

**PERSISTÊNCIA E AGRAVAMENTO DA RELAÇÃO
TENSIONAL ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS
E ECONÔMICAS NO ESTADO CAPITALISTA: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS
POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

Júlia Lenzi Silva*
Juliana Presotto Pereira Netto**

Resumo: O presente artigo intenta problematizar a temática da relação tensional e conflitiva existente no seio do Estado capitalista entre as políticas públicas sociais e as econômicas, ressaltando o aspecto da interdependência e do embate político entre os diversos modelos de Estado. Com o propósito de trazer concretude ao horizonte teórico, realiza-se uma análise da atual dinâmica brasileira no tocante às políticas públicas de seguridade social, com o escopo de demonstrar que as decisões sobre a alocação dos recursos públicos, além de técnicas, são, sobretudo, *decisões políticas*. Dessa forma, espera-se contribuir, ainda que de maneira pontual, para a desmitificação da doutrina da *There Is No Alternative* (Tina), a qual tem ganhado novo fôlego com a conjuntura da crise econômica mundial deflagrada a partir de 2008.

Palavras-chave: políticas públicas; Estado capitalista; seguridade social.

1 Introdução

Desde fins de 2008, os países do mundo parecem assistir, ainda atônitos, ao desenrolar de mais uma crise do sistema capitalista financeiro globalizado, a qual, desta vez, tem como epicentro países europeus antes considerados como de economias desenvolvidas e estáveis. As coberturas jornalísticas e as análises político-econômicas acerca da crise europeia têm dado especial destaque às “tragédias” – econômicas, sim, mas também, e sobretudo, *humanas* – que costumam acompanhar esses períodos de indefinição e insegurança, sendo de relevo ressaltar, na

* Mestra e graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Membro do Núcleo de Estudos de Direito Alternativo (Neda) da Unesp de Franca, do Núcleo de Estudos de Tutela Penal dos Direitos Humanos (NETPDH) e do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Unesp (Nepp), advogada e consultora previdenciária.

** Doutora, mestra e graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) e professora na mesma instituição.

atualidade, o processo de desestruturação dos sistemas produtivos e a aceleração dos fenômenos de desindustrialização dos países europeus, cujas consequências têm se feito sentir especialmente pelos altíssimos índices de desemprego, sobretudo entre a população jovem. Ademais, também tem ganhado destaque o aumento da precariedade no mercado de trabalho, da desigualdade social e da pobreza, acompanhadas, de perto, pelo desmonte dos sistemas de proteção social característicos dos modelos de *welfare states*, tendo como principal causa, neste momento, o represamento dos recursos públicos para o pagamento dos credores internacionais, além do aumento do déficit habitacional em decorrência da execução forçada de milhares de hipotecas, procedimento que colocou (e vem colocando) um crescente número de pessoas na situação de “sem teto”. Tal conjuntura não poderia resultar em outra coisa que não na eclosão de revoltas e protestos populares em diversos países afetados pela crise e pelas medidas de cortes nos gastos sociais, especialmente na Espanha e na Grécia, onde o extremismo da crise e suas consequências mais nefastas parecem ser mais fortemente sentidos.

A par de todo o sofrimento e angústia causados, o desenrolar da atual crise na zona do euro – cujos reflexos, é bom que se diga, se fazem sentir nos quatro cantos do mundo em virtude do entrelaçamento das cadeias produtivas e dos mercados consumidores em um mundo cada vez mais “globalizado” – parece estar, ao menos, cumprido o papel de desmitificar a pretensa hegemonia das correntes teórico-práticas que chegaram a propugnar a era dos “fins” – *fim do trabalho, fim das utopias* e mesmo o *fim da história*, alegando, para tanto, uma suposta supremacia incontestada do modelo capitalista neoliberal como forma de organização econômica-estatal, que era, então, apresentado como a própria encarnação do “horizonte utópico possível”, para onde todos os países e suas economias deveriam rumar.

Passados cerca de 20 anos do que ficou conhecido como “Consenso de Washington” (BEHRING, 2008), as certezas matemáticas e as verdades estatísticas professadas pelos teóricos neoliberais deram (e vêm dando) claros sinais de desgaste. Tem se verificado, ao menos no campo teórico, o retorno da problematização crítica, o que tem contribuído sobremaneira para o processo de “desmitificação” dos dogmas do neoliberalismo. Na seara deste artigo, a retomada da problematização crítica tem fundado a percepção de que a doutrina da *There Is No Alternative* (Tina) (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010) constitui, em verdade, uma falácia bem construída na tentativa de escamotear o fato de que distintos interesses e projetos de Estado estão sempre em conflito quando da tomada de qualquer decisão referente à alocação de recursos públicos. Por isso, este trabalho pauta-se pelo entendimento de que a relação tensional e mesmo conflitiva entre políticas públicas sociais e políticas públicas econômicas no interior do Estado capitalista não só persiste como embate no campo do *político* – e não meramente da *técnica* –, mas também se agrava sobremaneira diante do contexto de crise financeira internacional.

Postas tais premissas teóricas, a argumentação desenvolvida ao longo deste artigo tentará problematizar, no âmbito de suas reduzidas dimensões, a referida

tensão existente entre o social e o econômico no âmbito do Estado capitalista, partindo, para tanto, de considerações referentes aos novos e perversos contornos apresentados, na atualidade, pelo que se define como “questão social”. Também, procurando trazer materialidade e concretude aos argumentos, propõe-se, em seu segundo momento, a exposição crítica acerca de como se processa tal dinâmica na realidade brasileira, considerando que, para estas pesquisadoras, o esforço teórico apenas alcança sentido caso possa, de fato, contribuir para a melhor compreensão – e quiçá para a transformação – do contexto de exclusão e de sofrimento que se configura como nosso presente. Dessa forma, buscar-se-á, enfim, desmistificar algumas posições e decisões referentes à alocação de recursos públicos, revelando-as como autênticas *escolhas políticas* (e não meramente *técnicas*), ressaltando, por conseguinte, a imperiosidade da luta pela (re)alocação dos fundos públicos em conformidade com as diretrizes constitucionalmente traçadas de construção de um sistema de *seguridade* (e não seguro) *social*.

2 Compreendendo a “relação tensional” existente entre políticas públicas sociais e econômicas no âmbito do Estado capitalista

No dia 5 de abril de 2012, os jornais brasileiros noticiaram que, em meio à crise econômica avassaladora que tomou conta da Grécia, Dimitris Christoulas, farmacêutico aposentado de 77 anos, suicidou-se em praça pública com um tiro na cabeça, afirmando em carta que, em virtude da sua idade avançada, não foi capaz de encontrar nenhuma outra forma de luta, “exceto um fim digno antes de ter de começar a procurar comida no lixo” (“POR ‘FIM DIGNO’...”, 2012). O extremismo de tal tragédia humana expõe, de forma chocante, a profundidade das inter-relações entre as políticas públicas econômicas e sociais, pondo em destaque o quanto a continuidade da opção, no presente, pela supremacia quase que absoluta das primeiras termina por impossibilitar o reconhecimento da essencialidade das últimas.

A compreensão acerca das diretrizes da política econômica ou dos objetivos a serem alcançados com as políticas sociais adotadas por um Estado pode ser alcançada a partir de reflexões acerca da impossibilidade de formulação de um conceito abstrato, objetivo e genérico de “política pública”. O esforço teórico para sedimentar uma definição abstrata do que vem a ser “política pública”, ou seja, quais setores estariam compreendidos como seus objetos e quais não seriam seus encargos específicos, revela-se, na atualidade, especialmente delicado ante a impossibilidade de neutralização dos aspectos ideológicos contidos em qualquer definição que aponte nesse sentido. Isso porque tentar definir de forma abstrata o que é política pública implica, necessariamente, expor – ainda que de maneira tergiversada – a própria (e particularizada) concepção de modelo de Estado (e consequentemente das funções que a este cumpre desenvolver), o que, por si só, já “contamina de subjetividade” a pretensa definição abstrato-objetiva. Por essas razões, entende-se

que o *conceito de política pública* aparece como indissociável do *modelo de Estado* em análise, uma vez que somente a partir deste último será possível compreender a abrangência e o significado do conteúdo do primeiro.

De acordo com essa linha interpretativa, as medidas econômicas implantadas por determinado governo revelam, em verdade, a concepção de Estado (conceito, funções e objetivos) por ele tomada como paradigma, o que, por sua vez, também interfere na abrangência e profundidade das políticas sociais, já que estas são organizadas a partir da compreensão acerca de quais setores estariam abrangidos no âmbito das funções estatais e quais estariam vinculados à esfera do mercado e da realização pessoal. O Estado deve intervir ou não na economia? Se sim, em que medida? As respostas a essas questões – que, diga-se, são plurais e não únicas, uma vez que representam “uma *escolha político-econômica*, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos” (BEHRING, 2008, p. 198) – delimitam os contornos da política econômica a ser adotada, o que, por decorrência, condiciona o valor dos recursos a serem repassados às políticas sociais, bem como a orientação (universalista ou restritiva) que as caracterizará.

Importa esclarecer que o raciocínio aqui proposto é no sentido de um pensamento relacional e dialético, que exponha as interdependências entre as políticas econômicas e sociais, revelando o quanto uma condiciona e é condicionada pelas orientações aplicáveis à outra. A aparente prevalência do campo econômico como diretriz orientadora do que se faz ou se deixa de fazer no campo do social reflete, na verdade, o fato de se estar analisando a realidade a partir da constatação de que se vive sob o paradigma hegemônico do sistema capitalista financeiro globalizado, que assegura à dimensão econômica o epicentro das decisões políticas.

Entretanto, essa opção ideológica pela prevalência dos critérios econômicos nas tomadas de decisões que afetam o social não tem o condão de despolitizar a questão, nem mesmo de neutralizar o potencial de transformação inerente às políticas sociais. Isso porque, ainda que o critério de eficiência econômica seja predominante no momento da tomada de decisão, ele não é absoluto, tampouco engendra a capacidade de conter as transformações que as medidas adotadas podem alcançar quando implementadas na realidade concreta e cotidiana dos seres humanos. Ou seja, as determinações economicistas condicionam, *em parte*, a abrangência e a profundidade das políticas sociais, mas seu potencial de mudança na correlação de forças permanece preservado, uma vez que não é possível prever, com precisão matemática, as reviravoltas que determinada política pode ocasionar na dinâmica social – pode-se controlar o início do processo, mas não se tem certeza ou segurança definitiva acerca do seu resultado final (OFFE, 1984).

A título de exemplo, ressalta-se que uma expansão relativa das políticas sociais previdenciárias a fim de abarcar outras categorias de trabalhadores que não aqueles caracterizados pela relação salarial (autônomos, por exemplo) pode, em um primeiro momento, desmobilizar setores do operariado e promover, inclusive, a competição por melhores benefícios entre as categorias. Todavia, ao assegurar a renda de um

maior número de trabalhadores em situação de contingência social, a referida expansão também propicia que mais trabalhadores gozem de saúde, bem-estar e de tempo disponível para refletir sobre suas condições de vida, e, quiçá, organizar-se para a reivindicação de direitos que, porventura, estejam sendo-lhes negados, processo que restaria obstaculizado caso não tivessem sido cobertos pela proteção social, uma vez que estariam impelidos a buscar seu sustento e de sua família. Tal exemplo ilustrativo comprova as contradições inerentes à implementação das políticas sociais em economias capitalistas, que podem tanto contribuir para a continuidade do *status quo* de dominação quanto propiciar os mecanismos indispensáveis à tomada de consciência – ainda que parcial – e a consequente luta pelas transformações de instituições e relações.

Ao que parece, a dificuldade de percepção das contradições que alimentam o processo de interdependência entre política econômica e política social reside no fato de que não é possível apartá-las, analisando-as em compartimentos estanques e autônomos, sem incorrer em erros graves quanto à realidade da dinâmica que as sustenta. Por essas razões, acredita-se que a compreensão de ambas só pode ser alcançada por um pensamento que fuja aos ditames do supostamente “científico”, que determina a separação e a quantificação de tudo quanto se pretenda conhecer¹, pois “não se pode fazer política social sem as respectivas mudanças econômicas”. Os recursos necessários à implementação das políticas sociais necessariamente demandam uma reorientação nas prioridades estatais. Ademais, “[a]inda que o crescimento econômico seja apenas um meio, é meio indispensável. Uma das maneiras mais fáceis de acabar com a política social é suprimir-lhe a base de sustentação econômica” (DEMO, 1983, p. 106-107).

As políticas sociais não podem ser antieconômicas, mas é freqüente que as políticas econômicas sejam anti-sociais. [...] *O que equivale dizer que as políticas públicas, sociais e econômicas, longe da idéia de consenso social, são a expressão de conflitos de interesses das camadas e classes sociais.* Posições em confronto na sociedade expressam-se no Estado, privilegiada arena de luta política, em torno das políticas sociais e econômicas, ou seja, opções, decisões e ações estratégicas, adotadas ou que se deixa de adotar, segundo os interesses preponderantes em determinadas conjunturas históricas (SILVA, 2007, p. 33-35, grifo nosso).

A partir dessa perspectiva de análise, torna-se imperioso problematizar os *conteúdos* das políticas econômicas e sociais, vislumbrando-os não de forma determinista e irrefutável, mas sim como consequências dos embates entre os diversos

¹ “Deste lugar central da matemática na ciência moderna derivam duas consequências principais. Em primeiro lugar, conhecer significa quantificar. O rigor científico afere-se pelo rigor das medições. As qualidades intrínsecas do objeto são, por assim dizer, desqualificadas e em seu lugar passam a imperar as quantidades em que eventualmente se podem traduzir. O que não é quantificável é cientificamente irrelevante. Em segundo lugar, o método científico assenta na redução da complexidade. O mundo é complicado e a mente humana não o pode compreender completamente. Conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou” (SANTOS, 2005, p. 63).

interesses e forças sociais presentes na arena política². A superação de modelos dualistas de análise, que classificam as políticas sociais como “boas” ou “más”, a depender do referencial ideológico que fundamenta a análise, possibilita constatar que a complexidade do tecido social que estrutura a formação e intervenção do Estado na atualidade “indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital” (MOTA, 2011, p. 122).

Nesse sentido, tal como o conteúdo das políticas econômicas não é dado *exclusivamente* por decisões *técnicas*, as políticas sociais também não são *apenas* mecanismos de cooptação e controle da classe operária visando a preservação do *status quo* de dominação. Nem tampouco conquistas operárias arrancadas a ferro e fogo dos detentores do poder econômico e, conseqüentemente, do poder político. Ou ainda um constituinte de um determinado modelo de Estado que existiu em um dado tempo e espaço. Elas são, em verdade, a conjugação de todas essas formulações, ou seja, todas elas não deixam de conter certa dose de “verdade”, mas nenhuma delas contém a totalidade da verdade acerca das políticas sociais, afinal, tendo elas surgido no seio do sistema capitalista (e não *contra* ou *para além* dele), sua análise só poderá alcançar proximidade com a realidade quando consideradas todas as contradições que permeiam a sua intuição e são a elas inerentes. Por isso, talvez, mais do que analisá-las a partir de seus conteúdos e propostas, seja necessário considerar os “resultados”, os efeitos concretos, de sua instituição na realidade cotidiana dos homens e mulheres por elas abarcados. E, talvez, não exista conjuntura mais reveladora da relação tensional de interdependência entre política econômica e política social no Estado capitalista que os períodos de “crise” em que há a adoção do receituário neoliberal (tal como tem ocorrido na conjuntura europeia da atualidade).

Justamente quando é mais necessária a intervenção estatal no sentido de propiciar bem-estar ao crescente número de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, em virtude dos desarranjos financeiros – necessidade geralmente ocasionada pela retração do mercado formal, causando aumento do desemprego e precarização das condições de trabalho – é também o momento em que o Estado se apresenta como mais debilitado para o cumprimento dessa tarefa, em virtude da reorientação dos fundos orçamentários para os setores econômico-fiscais (políticas de geração de *superávit* primário, de controle da inflação, medidas de aumento da taxa de remuneração dos capitais para evitar “fuga”, entre outras). É nessas conjunturas, em especial, que se delineia uma espécie de *aparente esquizofrenia* (BEHRING, 2008, p. 198) entre as *propostas* neoliberais e as *consequências* das medidas efetivamente executadas.

² “A análise da política social não pode ser colocada em termos de um esquematismo rígido, de leis imutáveis, como se a realidade se desenvolvesse segundo um modelo teórico ideal. Se há um campo onde se torna necessário considerar o movimento real e concreto das forças sociais e da conjuntura é o da política social” (FALEIROS, 1995, p. 55).

Isso ocorre porque o arranjo entre política econômica e política social sob os auspícios do neoliberalismo tende a ser pró-cíclico e regressivo, ou seja, muito embora as medidas de ajuste econômico e austeridade fiscal sejam tomadas com o pretexto de “reverter” os efeitos da crise e propiciar o retorno do crescimento econômico, a redução dos gastos com políticas sociais e o desmonte dos sistemas de proteção social acarretam, de fato, um agravamento da situação de vulnerabilidade social, notadamente porque o corte vem acompanhado de outras medidas liberalizantes, como a flexibilização e a desregulamentação dos direitos e das condições de trabalho.

Em conformidade com o exposto, Vicente de Paula Faleiros (1995) ressalta que a fundamentação dos cortes nos gastos sociais como estratégia salvacionista do setor econômico normalmente é fruto de uma análise de “custos e benefícios” das políticas públicas sociais, ressaltando sua (in)capacidade de produzir “rentabilidade financeira”. Isso quer dizer que, ainda que o planejamento de um investimento social requeira a consideração de outros fatores que não apenas o da “saúde financeira” em sua assepsia mais purista – redistribuição de renda, inclusão social, democratização de oportunidades e de acesso aos bens e instituições públicas, melhora na qualidade de vida dos beneficiários, entre outros –, de fato, nas análises orientadas pelo discurso econômico-technicista neoliberal, “os efeitos positivos são os benefícios e os efeitos negativos são os custos”, ou seja, a aferição da “eficiência social” de determinada política dá-se a partir dos critérios da lógica do mercado, desconsiderando os objetivos e fins para os quais ela se orienta (FALEIROS, 1995, p. 19-20). Como afirma Elaine Rossetti Behring (2008, p. 259), “[o] critério para aferir a eficiência não é o da cidadania”.

Nesse cenário, o tratamento econômico dado à questão social³ minimiza, em grande medida, o potencial transformador das políticas sociais, uma vez que condiciona o investimento à prova da “viabilidade econômica” do projeto em questão, dentro dos parâmetros da ordem vigente. Dessa forma, opera-se a transferência do tema do âmbito da constitucionalidade dos direitos e garantias sociais para o domínio da governabilidade e do orçamento fiscal, despolitizando a temática e reduzindo-a ao cálculo atuarial do “economicamente possível” (MOTA, 2011, p. 221).

Referida estratégia de abordagem revela-se especialmente aflitiva em contextos de grandes disparidades econômicas e déficit de concretude das “promessas da modernidade⁴”, como é característico dos países de capitalismo periférico, que não

³ “[...] a questão social não se reduz ao reconhecimento da realidade bruta da pobreza e da miséria. Para colocar nos termos de Castel (1995), a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação. Aporia que, nos tempos que correm, diz respeito também à disjunção entre as esperanças de um mundo que valha a pena ser vivido inscritas nas reivindicações por direitos e o bloqueio de perspectivas de futuro para maiorias atingidas por uma modernização selvagem que desestrutura formas de vida e faz da vulnerabilidade e da precariedade formas de existência que tendem a se cristalizar como único destino possível” (TELLES, 1996, p. 85).

⁴ Boaventura de Sousa Santos (2005) esclarece que as promessas da modernidade de dominação da natureza, paz perpétua e justiça social ficaram por cumprir, já que, não raro, fundado em discursos de superação, o paradigma hegemônico da ciência moderna, em verdade, contribui para agravar algumas das problemáticas já existentes.

viveram a plenitude dos “trinta anos gloriosos”, passando pelo “ajuste” neoliberal sem nem sequer terem se constituído em reais modelos de *welfare states*, como parece ser o caso brasileiro⁵.

Nesses contextos, as tragédias humanas já representadas pela abundância das situações de desemprego e de ocupações laborais precarizadas ganham novos contornos de perversidade ante o incremento no número de homens e mulheres pertencentes à categoria denominada por Robert Castel (2012) de *supranumerários*, ou seja, os “inempregáveis”, os “enempregados” e os empregados de um modo precário, intermitente, cujas vidas e futuro estão marcados pelo selo do aleatório ante a sua especial condição de “inúteis para o mundo”.

[...] os “supranumerários” nem sequer são explorados pois, para isso, é preciso possuir competências conversíveis em valores sociais. São Supérfluos. [...]. Assim, inauguram sem dúvida uma problemática teórica e prática nova. Se, no sentido próprio do termo, não são mais atores porque não *fazem* nada de socialmente útil, como poderiam *existir* socialmente? No sentido, claro, de que existir socialmente equivaleria a ter, efetivamente, um lugar na sociedade. Porque, ao mesmo tempo, eles estão bem presentes – e isso é o problema, pois são numerosos demais (CASTEL, 2012, p. 33, grifos no original).

Ainda quanto à temática, concorda-se com o referido autor quando ele afirma que o núcleo da questão social, nos dias de hoje, encontra-se representado pela “existência de “inúteis para o mundo”, de supranumerários e, em torno deles, de uma nebulosa de situações marcadas pela instabilidade e pela incerteza do amanhã que atestam o crescimento de uma vulnerabilidade de massa” (CASTEL, 2012, p. 593). Por isso, talvez a questão de maior relevância na atualidade, no tocante à temática da relação tensional entre políticas públicas sociais e econômicas no Estado capitalista, seja a formulada por Robert Castel (2012) em referência às metamorfoses sofridas pela categoria “questão social”: sabedores de que não está inscrita no céu das ideias uma fórmula única de Estado, qual é o limiar de tolerância de uma sociedade democrática para a invalidação social?

São sempre as orientações definidas nos centros de decisão – em matéria de política econômica e social, de gestão das empresas, de readaptações industriais, de busca de competitividade etc. – que repercutem como uma onda de choque nas diferentes esferas da vida social. Mas a recíproca é igualmente verdadeira, a saber, os poderosos e os estáveis não estão colocados num Olimpo de onde possam contemplar impavidamente a miséria do mundo. Integrados, vulneráveis e desfilados pertencem a um mesmo conjunto, mas cuja unidade é problemática. As condições de constituição e manutenção dessa unidade é que devem ser interrogadas. Se a redefinição da eficácia econômica e da competência social deve ser paga ao preço de se por fora do jogo de 10, 20, 30% ou mais da população, será possível falar ainda em pertencimento a um mesmo conjunto social? (CASTEL, 2012, p. 34).

⁵ Para Emir Sader, falar em um “Estado de bem-estar” fazendo referência a qualquer período da história brasileira tem, a rigor, conotações cínicas (ANDERSON et al., 1995).

Diante desse quadro e da impossibilidade de esperar o tempo das *revoluções* quando estas são “impossíveis” (DUSSEL, 2002), considera-se que seja premente para o resgate da “condição de humanidade” dos homens e das mulheres classificados como “inúteis para o mundo” que o Estado – sobretudo, aqueles definidos por suas constituições como “Estados Democráticos de Direito”, caso do Brasil (art. 1º, *caput*, da Constituição Federal) – (re)assuma seu papel de garantidor de bens e serviços públicos capazes de proporcionar o gozo e a fruição dos direitos humanos fundamentais sob os primados da cidadania e da gratuidade, opondo-se à lógica economicista e meritocrática⁶ que sempre orienta a instituição de políticas públicas sociais a partir do neoliberalismo.

É bom que se esclareça que o apelo à atividade estatal como forma de possibilitar o resgate dos supranumerários da condição de completos marginalizados – o que, por decorrência, implica o resgate de pessoas em diversas situações de vulnerabilidade e sofrimento, tais como a de desemprego, de emprego precarizado, de marginalização, de desamparo, de pobreza e até mesmo de miséria absoluta e de fome – não advém de qualquer perspectiva mistificadora do Estado que o coloque como um “ente salvador”, como a panaceia para todos os males. Muito pelo contrário. A tese acerca da necessidade de que o Estado (re)assuma seu papel de mediador no campo econômico por meio de políticas públicas sociais que escapem à lógica do mercado decorre do entendimento de que, na atual conjuntura histórica, é ele o único ente com capacidade econômica suficiente e – o mais importante – com o *dever-função* de assumir essa tarefa, uma vez que seria muita ingenuidade e mesmo um contrassenso esperar que o mercado ou mesmo parte de setor industrial privado (os quais, sem dúvida, têm o requisito de *suficiente capacidade econômica*) pudesse assumir tal objetivo como uma de suas finalidades precípua na vigência do modelo capitalista de produção⁷.

Delegar a referida tarefa de resgate às entidades filantrópicas ou mesmo ao círculo familiar seria de uma hipocrisia bastante perversa, dados os atuais contornos dessa problemática, cuja abrangência e profundidade simplesmente extrapolam os estreitos limites de uma atuação calcada na caridade. Ainda quanto a essa questão, não se pode desconsiderar o fato de que o sistema capitalista de produção solapou instituições pré-industriais como a família e a Igreja, responsáveis por manter aqueles que, por algum motivo, não lograram êxito em fazê-lo por si próprios. O “rolo compressor” do individualismo, da competição, do “cuidar de si próprio” destruiu os

⁶ “[...] o desvio histórico ensina que, até hoje, sempre existiram ‘pobres bons’ e ‘pobres maus’, e que tal distinção é baseada em critérios morais e psicológicos. Sem a mediação de direitos coletivos, a individualização das ajudas e o poder de decisão fundado sobre intercâmbios, tendo em vista as instâncias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido” (CASTEL, 2012, p. 607).

⁷ “Seria injusto fazer a empresa arcar com toda a responsabilidade dessa situação. Seu papel é realmente dominar as mudanças tecnológicas e submeter-se às novas exigências do mercado. Aliás, toda a história das relações de trabalho mostra que, ademais, não se poderia pedir aos empregados para “fazer social” (quando o fizeram, como no caso da filantropia patronal do século XIX, foi no sentido exato e limitado da defesa dos interesses da empresa, é claro. [...] Pode-se, pois, desejar uma gestão inteligente desses imperativos pela empresa. Em contrapartida, é ingênuo acreditar que possa assumir a responsabilidade dos riscos da ruptura social que decorrem de seu funcionamento” (CASTEL, 2012, p. 522). Em outras palavras, a “função social da empresa”, no âmbito do sistema capitalista financeiro globalizado, é e só pode ser mesmo o *lucro*.

laços de solidariedade ao mesmo tempo que se descobria que o mercado “não é um substituto adequado, pois abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele. Por isso a ‘função de bem-estar social’ é apropriada ao Estado-nação” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 91).

Entretanto, para que o que se vem nomeando, neste artigo, de “tarefa de resgate” possa ser, de fato, concretizada pelo Estado por meio da instituição de políticas públicas sociais universais, fundadas no princípio da solidariedade, torna-se indispensável a reorientação das prioridades no tocante à alocação dos recursos públicos, abandonando-se o horizonte dos discursos economicistas característicos da doutrina da Tina.

Nesse diapasão, a realidade brasileira de sistemática e contínua violação das disposições constitucionais referentes à alocação de recursos para a implementação e desenvolvimento do que a Constituição Federal (CF) de 1988 denominou *seguridade social* – sistema articulado e articulador que conjuga as políticas sociais de saúde, assistência e previdência social (art. 194 da CF) – constitui exemplo emblemático tanto da permanência do conflito aqui exposto entre políticas públicas econômicas e sociais, quanto da continuidade da prevalência quase que absoluta das primeiras enquanto critérios para a tomada de decisões, ainda que com desrespeito ao texto constitucional. O desenrolar de tal sistemática acaba limitando a “capacidade de resgate” do Estado brasileiro, fazendo com que o sistema de seguridade social, projetado para ser um dos principais vértices das políticas de redistribuição de renda e de melhoria da vida daqueles e daquelas que mais urgência e necessidades têm, permaneça enquadrado na definição calcada por Sonia Fleury (2004), ou seja, continue a representar tão somente um “projeto constitucional inconcluso” ante os ditames da ordem econômica vigente.

3 O “estado da arte” no Brasil: manobras contábeis, superávit primário e o mito do déficit previdenciário como fatores de esvaziamento e não concretização do sistema de seguridade social

Se existe um consenso em torno da previdência social brasileira – que vem sendo reafirmado desde que as primeiras iniciativas nessa área foram implementadas e que parece ter ganhado ainda mais consistência no período pós-1988, com a expansão e o aprofundamento das políticas de proteção social consagradas no texto constitucional – é de que ela é responsável por um déficit financeiro de grandes proporções. O “rombo” nas contas da previdência, como é comumente referido pela grande mídia, estaria, nos últimos anos, crescendo de forma acelerada em virtude do aumento das despesas com o pagamento de benefícios – notadamente, aposentadorias e pensões por morte, que são benefícios que se prolongam indefinidamente no tempo –, e, com o avançar do processo de transição demográfica pelo qual o

país vem passando, é de se esperar que, num futuro não distante e caso nada seja feito a respeito, o sistema entre em colapso financeiro e leve junto com ele o futuro do país e de milhões de idosos, de deficientes e de dependentes de segurados.

A exposição do senso comum criado e difundido em torno da política previdenciária no Brasil é reveladora do papel delegado às políticas públicas sociais no contexto do capitalismo financeiro globalizado, qual seja, o de verdadeiras responsáveis pelos crescentes déficits fiscais dos Estados, de grandes “vilãs” do equilíbrio das contas públicas. Ocorre que a lógica fiscal e privatista, que considera o mercado como *locus* privilegiado para a realização do ser, atribui um “não lugar” às políticas sociais calcadas no fundamento da solidariedade real. Na opinião de Marcus Orione Gonçalves Correia (2006, p. 128), “a segurança social foi substituída, enquanto conceito jurídico, por segurança econômica (e segurança econômica é segurança circunstancial)”. Nesse sentido, por representar, sintética e simbolicamente, os objetivos e as funções sociais apropriados ao Estado, por óbvio que as demais políticas relativas ao conceito de seguridade social não escapariam dessa dinâmica perversa de análise, já que elas são analisadas em conformidade com o senso comum expresso sobre a previdência, que é um tema sempre

[...] tratado de forma descolada da sua razão de ser – a proteção social dos trabalhadores brasileiros – e introduzido num outro patamar temático: a viabilidade financeira da previdência, o valor dos benefícios e das contribuições, a necessidade de redefinição de formas de custeio, etc., todos eles justificadores de ajustes e reformas, sem os quais o sistema entraria em falência (MOTA, 2011, p. 221).

Na contracorrente dessa perspectiva de análise – e contrapondo o consenso criado em torno da continuidade do processo de desmonte do projeto constitucional de criação de um sistema de *seguridade* (e não seguro) social –, este tópico pretende desconstruir o que, por ora, é denominado “mito do déficit previdenciário”, buscando comprovar que os supostos e contínuos resultados negativos apresentados pela previdência têm sua origem em manobras contábil-legais cínicas e violadoras dos dispositivos constitucionais que regulamentam a matéria. A justificativa para semelhante esforço teórico advém da percepção de que, na atualidade, o “mito do déficit previdenciário” constitui-se no principal obstáculo retórico-argumentativo utilizado na fundamentação da prática recorrente de desvio de verbas do orçamento da seguridade social (OSS) para adimplir fins outros do orçamento fiscal (notadamente, para o pagamento de juros e encargos da dívida pública).

A palavra “mito” é aqui empregada no sentido de ressaltar a forte carga simbólica que a expressão “déficit orçamentário” carrega, sobretudo em conjunturas de supervalorização da eficiência econômica como critério último de avaliação do bom ou mau desempenho de determinada política estatal. Afirmar que a previdência social é deficitária e reiterar, de forma exaustiva, essa (des)informação é, no contexto atual, estratégia que reforça a ideia de “ineficiência” de tudo quanto é público, consolidando a perspectiva de que somente a lógica privada é asseguradora da boa e correta

alocação de recursos. Ademais, por ter sido elaborado e propagado na forma de “mito”, o déficit previdenciário não admite contestações quanto à sua veracidade: ele simplesmente “existe”, “desde sempre”, como dado matemático puro descolado das demais realidades afetas ao sistema de seguridade social. Não há preocupação ou exigência em apontar e justificar as suas “origens” (sistemática de cálculo utilizada), bem como não é nunca divulgada a sua necessária análise no contexto mais amplo do sistema de seguridade social, o que representa, em si, uma violação do dispositivo constitucional que determina a elaboração do OSS (art. 165, § 5º, III, da CF).

Por isso, quando se afirma que o presente artigo se coloca na contracorrente da perspectiva hegemônica, a qual, como visto, pauta-se pelo “mito do déficit previdenciário”, o que se procura evidenciar é que, ao contrário da alarmante situação de crise orçamentária exposta em muitos trabalhos e relatórios acadêmicos como fato incontestável, uma análise mais detalhada e com respeito aos ditames constitucionais revela que a previdência social brasileira apresenta “sólida arquitetura financeira e, além disso, tem gerado impactos relevantes para atenuar a pobreza e as desigualdades sociais, bem como tem servido como mecanismo de sustentação da demanda agregada, estimulando o crescimento econômico” (GENTIL, 2008, p. 356).

A despeito dessa informação, e em que pesem a significativa proporção econômica e a abrangência da política previdenciária quando comparada às demais políticas públicas sociais⁸, cumpre ressaltar que, “considerando o conceito de seguridade social, é absolutamente inadequado tratar isoladamente as contas da Previdência Social” (MARQUES, 1998, p. 13). Aqui, descortina-se a primeira estratégia discursiva utilizada no processo de “vilanização” das políticas de seguridade social: o discurso dominante – que ressalta a existência de déficit crescente na previdência social – privilegia a divulgação da informação contida no *saldo previdenciário*, que, por sua vez, é calculado a partir da diferença entre a receita proveniente das contribuições sociais sobre a folha salarial e o total dos valores pagos a título de benefícios previdenciários. Ocorre que semelhante sistemática de cálculo não leva em consideração os aportes de receitas provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da receita do concurso de prognóstico, todas fontes de recursos constitucionalmente previstas como vinculadas para o financiamento das políticas de saúde, assistência e previdência (art. 195 da CF), sem que haja qualquer predeterminação ou especificação que justifique a supressão no cálculo daquelas referidas receitas (GENTIL, 2008). A perversidade dessa estratégia somente é compreendida quando, de fato,

⁸ De acordo com Eduardo Fagnani (2008) e com os dados contidos no Anuário Estatístico da Previdência Social (MPS, 2011), pode-se afirmar que, entre 1988 e 2011, o número de beneficiários do RGPS aumentou de 11 para 29 milhões, entre trabalhadores urbanos, rurais e benefícios assistenciais. O efeito redistributivo desse sistema é mais bem percebido quando contabilizados os *beneficiários indiretos*: de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para cada beneficiário direto da previdência social, há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família, o que totaliza um montante atual de cerca de 72,5 milhões de pessoas beneficiadas direta e indiretamente pelo sistema previdenciário. Em dezembro de 2011, pouco menos de 70% dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) tinham valor igual ou inferior a um salário mínimo. Sem a previdência social, Eduardo Fagnani (2008) afirma que a pobreza no Brasil seria 11% maior.

se efetua a análise financeira do sistema de seguridade social em sua totalidade, pois, conforme atesta Denise Gentil (2008, p. 359), “[...] quando são utilizados os dados estatísticos da seguridade social como um todo, com números não apenas da previdência, mas também da saúde e da assistência social, a auto-suficiência financeira do sistema fica mais evidente”.

O uso retórico-argumentativo dessa estratégia deslegitimadora do sistema público de previdência social e, conseqüentemente, do sistema de seguridade resta bem exemplificado pela ampla divulgação, nos meios midiáticos, do resultado financeiro apresentado pela previdência em 2011, que ganhou, em 2012, as capas de jornais e revistas, como *Folha de S.Paulo* e *Exame*, com manchetes do tipo “Déficit da Previdência cai 22% em 2011”. No geral, o conteúdo das reportagens aponta que, em 2011, a Previdência Social arrecadou R\$ 251,2 bilhões e arcou com R\$ 287,7 bilhões em despesas. No período, portanto, o déficit teria chegado a R\$ 36,5 bilhões, valor coberto por transferências do Tesouro Nacional. O resultado negativo, ainda assim, seria 22,3% menor do que o registrado em 2010, quando a diferença entre a arrecadação e as despesas teria representado déficit de R\$ 47 bilhões. Em nenhuma das reportagens consultadas, é feita qualquer referência ao resultado financeiro do sistema de seguridade social, do qual a Previdência é parte integrante. Ressalta-se que essa opção de abordagem não é peculiar ao ano em questão, apresentando-se como padrão de conduta também nas matérias referentes aos anos anteriores.

A confirmação de que a opção pela divulgação de um resultado financeiro parcial e desconectado do todo ao qual constitucionalmente ele se encontra vinculado não é fruto do desconhecimento, da indisponibilidade de dados a fundar uma outra perspectiva de análise e tampouco de um “deslize” momentâneo dos grande veículos de comunicação. Obtém-se essa confirmação quando se confrontam os conteúdos das reportagens com os dados elaborados e divulgados pela Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil (Anfip), ao longo de vários anos da série *Análise da seguridade social*. No relatório referente ao ano de 2011, por exemplo, encontra-se a informação de que a seguridade social, no ano em questão, garantiu 77 bilhões de superávit, o que representou 83% do superávit primário verificado em todo o governo federal⁹ (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012). No mesmo relatório, a Anfip ressalta ainda que a análise da situação financeira do sistema de proteção social demonstra que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) demanda cada vez menos aportes de recursos extras – recursos para além das contribuições sobre folha salarial que a Emenda Constitucional nº 20/98 definiu como exclusivas para custeio de benefícios previdenciários do RGPS. Especificamente em 2011, os aportes feitos pela seguridade para

⁹ “A Seguridade Social exibiu um resultado surpreendente em 2011. Em um ano de baixo crescimento econômico, as receitas totalizaram R\$ 528,2 bilhões, superando em R\$ 69,9 bilhões a arrecadação de 2010. As despesas da Seguridade somaram R\$ 451,0 bilhões, com uma variação, frente ao ano anterior, de R\$ 49,4 bilhões. Com um aumento de receitas superando o crescimento das despesas, o saldo da Seguridade foi de R\$ 77,2 bilhões, superando em R\$ 20,5 bilhões o resultado de R\$ 56,7 bilhões verificado em 2010” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012, p. 25).

a Previdência totalizaram apenas 37 bilhões, o que representa 0,9% do PIB e 13% do total de despesas em benefícios, porcentagens que, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), encontram-se bastante abaixo da média dos países da União Europeia membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos quais os recursos do Tesouro Nacional respondem por 36% das despesas previdenciárias, ou seja, quase o triplo do verificado no Brasil em 2011. E mais: quando são computadas as renúncias – conforme determina diretriz do Fórum de Previdência Social, realizado em 2007 – a diferença entre as receitas e as despesas cai para menos de R\$ 5,8 bilhões, o que equivale a 0,14% do PIB e a apenas 2% do total de benefícios (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012).

Diante de dados e perspectivas tão contrastantes, que traduzem cenários opostos no tocante à realidade e ao desenvolvimento do sistema de seguridade social, fica evidenciado o compromisso político-ideológico expresso nas reportagens em análise com os objetivos e as intenções do projeto contrarreformista¹⁰, reverberando o “mito do déficit previdenciário” mesmo ante a existência de outras distintas e estatisticamente fundamentadas possibilidades interpretativas.

Também resta evidenciado que, para além de uma questão matemática e atuarial, o “mito do déficit previdenciário” constitui o cerne de uma disputa ideológica e de interesses acerca do papel do Estado no financiamento das políticas de proteção social, ou seja, acerca do que se entende ser correto no tocante à destinação dos recursos públicos, pois, uma vez demonstrado que o resultado financeiro da Previdência Social varia entre o déficit e o superávit, a depender da concepção de previdência com a qual se opera (se pertencente ao sistema maior de seguridade social – tal como disposto na CF – ou se independente dele, requerendo análise em separado) e do futuro pretendido para essa política de proteção social (se sua expansão nos moldes de um sistema de repartição solidário e redistributivo ou se sua retração, em direção à privatização do “cuidar de si próprio”), não existem posicionamentos *tecnicamente* neutros ou uma verdade incontestada (assim mesmo, no singular), o que faz aumentar a responsabilidade do intérprete e daquele que defende e difunde determinada perspectiva de análise.

Sendo assim, talvez, antes de sustentar a tese de que o Brasil “gasta demais” com as políticas de seguridade social, sobretudo com a previdência – e divulgar semelhante opinião como se fosse fato incontroverso, um dado irrefutável – fosse fundamental recuperar a dimensão e a importância do volume de recursos públicos destinados ao que Ronaldo Coutinho Garcia (2008, p. 300) denominou de “um quase esquecido componente das despesas correntes”: os juros e os encargos da dívida pública.

¹⁰ O que comprova em parte que as atuais conformações do Estado brasileiro e de suas estratégias nos campos econômico, político e social, por mais que tenham sofrido “reformas” – como apregoa o discurso oficial – ou “contrarreformas” – como denuncia o pensamento heterodoxo –, ainda possuem estreita vinculação com as diretrizes traçadas no que ficou conhecido como Consenso de Washington. Para uma crítica preliminar à concepção de “reforma” do Estado, ver Behring (2008).

Nesse sentido, importa ressaltar que, para o ano de 2013, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 2012, prevê o montante de R\$ 1,5 trilhão a título de orçamento fiscal, dos quais R\$ 900 bilhões são destinados ao pagamento e gerenciamento da dívida pública federal (interna e externa), sendo R\$ 610,1 bilhões desse montante destinados ao refinanciamento (“rolagem da dívida”, em que não há aumento ou redução dos valores devidos), R\$ 163,5 bilhões ao pagamento de juros e R\$ 126,5 bilhões à amortização (diminuição do principal da dívida). No mesmo documento, verifica-se que o montante de recursos a ser destinados à seguridade social foi fixado em R\$ 643,8 bilhões (BRASIL, 2012, p. 10 et seq.). Ocorre que tais valores são tratados em separado apenas no primeiro momento, já que, quando de suas tratativas e especificações, o Ploa reúne ambos os orçamentos sob o título de “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social”, contrariando frontalmente o exposto no art. 165, § 5º, I, II e III, da CF.

Tal violação ao texto constitucional não é uma exclusividade do Ploa 2013. Se feita uma análise atenta dos Ploas anteriores, constata-se que o aparente “equivoco” constitui-se, na verdade, em padrão de conduta reiteradamente adotado desde a aprovação da Constituição de 1988, fato que faz com que Sulamis Dain (2001) caracterize o OSS como uma peça meramente virtual, que não tem existência para a prática governamental no Brasil. Essa sistemática possibilita a continuidade da vigência do pressuposto que embasa a maioria das análises e discussões acerca das finanças públicas: “ao se falar em despesas da União, consideram-se apenas as despesas não financeiras. Exclui-se, de partida, o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. São intocáveis, impronunciáveis, inexistentes para a política fiscal, ainda que onerem pesadamente” (GARCIA, 2008, p. 300). Dessa forma, é atribuído aos gastos com políticas sociais – sobretudo com as de seguridade social – o papel de “vilã das contas públicas”, ressaltando os grandes montantes por elas demandados, uma vez que o dinheiro destinado ao pagamento dos encargos e juros da dívida é “intocável”, não admitindo qualquer questionamento quanto à sua destinação – muito menos quanto ao fato de beneficiar tão poucas famílias, alimentando uma elite rentista que sobrevive e prospera, desde sempre, apoderando-se dos recursos que poderiam ser empregados em projetos e políticas de universalização de direitos sociais e serviços públicos.

Ainda com Garcia (2008), destaca-se que, no período compreendido entre os anos de 1995 e 2006, as despesas correntes com o pagamento de juros e encargos da dívida foram as que mais aumentaram sua participação no total das despesas da União, pois o pagamento de juros elevou sua participação em 74% e a amortização em 160%. No mesmo período, em contrapartida, os gastos com benefícios previdenciários mantiveram-se constantes (variando entre 17,64 e 23,52% do total das despesas da União), e as despesas com pessoal reduziram-se em mais de 45%. Sendo assim, “[...] apenas com muita (má) vontade é possível desconsiderar a importância das despesas correntes com o pagamento de juros e encargos da dívida” (GARCIA, 2008, p. 308). Aqui ganha importância o reforço do argumento de que,

muito embora haja uma grande e arquitetada tentativa – por parte de todos aqueles que se beneficiam da política de privilegiar o pagamento da dívida pública – de que as decisões econômicas sejam vistas e compreendidas como uma questão *não política*, ou seja, “quase como um resultado do funcionamento automático de algum sofisticado, abstrato e descomprometido modelo macroeconômico instalado em um computador do BC” (GARCIA, 2008, p. 301, nota n. 21), de fato elas são *escolhas política e ideologicamente forjadas*, constituindo apenas um dos vários caminhos possíveis de serem percorridos. Se intocáveis fossem os direitos sociais à saúde, à previdência e à assistência social – e não os privilégios de uma minoria abastada –, certamente a destinação de tão expressivos recursos seria outra.

Na verdade, priorizar o pagamento de juros e cortar gastos sociais exprime uma hierarquização das decisões de gasto, pela qual o pagamento de juros é tido como inadmiável. Se pudéssemos alterar tais hierarquias e declarar inadmiáveis os direitos sociais, não haveria dinheiro para pagar os juros. E a leitura da problemática do financiamento público seria construída de outra maneira, não mais em torno do caráter “perdulário” do gasto fiscal, mas sim em torno do equívoco e da prepotência de uma política de juros que vem sacrificando o bom desempenho das contas públicas, endividando os brasileiros e comprometendo a capacidade de financiamento das políticas sociais, tudo isso em nome de uma estabilização fiscal nunca concretizada (DAIN, 2001, p. 114).

A problemática da priorização do pagamento dos juros e encargos da dívida pública já é, por si só, bastante gravosa ao projeto constitucional inconcluso de erguer um real e equitativo sistema de seguridade social, uma vez que retira do orçamento valores expressivos que poderiam ser empregados na realização dessa diretriz constitucional. Entretanto, a questão mostra-se ainda mais assustadora quando se revela que parte dos recursos utilizados para adimplir os compromissos da dívida são recursos constitucionalmente vinculados ao OSS, ou seja, são recursos subtraídos da arrecadação das contribuições sociais, espécies tributárias instituídas exatamente com o objetivo de assegurar sustentabilidade financeira ao sistema de proteção social elaborado em 1988. A apropriação das receitas da seguridade social dá-se pela combinação de duas estratégias: 1. a não elaboração em separado do OSS, conforme já ressaltado, e 2. a instituição e permanência do mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Essa combinação de ilegalidade e cinismo permite a feitura do que Boschetti e Salvador (2006, p. 391-392) caracteriza como “uma poderosa e perversa alquimia que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida”¹¹.

¹¹ A estratégia de desvinculação das receitas da União tem início com a afetação de 20% do produto arrecadado de todos os impostos e contribuições da União para o Fundo Social de Emergência (FSE), que fora criado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94. A princípio, esse fundo seria instituído apenas para os anos de 1994 e 1995. Todavia, em 1996, a Emenda Constitucional nº 10/96 substituiu o FSE pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FES), dando correta nomeação à função já desempenhada anteriormente pelo FSE, que “de social” só tinha mesmo o nome. O FES, por sua vez, vigoraria pelo período de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, determinando-se a mesma afetação de 20% das contribuições e dos impostos arrecadados pela União. Entretanto, ainda em 1997, a Emenda Cons-

A importância da DRU relaciona-se ao objetivo fomentado pelos governantes brasileiros – especialmente durante a década de 1990, mas também nos anos 2000 – de produzir superávits primários cada vez maiores para “ganhar a confiança” dos credores internacionais. Com esse foco, o governo federal adotou (e vem adotando) a estratégia de majorar a arrecadação tributária por meio do aumento das contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social, uma vez que a receita delas não é partilhada com os outros entes federativos (Estados e municípios). Todavia, para que o aumento da carga tributária fosse, de fato, conveniente aos propósitos de geração de superávit, foi necessária a criação de um mecanismo legal que possibilitasse a desvinculação de parte das receitas arrecadadas, pois, por definição, as contribuições são espécies tributárias que obrigam o Estado a aplicar os recursos arrecadados na política/função/projeto para o qual elas foram especificamente criadas. Daí a *genialidade perversa* da instituição da DRU, que permite que o Executivo Federal utilize 20% das receitas das contribuições de forma livre, independentemente de qualquer vinculação previamente estabelecida.

Por meio dessa estratégia, 20% do valor total arrecadado a título de contribuições para o financiamento da seguridade social (tais como a CSLL, a Cofins e a já revogada Contribuição Provisória de Movimentação Financeira – CPMF) é apropriado pela União, e – agravando ainda mais o quadro já sombrio –, ante a não elaboração em separado do orçamento fiscal e do OSS, esse valor pode acabar retornando, em sua totalidade ou em parte, para os cofres da seguridade não como “verbas próprias” – posto que, em virtude da incidência da DRU, elas sofreram a *alquimia perversa* e se transformaram em “receitas fiscais” – mas como “repasses” da União para cobrir os *déficits costumeiros* das políticas de seguridade social. O uso desse “malabarismo” contábil-legal permite à União, portanto, não só se desincumbir do dever constitucional de contribuir para o financiamento da seguridade (conforme disposto no art. 195 da CF) sem gastar um só centavo do orçamento fiscal, como também dar continuidade ao discurso legitimador das “contrarreformas estruturantes”, ou seja, dificultando cada vez mais o acesso aos benefícios previdenciários, restringindo os limites de abrangência da assistência social e promovendo a incessante precarização do atendimento médico pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Enfim, a DRU permite que recursos que deveriam ser utilizados para financiar a expansão e o aprofundamento do sistema de seguridade social sejam *legalmente* apropriados pelo setor financeiro, mediante o pagamento dos compromissos da dívida. Além disso, ao diminuir o montante de recursos destinados às políticas de

titucional nº 17/97 prorrogou a vigência do fundo até 31 de dezembro de 1999, com a mesma reserva. Finalmente, no ano de 2000, sem a afetação de 20% para o FSE – que fora extinto –, a Emenda Constitucional nº 27/2000 dispôs sobre a desvinculação do mesmo percentual de 20% do total da arrecadação de impostos e contribuições sociais, e também das contribuições de intervenção no domínio econômico, pelo período de 2000 a 2003. Surgiu a DRU que, posteriormente, teve sua vigência prorrogada pela Emenda Constitucional nº 42/2003 para o período compreendido entre 2004 e 2007, e pela Emenda Constitucional nº 56/2007 para período de 2008 a 2011; e, por fim, a Emenda Constitucional nº 68/2011 prorrogou a vigência do instituto até o ano de 2015 (SAVARIS, 2008, p. 66; BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 389).

previdência, assistência e saúde, a DRU desconstrói os sólidos mecanismos de financiamento da seguridade instituídos pela CF, comprometendo a capacidade de oferta de serviços e de realização de direitos por elas, falhas cuja origem nunca é explicitada, restando sempre atribuídas ao “excesso” de promessas contidas no texto constitucional. Constata-se, pois, que os desvios e as inconstitucionalidades que solapam o OSS cumprem, em verdade, importantes papéis:

[...] para a política fiscal, viabiliza superávit; para a saúde, é o principal instrumento de precarização dos serviços; para a previdência social, viabiliza o principal elemento do discurso da falência do sistema e de inevitabilidade das reformas; e, para os interesses dos mais diversos setores econômicos, oportunidade de grandes negócios (VAZ; MARTINS, 2008, p. 373).

Sendo assim, constata-se que, enquanto perdurar a crença no “mito do déficit previdenciário”, sendo ele o pressuposto das análises e decisões acerca das políticas de saúde, assistência e, sobretudo, de previdência social, será possível privilegiar a dívida financeira em detrimento da social e mais: será possível continuar a escamotear o fato de que isso constituiu clara *opção político-ideológica* por parte do Estado, e não resultado objetivo de algum processo *técnico* e “magicamente” neutro. Por isso, a dinâmica brasileira configura exemplo emblemático da atualidade da temática afeta à tensão entre o econômico e o social no âmbito do Estado capitalista, revelando o quanto é preciso ainda avançar para desconstruir os mitos e os dogmas que sustentam a prevalência do critério de eficiência econômica como suposto fundamento de toda e qualquer decisão referente à alocação de recursos públicos.

4 Considerações finais

De tudo quanto exposto, espera-se ter alcançado o propósito inicial de contribuir para a problematização da permanência e do agravamento da relação tensional entre políticas públicas econômicas e políticas públicas sociais, escapando do “feliz” consenso que aponta no sentido da prevalência absoluta da lógica econômica como *escolha-única-possível* no âmbito do sistema-mundo vigente. A partir das considerações feitas sobre a dinâmica existente entre as políticas econômicas e as políticas de seguridade social no Brasil, espera-se, ainda, ter logrado trazer concretude à discussão sugerida, assegurando a maior proximidade possível entre a construção da argumentação teórica e o desenrolar da vida na realidade concreta e cotidiana, pois, só assim, acredita-se que o esforço teórico tenha algum sentido de ser realizado.

Nesse sentido, procurou-se destacar o fato de que há uma disputa entre interesses e projetos antagônicos quanto às funções e aos deveres do Estado, o que, por decorrência, instaura um conflito político-ideológico pela apropriação dos recursos públicos. Sendo assim, considera-se pertinente o questionamento quanto à adoção da *eficiência econômica* como critério último (único) na definição das prioridades estatais. Afinal, se, de fato, há a certeza – por parte de alguns poucos ou de muitos

– de que o Estado tem outros e distintos deveres além daquele de “honrar compromissos com seus credores”, de que a ele cumpre, por exemplo, a tarefa de “resgate da humanidade” daqueles e daquelas definidos como “inúteis para mundo”, sendo, talvez, a única instituição com capacidade e *função* para tanto neste momento histórico, então, há espaço para a crítica e para a luta teórico-prática em busca da (re)definição dessas prioridades, ainda que dentro de um sistema capitalista de produção.

PERSISTENCE AND ESCALATION OF THE RELATIONSHIP BETWEEN TENSION PUBLIC POLICIES IN THE SOCIAL AND ECONOMIC STATE CAPITALIST: AN ANALYSIS FROM PUBLIC FUNDING OF SOCIAL SECURITY POLICIES IN BRAZIL

Abstract: This article intends to problematize the issue of existing tension and conflictive relationship within the capitalist state between social and economic policies, emphasizing the aspect of interdependence and the political struggle between the many different state. Seeking to bring concreteness to the theoretical horizon, we make an analysis of the current Brazilian dynamics in relation to public social security systems, with the aim of demonstrating that decisions about the allocation of public resources, and techniques are mainly political decisions. Thus, we expect to contribute, albeit in a timely manner, for the demystification of the doctrine of There Is No Alternative (Tina), which has gained new momentum with the context of the global economic crisis started from 2008 .

Keywords: public policy; capitalist state; social security.

Referências

ANDERSON, P. et al. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, E.; GENTIL, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 139-180.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Seguridade e desenvolvimento: um projeto para o Brasil*. *Ser Social*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 105-160, jan./jun. 1998.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da seguridade social 2011*. Brasília, DF: Anfip, 2012. Disponível em: <<http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-dfs/analise2011.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desconstrução do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento federal ao alcance de todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual – Ploa 2013. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/arquivo-ofat/Orcamento_Federal_2013_WEB.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2013.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução Iraci D. Poletti. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- CORREIA, M. O. G. Direitos humanos e direitos sociais: interpretação evolutiva e segurança social. *Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 117-135, jan./jun. 2006.
- DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 17, p. 113-140, dez. 2001.
- DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA cai 22% em 2011. *Exame*, 18 jan. 2012. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/deficit-da-previdencia-cai-22-em-2011>>. Acesso em: 3 dez. 2012.
- DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA cai 22,3% em 2011. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 jan. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1035982-deficit-da-previdencia-recua-223-em-2011.shtml>>. Acesso em: 3 dez. 2012.
- DÉFICIT DO INSS cai 22% e tem o menor valor desde 2002, diz o governo. *G1 Economia*, 18 jan. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/01/deficit-do-inss-cai-22-em-2011-e-tem-o-menor-valor-desde-2002.html>>. Acesso em: 3 dez. 2012.
- DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA sobe 165,9%, para R\$ 5 bilhões, em março. *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 maio 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/deficit-da-previdencia-sobe-1659-para-5-bilhoes-em-marco-8268903>>. Acesso em: 20 maio 2013.
- DEMO, P. Previdência e política social. In: LEITE, C. B. (Org.). *Um século de previdência social: balanços e perspectivas no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 103-114.
- DUSSEL, E. *Ética da libertação – na idade da globalização e da exclusão*. Tradução Ephraim Ferreira Alvez, Jaime A. Claen e Lucia M. E. Orth. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-116, 1991.
- FAGNANI, E. Os profetas do caos e o debate recente sobre a seguridade social. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LUCIO, C. G. (Org.). *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008. v. 4, p. 31-43.
- FALEIROS, V. de P. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- FLEURY, S. A seguridade social inconclusa. In: FLEURY, S. *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: Inesc, 2004. Disponível em: <<http://www11.fgv.br/ebape/nova-ebape/comum/arq/Seguridade.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2012.
- GARCIA, R. C. Despesas correntes da União: visões, omissões e opções. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LUCIO, C. G. (Org.). *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008. v. 4, p. 284-311.
- GENTIL, D. L. Política econômica e seguridade social no período pós-1994. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LUCIO, C. G. (Org.). *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008. v. 4, p. 355-371.

- MARQUES, R. M. A previdência social no governo Lula – os desafios de um governo democrático e popular. *Ser Social*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 9-28, jan./jun. 1998.
- MOTA, A. E. da. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiras nos anos 80 e 90*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A. de. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Org.). *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21-50.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- POR “FIM DIGNO”, aposentado se mata em praça pública na Grécia. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 5 abr. 2012. Mundo, p. A12.
- SALVADOR, E. *Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)*. 2008. 395f. Tese Doutorado (Doutorado em Política Social)–Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008a.
- SANTOS, B. de S. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática: a crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 1.
- SILVA, A. A. da. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- TELLES, V. da S. Questão social: afinal, do que se trata? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 85-95, out./dez. 1996.
- VAZ, F. T., MARTINS, F. J. Práticas orçamentárias a esvaziar a seguridade social. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LUCIO, C. G. (Org.). *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008. v. 4, p. 372-386.