca de empatia por parte da sociedade, inicialmente apresentada visando acelerar a retomada das condições para o pagamento do “abono emergencial” aos mais necessitados durante a pandemia, findou por ser aprovada e promulgada como EC 109, em 15 de março de 2021. Em seu artigo 1º propõe um novo artigo para o texto constitucional, o 164-A, parágrafo único, estabelecendo que

a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis**, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do **caput** do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. (BRASIL, 2021).

Em seguida, no parágrafo 2º, é proposto que

a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, **em consonância com trajetória sustentável da dívida pública**, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 2021) (Grifo nosso).

A Emenda Constitucional 109, no artigo 167-E, propõe de forma repetitiva, similar ao que já fora aprovado na EC 106, que “fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que

vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do **caput** do art. 167 desta Constituição.” Ao mesmo tempo, o inciso II do referido artigo 167-E estabelece que “o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública”. Mais uma vez o combate a pandemia serve de passaporte para o favorecimento dos credores da dívida pública.

Por fim, a PEC 188, também de 05 de novembro de 2019, fecha o ciclo de utilização da pandemia como meio para favorecer os credores da dívida pública. Por meio de seu artigo 2º é proposta alteração do parágrafo 2º, do artigo 165 do texto constitucional, estabelecendo-se que

a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal estabelecerá a política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária plurianual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL,2019).

Além disso, através do artigo 3º, a PEC 188 propõe um novo artigo, 164-A, ao texto constitucional, através do qual ficará estabelecido que

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade.**

Parágrafo Único. **A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida** (BRASIL,2019) (Grifos nossos).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse conjunto de intervenções recentes, em 2019 e 2020, associa-se àquelas anteriormente expostas e analisadas, nas seções que trataram dos ataques ao financiamento da Seguridade Social, da tributação e da consolidação do novo regime fiscal para a sustentabilidade da dívida pública, demonstrando a espinha dorsal da acumulação improdutiva do capital em regime de financeirização, num processo que vem sendo alimentada pelo Estado. Assim, é o Estado que serve a dívida e não a dívida que serve ao cofinanciamento do Estado, como há décadas, nos anos de 1970. Por isso acentuou o Professor Fabrício de Oliveira que

déficit e dívida pública não são apenas instrumentos de política econômica e mecanismos de financiamento do Estado. São antes, na sua origem, as bases que têm sustentado e garantido a lucratividade e reprodução, em escala ampliada, do sistema capitalista, principalmente quando esse não consegue mais materializar, na orbita produtiva, seu objetivo de geração de lucros. Nesse caso, as expansões financeiras, que se alimentam precipuamente da dívida pública e das políticas monetárias, substituem a orbita real da economia, asseguram lucro aos capitalistas e prolongam essa etapa até que o capital conclua sua reorganização para uma nova etapa de expansão (OLIVEIRA, 2009, p. 244).

Frente a tais estratégias e ao sequestro das finanças públicas para favorecer a acumulação do capital produtor de juros, o sistema de Seguridade Social inscrito na Constituição Federal de 1988 só encontrará os caminhos para a garantia de seu pleno financiamento quando as forças sociais que o demandam construírem uma compreensão crítica das variáveis que lhe esvaziam e da correlação de forças que, tendo atravessado e se modificado em parte em vários governos desde a redemocratização pós-ditadura militar, sustenta a apropriação privada dos fundos públicos a serviço da acumulação improdutiva do capital, cenário ao qual se associam os grandes meios de comunicação, inúmeros docentes em cursos e departamentos

de economia de faculdades e universidades brasileiras públicas e privadas, consultorias de mercado, instituições patronais vinculadas ao sistema financeiro, agências internacionais de classificação de risco (IWATA, 2012) e órgãos multilaterais internacionais, como o FMI e o Banco Mundial.

Esse processo de crítica ao modelo hegemônico de condução macroeconômica e fiscal do país e a construção de saídas passa, necessariamente, pela mudança de paradigmas do movimento sindical na esfera privada, nos serviços públicos e, sobretudo, nos movimentos sociais das áreas de educação, saúde, assistência social, previdência social, segurança pública e direitos humanos, setores com maior capilaridade social e demandas ao Estado brasileiro. Em síntese, a crítica ao “modelo” deve ser desenvolvida a partir da crítica ao próprio sistema capitalista e suas características específicas de operação, exploração e acumulação contemporâneas no Brasil e demais países da América Latina, visando a construção de sua superação. Proponho, em especial, que essa formação crítica seja fortalecida a partir das práticas docentes nos cursos de graduação e nas linhas de pesquisa desenvolvidas na pós-graduação em Serviço Social, Economia, Saúde, Educação, Direito, Arquitetura e Ciências Sociais, entre outras áreas. Cada dia mais, esse deve ser o papel da Universidade brasileira nos tempos atuais. Proponho também estratégias intensivas de formação junto aos movimentos sindical e popular e partidos políticos críticos ao capital para sua superação.

REFERÊNCIAS

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, Nota Técnica 15, Breve análise do Substitutivo da PEC 10/2020 em votação na Câmara dos Deputados em 04.05.2020, disponível em <https://auditoriacidada.org.br/wp->

<content/uploads/2020/05/NOTA-TECNICA-ACD-5-04.05.2020.pdf>, acesso em 22 de julho de 2021.

BALASSIANO, M., TRECE, J. Taxa de investimentos no Brasil: Menor nível nos últimos 50 anos, disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/taxa-de-investimentos-no-brasil-menor-nivel-dos-ultimos-50-anos>, acesso em 12 de agosto de 2021.

BRASIL, Emenda Constitucional de Revisão 01, de 01 de março e 1994, que acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Brasília, DF.

_____ Lei 9249, de 26 de dezembro de 1995, que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.

_____ Emenda Constitucional 10, de 04 de março de 1996, altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, Brasília, DF.

_____ Emenda Constitucional 27, de 21 de março de 2000, acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, Brasília, DF.

_____ Emenda Constitucional 42, de 19 de dezembro de 2003, altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências, Brasília, DF.

_____ Emenda Constitucional 68, de 21 de dezembro de 2011, altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Brasília, DF.

_____ Emenda Constitucional 93, de 08 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.

_____ PEC 188, de 5 de novembro de 2019, Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências, Brasília, Distrito Federal.

_____ Emenda Constitucional 106, de 07 de maio de 2020, que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, Brasília, DF, 2020.

_____ Emenda Constitucional 109, de 15 de março de 2021, altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, DF, 2021.

_____ BRASIL, RFB-Receita Federal do Brasil. Estudos Tributários e Aduaneiros, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf> . Acesso em: 15 de set de 2021.

BRASIL, Receita Federal do Brasil, Demonstrativo dos gastos Tributários. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>

br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/gastos-tributarios-bases-efetivas. Acesso em: 18 set 2021.

BRASIL, Receita Federal do Brasil. Estudos Tributários e Aduaneiros, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/gn-irpf-ac2019-publicacao.pdf> . Acesso em: 17 set 2021.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: Acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos, pp. 35-67, in CHESNAIS, F. (Org.), A FINANÇA MUNDIALIZADA, São Paulo, Boitempo, 2005.

DARDOT, P., LAVAL, C. Comum, Ensaio sobre a revolução no século XXI, Coleção Estado de Sitio, São Paulo, Boitempo, 2017.

DOWBOR, L. Democracia econômica, Alternativas de Gestão Social, Rio de Janeiro, Vozes, 2008.

_____ A era do capital improdutivo, São Paulo, Alternativa, 2017.

FAGNANI, E. Previdência, o debate desonesto, Subsídios para a ação social e parlamentar, pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro, São Paulo, Contracorrente, 2019.

GOULARTI, J. G. Política Fiscal e desoneração tributária no Brasil, Florianópolis, Insular, EdiUnesc, 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Revisão do PIB mostra queda de 3,3% em relação ao ano anterior. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/22966-revisao-do-pib-de-2016-mostra-queda-de-3-3-em-relacao-ao-ano-anterior>. Acesso em: 19 set 2021.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, As Operações Compromissadas com o Banco Central, Estudo Número 03, Brasília, DF, Senado Federal, 2017, disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533520/Estudo_OpCompromissadas.pdf, acesso em 19 de julho de 2021.

IWATA, R. K. Ordem Mundial e Agências de Rating, São Paulo, Senac, 2012;

LIMA, G. Economia, dinheiro e poder político, Curitiba, Ibplex, 2008.

LOPREATO, F.L.C. O papel da política fiscal, um exame da visão convencional, Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 119, fev. 2006a;

_____ Política fiscal, mudanças e perspectivas, pp.207-229, in CARNEIRO (Org.), A Supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula, São Paulo, Editora Unesp, 2006b.

MANSUR, D. O. U. A desvinculação das Receitas da União, elementos e (in)constitucionalidades, Rio de Janeiro, Lumen Juris, Direito, 2018.

NAKATANI, P. O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital, pp.13-29, in WANSETTO, R., FURTADO, F. (Orgs), **A ilegitimidade da dívida pública, quem deve a quem? Alternativas desde o Sul**, Cadernos de Estudos I, São Paulo, Editora Expressão Popular, 2007.

PULITI, P. O juro da notícia, Jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro, Florianópolis, Editora Insular, 2013.

SANTIAGO, P.R. Proposta de Emenda Constitucional 75/2011, dá nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Brasília, DF.

OLIVEIRA, F. A. Economia e política das finanças públicas no Brasil, São Paulo, Hucitec, 2009.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Assistência 16, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 59, 68, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 84, 112

C

Capital 16, 17, 19, 20, 21, 24, 28, 32, 33, 38, 39, 40, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 71, 72, 77, 78, 80, 83, 84, 102, 106, 118, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 150, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 172, 174, 175, 176, 179, 180, 182, 183, 184

D

Direitos 4, 16, 18, 19, 20, 31, 37, 39, 43, 46, 48, 49, 57, 58, 64, 65, 66, 67, 72, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 88, 89, 90, 91, 92, 104, 105, 107, 108, 113, 114, 118, 119, 121, 123, 125, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 141, 142, 143, 146, 177, 180

Dívida 40, 61, 62, 64, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 83, 120, 121, 134, 137, 138, 139, 140, 151, 153, 154, 155, 160, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 184

P

Política 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 40, 41, 48, 50, 51, 52, 57, 58, 59, 62, 65, 67, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 80, 84, 88, 90, 92, 94, 104, 106, 109, 113, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 130, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 154, 155, 164, 166, 170, 171, 172, 177, 178, 179, 183, 184

Políticas 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 36, 37, 38, 40, 41, 45, 48, 50, 52, 53, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 78, 83, 88, 90, 94, 98, 100, 102, 104, 109, 118, 120, 123, 125, 132, 133, 134, 137, 142, 143, 145, 146, 150, 151, 153, 154, 155, 163, 166, 168, 169, 171, 173, 177, 178, 179

Previdência 16, 20, 22, 32, 33, 37, 38, 43, 44, 46, 48, 49, 50, 62, 72, 121, 126, 131, 134, 136, 143, 144, 146, 173, 183

Proteção 16, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 36, 37, 42, 46, 48, 49, 53, 56, 59, 64, 74, 80, 90, 98, 101, 110, 118, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 135, 136, 140, 142, 154, 156, 165

S

Saúde 18, 19, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 45, 49, 50,

52, 61, 62, 64, 67, 69, 71, 72,
73, 74, 88, 89, 90, 91, 93, 94,
95, 96, 97, 98, 99, 100, 101,
102, 103, 104, 105, 106, 107,
108, 110, 111, 112, 113, 114,
118, 119, 120, 123, 143, 144,
151, 154, 159, 162, 180

61, 62, 63, 66, 67, 75, 78, 80,
89, 97, 99, 102, 106, 107, 108,
118, 120, 122, 123, 124, 125,
126, 127, 128, 129, 130, 135,
136, 137, 141, 143, 144, 169,
173

Seguridade 16, 18, 19, 21, 24, 26,
27, 31, 37, 38, 39, 40, 48, 52,
61, 80, 85, 98, 132, 135, 136,
137, 146, 151

Sistema 17, 18, 28, 30, 34, 37, 42,
43, 57, 61, 62, 67, 69, 76, 79,
81, 95, 97, 98, 99, 100, 106,
107, 124, 126, 131, 150, 151,
153, 154, 160, 162, 165, 172,
173, 179, 180

Social 16, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29,
30, 32, 33, 37, 38, 41, 44, 46,
48, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 59,
60, 62, 64, 65, 67, 68, 69, 70,
71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78,
80, 81, 84, 85, 90, 93, 99, 110,
111, 112, 113, 114, 115, 119,
121, 126, 131, 134, 136, 137,
143, 144, 146, 147, 150, 151,
152, 153, 154, 155, 156, 162,
163, 165, 166, 173, 179, 180,
183

Sociedade 22, 24, 25, 26, 27, 29,
30, 31, 34, 36, 38, 40, 44, 45,
51, 58, 59, 84, 88, 90, 91, 94,
96, 97, 104, 106, 108, 109,
118, 120, 123, 124, 125, 126,
127, 130, 132, 150, 154, 165,
170, 175, 177

T

Trabalhadores 17, 19, 23, 31, 32,
34, 37, 38, 39, 41, 42, 49, 57,

SOBRE OS AUTORES

CAPÍTULO 01

Jetson Lourenço

Assistente social, professor do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Marxismo e Serviço Social (Nepmass/UFS) e do Grupo de Estudos e Pesquisas Marxistas (GEPMarx/UFPE).

Thalyta Rayanna Fontes Rocha Santos

Assistente Social da Unidade de Acolhimento Adulto, serviço da Rede de Atenção Psicossocial do Município de Aracaju/SE. Assessora Técnica do Conselho Estadual de Assistência Social de Sergipe. Mestre em Serviço Social pela UFS. Especialista em Saúde do Adulto e do Idoso.

Jarina Ébano Avelina Ferraz Alves

Assistente Social da vigilância socioassistencial no Município de Nossa Senhora do Socorro-SE, graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe. Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Marxismo e Serviço Social (Nepmass/UFS) e do Grupo de Estudos e Pesquisas Marxistas - GEPEM/UFS.

Thaíza Bezerra Silva Pereira

Assistente Social do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional do Município de São Cristóvão-SE (CRESAN), graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

CAPÍTULO 02

Nailsa Maria Souza Araújo

Assistente Social. Pós-doutora em Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Utad). Professora Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (PROSS/UFS). Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Marxismo e Serviço Social (Nepmass/UFS).

Weslany Thaise Lins Prudêncio

Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Marxismo e Serviço Social (Nepmass/UFS) e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Fundamentos, Formação em Serviço Social e Políticas Sociais (Gepsso). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Cristiane de Oliveira Ferreira

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (PROSS/UFS). Graduada em Serviço Social pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente integra o Grupo de Estudos e Pesquisas em Trabalho, Questão Social e Movimento Social da Universidade Federal de Sergipe (Geteq/UFS).

CAPÍTULO 03

Nathalia Cristina Rodrigues de Souza

Assistente Social, doutoranda em Psicologia pelo Programa de Psicologia Clínica da Universidade Católica de Pernambuco.

CAPÍTULO 04

Júlio César Lopes de Jesus

Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB) e assistente social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no estado de Sergipe. Pesquisador associado ao Grupo de Estudos Marxistas e Pesquisas em Política Social e Trabalho (GEMPP/UnB).

CAPÍTULO 05

Paulo Rubem Santiago Ferreira

Professor do Departamento de Educação Física, do Centro de Ciências da Saúde da UFPE, Mestre e Doutorando em Educação na mesma Universidade. Foi Vereador do Recife (1991-1994) e Deputado Estadual pelo PT (1995-2002), Deputado Federal por Pernambuco (2003-2007, pelo PT, e 2008-2014 pelo PDT), quando foi das Comissões de Seguridade Social e Família, de Finanças e Tributação, de Educação, da Comissão Mista de Orçamento, Planos e Fiscalização e da CPI da Dívida Pública (2010). Atualmente é filiado ao PSOL.

A POLÍTICA SOCIAL NA CENA CONTEMPORÂNEA

avanços e descaminhos da seguridade social

Essa obra que agora é entregue aos leitores é resultado de uma atividade de Extensão em que se pôde reunir um conjunto de sujeitos para o debate e a produção de conhecimento em estreita conexão com a realidade, socialmente referenciados a partir de interesses de segmentos da classe trabalhadora, de usuários das políticas sociais e setores populares, dentre outros.

Jetson Lourenço
(Organizador)

RFB Editora
Home Page: www.rfbeditora.com
Email: adm@rfbeditora.com
WhatsApp: 91 98885-7730
CNPJ: 39.242.488/0001-07
Av. Governador José Malcher, nº 153, Sala 12,
Nazaré, Belém-PA, CEP 66035065



9 786558 895572 >

