



**Colóquio Internacional
Educação e Contemporaneidade**

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



Anais, Volume XVI, n. 15, set. 2022
ISSN: 1982-3657 | Prefixo DOI: 10.29380

Eixo 15

Pesquisa e Transdisciplinaridade

**(Des)financiamento da Seguridade Social: Submissão as Políticas Fiscais
no Contexto Neoliberal**

(Des)financiamiento de la Seguridad Social: Sumisión a las Políticas Fiscales
en el Contexto Neoliberal

Weslany Thaise Lins Prudêncio

DOI: <http://dx.doi.org/10.29380/2021.15.15.01>

Recebido em: 17/07/2021

Aprovado em: 15/08/2021

Editores responsáveis:

Veleida Anahi Capua da Silva Charlot e Bernard Charlot



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



(Des)financiamento da Seguridade Social: Submissão as Políticas Fiscais no Contexto Neoliberal

(Des)financiamiento de la Seguridad Social: Sumisión a las Políticas Fiscales en el Contexto Neoliberal

RESUMO

Nesse artigo será abordada a submissão do orçamento da seguridade social à lógica econômica que, por meio de mecanismos fiscais desviam recursos próprios da seguridade social para geração de *superávits* primários, juros e amortização da dívida pública. Além da introdução e conclusão, esse trabalho conta com três sessões, na primeira sessão foi resgatado a emergência da questão social brasileira, considerando as particularidades da formação sócia histórica determinante para entender as características das políticas sociais no país. No segundo momento discorre-se sobre a lógica neoliberal enquanto uma das alternativas adotada pelo capitalismo no momento de crise estrutural e seus rebatimentos para as políticas sociais. Na última sessão é discutido o (des)financiamento da seguridade social e o papel que a desvinculação das receitas da União vem desempenhando enquanto mecanismo de ajuste fiscal.

Palavras-chave: Políticas sociais. (Des)financiamento. Seguridade social..

RESUMEN

Este artículo abordará el sometimiento del presupuesto de la seguridad social a la lógica económica que, a través de mecanismos fiscales, desvían los recursos propios de la seguridad social para generar *superávits* primarios, intereses y amortización de la deuda pública. Además de la introducción y conclusión, este trabajo tiene tres sesiones. En la primera se rescató el surgimiento de la cuestión social brasileña, considerando las particularidades de la formación social histórica que son determinantes para comprender las características de las políticas sociales en el país. En el segundo momento, se discute la lógica neoliberal como una de las alternativas adoptadas por el capitalismo en un momento de crisis estructural y sus repercusiones en las políticas sociales. En la última sesión se discute el (des) financiamiento de la seguridad social y el papel que ha estado jugando la desvinculación de los ingresos federales como mecanismo de ajuste fiscal.

Palabras claves: Políticas sociales. (Des) financiamiento. Seguridad social..

INTRODUÇÃO



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



1 Introdução

A história do capitalismo é perpassada pelas modificações estruturantes, mantendo as constantes contradições advindas da exploração de uma classe sob a outra. O aperfeiçoamento das máquinas na produção, a concentração e centralização de capital, o surgimento dos monopólios, modificaram a dinâmica econômica do capitalismo, com incidências na estrutura social e nas instâncias políticas. Esses acontecimentos demarcaram o período histórico, do final do século XIX, no qual o capitalismo dos monopólios sucedeu o capitalismo concorrencial (NETTO, 2011). No estágio monopolista tem-se a intensificação da concentração do capital, atrelada à fusão dos setores de ponta da economia; a intervenção estatal nas esferas econômicas, políticas e sociais; a crescente fusão entre os capitais bancários e grupos industriais; o aumento da massa de trabalhadores assalariados e a proletarianização de profissões independentes (BEHRING, 2015).

As alterações ocorridas no período monopolista, ao passo em que cumprem o objetivo de valorizar e concentrar o capital por meio do controle dos mercados, simultaneamente elevam as contradições inerentes ao modo de produção capitalista existentes no período concorrencial, como os baixos salários, condições precárias de vida e trabalho, o desemprego, a fome, a miséria etc., ou seja, ocorreu uma potencialização das expressões da questão social.

Para entender a emergência da questão social é necessário compreender que, ao acumular riqueza em um polo, acumula-se pobreza em outro. O movimento de acumulação e reprodução do capital significa, para a classe que não detém os meios de produção, o acentuamento da pobreza. A constituição da questão social tem como determinante a expropriação da força de trabalho, aliada à sua desvalorização. Esses dois aspectos levam ao pauperismo e à organização política da classe trabalhadora, devido às condições precárias de vida e trabalho que o processo de industrialização impôs durante o século XIX.

A questão social emerge no seio do modo de produção capitalista. A forma como a classe burguesa se organizou para transformar a riqueza social em capital fez com que a questão social surgisse e passasse a ser um dos componentes das relações sociais. Dessa forma, o processo de exploração dos trabalhadores é condicionante da desigualdade socialmente produzida, se expressando de diferentes formas por meio da questão social.



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



A questão social, enquanto elemento presente nas relações sociais, evidencia o antagonismo existente entre a burguesia e o proletariado. As péssimas condições de trabalho impostas pelo modo de produção capitalista desde os seus primórdios desencadearam inquietações em parte do operariado, resultando em pequenas reivindicações. Netto e Braz (2012) afirmam que as lutas de classes fundadas na contradição capital x trabalho surgiram sob o capitalismo concorrencial. Tais lutas inicialmente ocorriam de formas grosseiras, mas aos poucos foram adquirindo uma crescente politização. O Estado, em resposta a essas primeiras lutas, se valia da repressão, enquanto os capitalistas adotavam novas tecnologias na produção, como forma de intimidar os proletários com a ameaça do desemprego pela redução do trabalho vivo (NETTO; BRAZ, 2012). A questão social no capitalismo concorrencial era tratada de forma coercitiva, em parte devido à função que o Estado, enquanto representante da burguesia, desempenhava.

O Estado no capitalismo monopolista é refuncionalizado. Nos períodos anteriores sua atuação se direcionava para manter as condições externas da produção capitalista. Seu intervencionismo era emergencial e pontual. Já na fase monopolista a intervenção estatal recai na organização e na dinâmica econômica, de forma contínua e sistemática, e as funções políticas estatais são interligadas com as econômicas (NETTO, 2011, p. 29). Concomitantemente a essa refuncionalização estatal e sob o amadurecimento político das vanguardas operárias, organizadas em partidos e sindicatos, a questão social, no estágio monopolista, é reconhecida como objeto de intervenção por parte do Estado, que tem como objetivo se consolidar politicamente, desonerar os gastos que o capital tinha com os operários, como por exemplo, gastos com habitação, e aumentar o fluxo de consumo, por meio da liberalização de salários.

O Estado tem como finalidade central a reprodução das relações sociais e a manutenção e legitimação da ordem social vigente; assim, busca mecanismos para apaziguar a tensão existente entre as classes sociais. A institucionalização das políticas sociais é um dos meios pelos quais o Estado se legitima e, consequentemente, reproduz as relações sociais, perpetuando o *status quo* e garantindo a hegemonia da ordem burguesa (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2014). A intervenção estatal na questão social, nesta etapa, se dá por meio da institucionalização das políticas sociais que surgem nessa conjuntura monopolista como respostas e formas de enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Ressalta-se que a política social tem um caráter múltiplo, pois ao mesmo tempo que é resultante dos processos do capital monopolista e ação estratégica do Estado para legitimar os interesses burgueses, é demanda das lutas da classe trabalhadora. Assim, a política social tem uma lógica dual, visto que atende, simultaneamente, os interesses do capital e da classe trabalhadora.

Nos países europeus o adensamento das políticas sociais ocorreu, como já mencionado, no capitalismo monopolista, após a Segunda Guerra Mundial, com o Estado de Bem-Estar Social. Já no Brasil, as políticas sociais existem desde a primeira década do século XX, porém o seu desenvolvimento só ocorreu juntamente com um conjunto de avanços democráticos, por meio de um vasto leque de ganhos de direitos sociais, civis e políticos, com a implementação da Constituição Federal de 1988.



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



O processo de institucionalização das políticas sociais no Brasil está associado às peculiaridades da questão social no país, que carrega características próprias da formação sócio-histórica, marcada fortemente por uma exploração das riquezas naturais, que tinha como base, por séculos, a mão de obra escrava.

O Brasil sempre se colocou numa posição subserviente em relação aos países centrais, o que fez com que os interesses econômicos e políticos do capital internacional fossem sempre priorizados. O desenvolvimento das políticas sociais no país não ocorreu no mesmo período histórico dos países europeus, porém tanto nos países europeus quanto no Brasil, mesmo com a assincronia dos acontecimentos históricos, as políticas sociais, na contemporaneidade, são solapadas pela ofensiva neoliberal.

Esse cenário é o ponto de partida para compreender a problemática que circunda o financiamento da seguridade social. Esse artigo tem o objetivo de discutir o processo de submissão do orçamento da seguridade social às políticas econômica e fiscal, levando em consideração os determinantes sócio históricos da constituição das políticas sociais no Brasil e a ofensiva neoliberal. Na primeira parte desse artigo, discute-se sobre as particularidades da formação sócio histórica e as determinações das políticas sociais antes da Constituição Federal de 1988, com o intuito de resgatar e capturar determinantes que permeiam o sistema de proteção social brasileiro dos dias atuais. No segundo momento, o debate deste artigo é expandido para a apreensão do neoliberalismo enquanto uma das alternativas adotada pelo capitalismo no momento de crise estrutural e seus rebatimentos para as políticas sociais. Esses dois primeiros momentos do trabalho dão subsídio para a apreensão do processo de (des)financiamento da seguridade social brasileira que será trabalhado na terceira seção deste trabalho, no qual foi abordada a desvinculação dos recursos da União (DRU), enquanto um detonador do (des)financiamento do orçamento da seguridade social.

Para a construção do presente trabalho adotou-se um percurso metodológico que se desdobrou em pesquisa bibliográfica, que permitiu o acesso a um amplo arcabouço teórico acerca da temática abordada por esse artigo. Para a apreensão dos processos que circundam o objeto estudado adotou-se o método materialista histórico dialético por considerar, segundo Minayo, Deslandes e Gomes (2011), a historicidade dos processos sociais e dos conceitos, as condições socioeconômicas de produção dos fenômenos e as contradições sociais.

2 Particularidades brasileiras: questão social e política social



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



No Brasil, a questão social carrega características próprias da formação sócio-histórica, marcada fortemente pela exploração desde os seus primórdios. Sendo assim, para pensar a questão social no Brasil é necessário ter em mente que a consolidação do capitalismo se deu de forma diferente, mantendo sua característica principal, a exploração da força de trabalho, como meio para gerar a reprodução de capital. Behring e Boschetti (2011) afirmam que a sociedade brasileira e a economia, desde o período colonial, se organizam para atender os interesses de fora e vivem à mercê do mercado estrangeiro. O escravismo trouxe fortes consequências para a definição das relações sociais. As condições de trabalho fortemente marcadas pela desqualificação da força de trabalho é traço constitutivo da relação entre o trabalho e capital no Brasil (idem, 2011). Tais consequências são evidenciadas nos níveis de pobreza, na criminalização de negros/as, em sua não inserção no mercado formal de trabalho, na violência, ou seja, no país a desigualdade social se tem cor, raça e gênero.

A questão social no Brasil, se dá dentro de um contexto histórico marcado por uma desigualdade socioeconômica estrutural e pelo predomínio dos interesses econômicos internacionais. O Brasil capitalista carrega heranças do escravismo, autoritarismo, coronelismo e clientelismo, devido ao seu desenvolvimento desigual e combinado, o que faz com que a questão social brasileira tenha essas características impressas em suas expressões. A adaptação brasileira ao capitalismo ocorreu de forma processual, por meio da lenta substituição do trabalho escravo para o trabalho livre nas grandes unidades agrárias, fazendo uma articulação da implementação do capitalismo com a conservação de elementos importante do antigo regime econômico (PRADO JÚNIOR, 1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A consolidação de novos determinantes econômicos, e consequentemente políticos, se deu devido à pressão da divisão do trabalho imposta pelos países centrais. Todo o processo de implementação do modo de produção capitalista, é marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa dos direitos dos cidadãos por parte da elite brasileira. Tal característica marca a formação brasileira, sendo premissa fundamental para se pensar a configuração da política social no país (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A questão social, em um país subserviente, era alvo de ações benevolentes, assistencialistas e caridosas que se davam por meio das instituições religiosas. Ressalta-se que no Brasil, o processo de organização política da classe trabalhadora se deu apenas no século XX, ou seja, só a partir desse período e da tomada de consciência de classe que no Brasil começa a se pensar em direitos sociais. Milward (2009), afirma que as expressões da questão social nos primeiros anos da República Velha (1889-1930) foram tratadas como “caso de polícia”, devido às manifestações públicas que eram enfrentadas por meio do uso da repressão e autoritarismo das forças públicas e privadas. A partir de 1930, a questão social deixa de ser tratada como “caso de polícia” e passa a ser um problema do qual o Estado deve se responsabilizar, pois o processo de industrialização iniciado em 1930 reconfigura as bases econômicas e políticas do Estado brasileiro.



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



Com o processo de industrialização surgem problemas provenientes da exploração intensiva da força de trabalho e da transformação societária, expressas nas primeiras reivindicações por proteção social e no reconhecimento de que as desigualdades sociais devem ser tratadas por meio da intervenção estatal. Sob esse viés, surgem em 1930 as primeiras formas de proteção social, que se deram através da instituição da política previdenciária inspirada no modelo bismarkiano que se materializou na criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IPAs) dentro da lógica do seguro social.

A partir do Estado Novo^[1] (1937-1945) são desenvolvidas políticas sociais como respostas às necessidades do processo de industrialização, com o reconhecimento de alguns direitos básicos através da constituição de uma legislação trabalhista. Nessa época só tinham acesso as políticas sociais os trabalhadores que estavam inserido no mercado de trabalho formalmente. Para a parcela da população que não estava inserida no mercado de trabalho só restavam as obras benemerentes e clientelista, que eram sustentadas pela Legislação Brasileira de Assistência (LBA) cuja perspectiva era “fazer caridade” e não “garantir direitos sociais”.

Após o Estado Novo, durante 1945-1964 o país vivenciou uma fase democrática, nesse período a formação das políticas sociais não sofreu alterações significativas, porém foi necessária uma ampliação de políticas sociais para suprir as necessidades provenientes do processo de adensamento da concentração urbana e da modernização (BARCELOS, 1983). Essa ampliação se direcionou para a esfera previdenciária, da saúde, habitação e democratização da educação, nesse momento foi reconhecida a organização sindical, o direito a greve e a tutela do trabalho (idem, 1983). Analisa-se que nesse momento, a política social adquiriu uma abrangência maior, alcançando novas expressões da questão social, porém ainda de forma fragmentada, visto que apenas a parcela da sociedade inserida no mercado formal se constituía como alvo.

A partir de 1964, com o golpe militar, vivencia-se modificações na estrutura das políticas sociais, que passam a serem massificadas com uma cobertura mais ampla, se comparado aos outros períodos, porém sob uma perspectiva fortemente repressiva e coercitiva, principalmente no que diz respeito as organizações sindicais. Nesse momento a “questão social passa a ser tratada através do binômio repressão/assistência” (YAZBEK, 2010, p. 15), sem perspectiva de efetivação de uma proteção social ampla com garantias de direitos sociais e civis. Somente a partir de 1970, com o acirramento das expressões da “questão social” e a efervescência política dos movimentos sociais em prol da redemocratização brasileira e da construção de um sistema de proteção social que atenda a toda a população, que as políticas sociais passam a ser consolidadas, notadamente na Constituição Federal de 1988 que instituiu um modelo de proteção social formado pelo tripé saúde, assistência social e previdência, além de outro largo aspecto de direitos civis, políticos e humanos.



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



As particularidades da formação sócio histórica são determinantes na constituição das políticas sociais do país. Sendo o Brasil um país subserviente aos interesses econômicos internacionais, o sistema de proteção social recém conquistado enfrenta um cenário de retrocessos, com o início da consolidação da política neoliberal no país na década em 1990, tendo em vista a sua condição de subserviência econômica aos países desenvolvidos, que a partir de 1970 começaram a adotar os ideais da lógica neoliberal.

3 Ofensiva neoliberal: rebatimentos no sistema de proteção social brasileiro

O neoliberalismo surge dentro de um contexto de crise estrutural do modo de produção capitalista. O capitalismo dá início à reestruturação produtiva, um processo que iniciou com o desenvolvimento da chamada revolução tecnológica e com o agravamento da crise estrutural do capital que teve início durante a década de 1970, quando o modelo de produção é modificado devido à crise econômica instaurada. Durante trinta anos os países da Europa vivenciaram o *Welfare State*, que tinha como base as ideias keynesianas. Essas três décadas ficaram conhecidas como os “anos gloriosos”, pois existia pleno emprego, produção e consumo em massa e a garantia de direitos sociais para os trabalhadores daqueles países.

O Estado de Bem-Estar Social, que tinha como base o binômio fordismo/keynesianismo e que vinha vivenciando as ondas longas expansivas, entra em crise e a economia capitalista é tensionada pelas altas quedas nas taxas de lucros (MANDEL, 1982). Para que fosse possível a saída da crise, o capitalismo modifica seu modelo de produção, implementando o toyotismo, e adota os ideais neoliberais. Com isso, o período pós-1970 tem como marco a consolidação do neoliberalismo, que tem como principais ideais: enfraquecer o movimento sindical organizado, pois acreditavam que a organização política da classe trabalhadora era responsável por corroer as bases da acumulação e pelo aumento dos gastos sociais; privatizar as empresas estatais; diminuir os gastos sociais na esfera social e maximizar os ganhos do capital (DE CERQUEIRA, 2008).



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



A implementação dessas ideias tinha como objetivo final tirar o modo de produção capitalista da grande recessão instaurada. Porém, a hegemonia neoliberal alcançada na década de 1980 nos países europeus não foi capaz de resolver a crise capitalista e nem conseguiu alterar os índices de recessão e baixo crescimento econômico; porém, teve grandes consequências para a classe trabalhadora, visto que houve uma redução nos gastos com políticas sociais, aumento do desemprego e redução de salário (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

No Brasil, diferentemente dos países centrais, o projeto neoliberal se instaurou a partir de 1990 com o governo de Fernando Collor. O país vivenciava uma crise econômica desde a década de 1970, que foi intensificada em 1980, fortemente marcada por uma estagnação econômica, por baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e por alta inflação. Sendo assim, ao longo dos anos 1990 iniciou-se uma série de contrarreformas estatais, com foco nas privatizações e na previdência social. Tais contrarreformas iam de encontro com a conquista da implementação da seguridade social na Constituição Federal de 1988, pois nessa conjuntura se instaura um processo de desmonte das políticas sociais e dos demais arcabouços do Estado democrático de direito que tinham sido recentemente conquistadas.

A constituição da proteção social no Brasil se deu em um momento em que o capitalismo direcionou suas ações para o ramo financeiro e que o neoliberalismo havia se consolidado, tantos nos países centrais quanto nos países latino-americanos. Ou seja, mundialmente falando, não era um momento propício para a garantia de direitos sociais, muito menos num país como o Brasil em que a economia sempre serviu aos interesses internacionais, impossibilitando que as políticas sociais fossem viabilizadas numa perspectiva universalizadora. Yazbek (2010) afirma que o sistema de proteção social do país é caracterizado por uma perspectiva de diminuição de gastos sociais e por uma crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajustes da economia, que tem como base as restrições aos gastos públicos e o seu direcionamento privatizador e refilantropizador.

Inserida no neoliberalismo, a proteção social brasileira se reveste de um caráter contraditório, pois de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos sociais e, por outro, se insere num contexto de ajustamento à nova ordem capitalista internacional, na qual os direitos e garantias sociais são significativamente subordinados às políticas de estabilização econômica (YAZBEK, 2010).



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



A partir da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais de previdência, saúde e assistência social passam a compor o sistema de seguridade social brasileiro, que, ao articular essas três políticas, se caracteriza como um amplo sistema de proteção social. Contudo, devido aos princípios que regem tais políticas sociais a seguridade social passa a se caracterizar como um sistema híbrido, pois articula direitos derivados e dependentes de trabalho com direitos universais e direitos seletivos (BOSCHETTI, 2006). A política de previdência é regida pelo modelo bismarckiano, que tem como lógica o seguro social, sendo uma política de caráter contributivo e não universal; já as políticas de saúde e assistência social são orientadas pelo modelo beveridgiano, que tem como característica a universalidade, sem que os trabalhadores precisem contribuir. No entanto, ressalta-se que apenas a política de saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), tem caráter universal. A assistência social, apesar de ter como base o modelo beveridge, possui um caráter seletivo, para ser aplicada a quem dela precisar.

Arelado a esse sistema híbrido tem-se a coexistência do setor público e do privado, como consequência do projeto neoliberal instaurado, essa coexistência faz com que direitos sociais como saúde e educação sejam tratados como serviços, pois se vende esses direitos por meio das instituições privadas. No que diz respeito a assistência pública, nota-se a atuação do terceiro setor, no qual o Estado transfere sua responsabilidade social para a sociedade civil que por meio de instituições não governamentais e filantrópicas passam a atuar nas demandas sociais. Com isso, “as políticas sociais configuram-se na dualidade público-privado e são cunhadas pela focalização aos setores mais pobres” (BENATTI; MUSTAFA, 2016, p. 144).

4 Processo de (Des)financiamento da seguridade social

O orçamento da seguridade social é formado por meio de contribuições sociais, sendo responsável exclusivamente pelas políticas sociais que abarcam seu tripé. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 195, estabelece que a seguridade social seja financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As contribuições sociais estabelecidas na Constituição Federal de 1988, são:



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou faturamento;

c) lucro.

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social não incidindo contribuição sobre aposentadorias e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

III – sobre a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, 1988).

Cunha (2000) ressalta que o caput. do art. 195, além de definir as contribuições que financiariam a seguridade social, estabelece que os recursos dos orçamentos da União, Estado, Distrito Federal e Municípios deveriam ser alocados na área, ou seja, que a seguridade social, além ser financiada por meio de contribuições sociais, deveria também receber parte dos recursos arrecadados através dos impostos.

As políticas sociais, no neoliberalismo, são os principais alvos das contrarreformas estatais. Boschetti (2006) explica que essa tendência de desmonte percorre três caminhos: a desconfiguração dos direitos previstos constitucionalmente, a fragilização dos espaços de participação e controle democrático, e a via do orçamento. Contudo, essa tendência de desmonte se dá também por meio da precarização dos serviços públicos, que acarretam as privatizações.

No que diz respeito ao caminho da privatização, nota-se que a partir da ofensiva neoliberal o que se tem é um processo de precarização dos serviços públicos que se dá por meio da redução nos gastos sociais. Assim, usa-se a privatização como alternativa para “melhorar” tais serviços e como saída da crise econômica. Portanto, a privatização das políticas sociais se reveste de um caráter excludente, pois existe uma parcela da população que não pode pagar por serviços como no caso da saúde e educação, a essa parte da população o que resta são os serviços públicos que cada vez mais se aprofundam em tendências precarizadoras. Assim, a privatização das políticas sociais representa o desmonte de direitos sociais e mais um mecanismo para a lucratividade de capital no âmbito de direitos que são constitucionalmente reconhecidos como responsabilidade estatal.



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



No que se refere a desconsideração dos princípios constitucionais da seguridade social – universalidade, uniformidade, equivalência, diversidade de financiamento, gestão democrática e descentralizada –, percebe-se um reforço dos princípios de seletividade e distributividade. Dessa forma, no âmbito da previdência, tem-se uma proposta de desvinculação dos benefícios previdenciários do salários-mínimos, o que causaria uma redução no valor dos benefícios. Na saúde, os serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) sofrem uma desqualificação, mediante “a falta de medicamento, ausência de condições de trabalho, de orçamento e de capacidade de absorção das demandas” (BOSCHETTI, 2006, p. 13). Consequentemente, tem-se uma diluição dos princípios que sustentam o SUS. Já a política de assistência social enfrenta uma redução de recursos, que encaminha suas ações para uma tendência focalista e segmentada.

Em se tratando da fragilização dos espaços de participação e controle social, como os Conselhos e Conferências, é evidente que esses espaços estão perdendo sua configuração enquanto local de participação da sociedade civil, seja por meio da extinção dos mesmos, como o caso do Conselho Nacional da Seguridade Social e dos Conselhos locais de Previdência Social, ou por meio da institucionalização, perdendo sua autonomia e se tornando uma arena de disputa de interesses (BOSCHETTI, 2006).

O desmonte do orçamento da seguridade social se dá de forma mais acentuada e destrutiva, visto que a pluralidade de financiamentos para a seguridade social, prevista na Constituição Federal de 1988, não está sendo efetivada. Ademais, como maior parte do orçamento é proveniente da folha de salários dos empregados e empregadores, pode-se afirmar que, “do ponto de vista das fontes de financiamento, [...] a seguridade tem caráter regressivo, pois não transfere renda do capital para o trabalho” (BOSCHETTI, 2006, p. 14). O orçamento da seguridade social não tem sido efetivado conforme a Constituição Federal de 1988 prevê, já que desde 1994, com a criação da Desvinculação de Recursos da União (DRU), passou a ser desvinculado e submetido à política econômica. A desvinculação dos recursos próprios do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal faz com que seja prejudicada a ampliação do sistema de proteção social. Esse cenário de desmonte se agrava ainda mais a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 31/2016, que prorroga a DRU até 2023 e amplia o seu percentual de 20% para 30%.

A DRU se constitui enquanto um instrumento da política de ajuste fiscal capaz de gerar expressivos *superávits* primários para arcar com a dívida pública por meio do desvio do orçamento da seguridade social. Inicialmente a desvinculação de recursos oriundos da União foi aprovada como uma medida provisória que duraria durante o período de 1994 - 1995, foi denominada como Fundo Social de Emergência (FSE) que tinha como objetivo garantir o saneamento da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, dessa forma, foi instituído que por meio do FSE seriam realocados 20% das arrecadações de todos os impostos e contribuições da União para a composição do *superávit* primário (BRASIL, 1994).



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



Segundo Tobaldini e Suguihiro (2011), o Fundo Social de Emergência (FSE) foi instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 01/1994 que modifica a redação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. A partir dessa Emenda, tornou-se obrigatório a desvinculação de 20% do orçamento arrecado por meio de todos os impostos e contribuições sociais da União para a composição do FSE. Em 1996, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 10, o que era para ser provisório foi prorrogado para mais um ano, com essa EC, o FSE foi renomeado e passou a ser o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), mas os objetivos do Fundo não foram modificados. Em 1997, o FEF é prorrogado novamente, por mais dois anos por meio da Emenda Constitucional nº 17. Dessa vez, a EC nº 17 por meio do art. 3º instituiu uma medida de compensação de perdas quando fossem desvinculadas as receitas dos impostos sobre propriedade territorial rural a que têm direito os municípios (TOBALDINI; SUGUIHIRO, 2011).

Em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 27 o FEF é renomeado e passa a ser denominado como Desvinculação de Recursos da União (DRU) e sua existência é prorrogada por mais quatro anos. Desde então, os governos federais vêm por meio de Emendas Constitucionais prorrogando a existência desse mecanismo como medida para sanar a dívida pública. A prorrogação mais recente da DRU se deu por meio da PEC 31/2016 que aumenta o seu percentual para 30% e a duração para o ano de 2023.

A política de ajuste fiscal emerge em um contexto em que o capital monopolista, após os anos 1970, passa por um processo de modificações das suas bases acumulativas. Em seu atual estágio, o modo de produção capitalista além de adotar os ideais neoliberais como uma alternativa para a saída das suas crises cíclicas, adota o processo da financeirização do capital, que se caracteriza por atuar no âmbito do sistema bancário e financeiro. Para Netto e Braz (2012) a financeirização resulta da superacumulação e da queda das taxas de lucro dos investimentos industriais que ocorreram no final da década de 1970. A partir do processo de financeirização, os países periféricos são inseridos num contexto de dívidas externas e começam adotar reformas que são recomendadas e orientadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) que representa os interesses da oligarquia financeira (NETTO; BRAZ, 2012).



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



No Brasil, o processo de endividamento se deu a partir do período desenvolvimentista por meio da realização de empréstimos realizados para a construção do parque industrial nacional e para consolidação da política marcada pela proposta de desenvolver “50 anos em 5”. Dessa forma, para o fortalecimento da proposta do desenvolvimento nacional o Estado brasileiro adota as orientações das agências internacionais: Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) e passa a estabelecer acordos com o capital financeiro internacional por meio da realização de empréstimos (RODRIGUES; DAVI, 2020). O processo de endividamento não se deteve a esse período, tal processo deu continuidade no período ditatorial sob a política do milagre econômico. No final da década de 1970 e durante a década de 1980 ocorre um aprofundamento da dívida externa brasileira, em consonância os países centrais inseridos em contexto de crise passam a elevar as taxas de juros, fazendo com que a dívida externa do Brasil alcance valores altíssimos.

Nos anos em que se sucede a década de 1980, a dívida externa cresce e em 1993 o Governo Fernando Henrique Cardoso, começa a implementar políticas fiscais como alternativa para saída da crise e para o alcance do crescimento econômico. A partir de então os governos brasileiros vêm apostando em (contra)reformas estatais por meio dos ajustes fiscais e cortes dos gastos públicos. Assim, “no ajuste fiscal em curso desde 1993, a DRU tem sido um importante instrumento para retirar recursos das fontes tributárias exclusiva da seguridade social” (SALVADOR, 2017, p. 429), fazendo com que o orçamento da seguridade social seja direcionado para o orçamental fiscal, gerando *superávit* primários e usando como meio para pagar os juros e encargos da dívida pública.

A prorrogação da DRU para 2023 e o aumento de seu percentual para 30% vem agravando o desmonte do orçamento da seguridade social, fazendo com que ocorra a redução de direitos sociais. Segundo Rodrigues e Davi (2020), é possível notar a implicação do aumento do percentual da DRU já no primeiro ano de efetivação, pois no ano de 2015, quando o percentual ainda era 20%, foi desvinculado do orçamento da seguridade social R\$ 63.785 bilhões, já em 2016 com a vigência dos 30% foi desvinculado R\$ 99.209 bilhões. Assim, o aumento do percentual da DRU, mantém sua contribuição para o financiamento de juros, encargos e amortização da dívida pública e impossibilita que os bilhões desviados sejam utilizados para a ampliação dos direitos relativos as políticas de saúde, previdência e assistência social. Ademais, a DRU é um dos elementos que tornaram possível o discurso quanto ao déficit da seguridade social, pois ele é regulamentado com a finalidade de legitimar este verdadeiro saque aos recursos da seguridade social (RODRIGUES; DAVI, 2020, p. 95).



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



Assim, o sistema de proteção social brasileiro vem enfrentando desafios para a continuidade da sua efetivação. No que concerne a política de saúde tem-se um movimento de retrocessos que se dá por meio de emendas constitucionais que comprometem o seu orçamento. O cenário de retrocesso da política de saúde se agravou mais ainda com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 186/2019, aprovada em um contexto no qual o SUS se encontra em colapso devido ao agravamento da pandemia do COVID-19. O governo Bolsonaro instituiu a referida PEC, que tem como objetivo o fim dos gastos obrigatórios com a saúde e educação, como uma condição para que os brasileiros que ficaram sem renda devido a atual crise sanitária voltem a receber o auxílio emergencial.

A assistência social tem sido orientada pelo binômio seletividade/focalista e materializada por meio da efetivação dos programas de transferência de renda que tem como foco a pobreza. A assistência social foi pensada com base na premissa “para quem dela precisar”, porém ao utilizar o binômio seletista/focalista, essa premissa não tem sido seguida. Pois, tem-se uma política que atua com foco na pobreza e nos mais sócio vulneráveis dentro do universo que abarca todos os cidadãos sócios vulneráveis. Ademais, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem sido alvo dos retrocessos materializado na redução de recursos para assistência social que em 2018 enfrentou um corte de 30% das suas ações, inviabilizando o financiamento dos programas financiados pela assistência social.

A previdência social, ao longo da sua existência, sempre tem sido alvo de reformas, com base no argumento de que existe um *déficit* orçamentário ocasionado pelas despesas previdenciárias. A última reforma é recente e ocorreu já durante o governo Bolsonaro, através da EC 103/2019, tendo como um dos objetivos estabelecer regras de transição para um regime de capitalização, no qual cada trabalhador seria o responsável por contribuir para a sua própria previdência, criando uma espécie de poupança administrada por entidades públicas ou privadas. Essa reforma também está centrada na ampliação da idade mínima para se aposentar e na redução do valor dos benefícios. Por meio das contrarreformas a previdência social tem sido direcionada para atender os interesses econômicos, tendo sua atuação reduzida na esfera social. Nessa conjuntura, a classe trabalhadora, principal responsável pelo financiamento da seguridade social, é a mais prejudicada ao ter seus direitos reduzidos.

[i] O Estado Novo foi um período da história do Brasil que compreende o período de 1937-1945, foi um regime político instituído sob o governo do presidente Getúlio Vargas que tinha como principais características a centralização do poder, o autoritarismo e o desenvolvimento da implementação industrial brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



5 Conclusão

As políticas sociais que se consolidam como fruto da pressão da classe trabalhadora e como estratégia governamental no séc. XIX sob o capitalismo monopolista são atravessadas pela lógica liberal do Estado Burguês, o que as caracteriza como medidas compensatórias e apaziguadoras dos conflitos entre as classes, apresentando uma dualidade, em que ao mesmo tempo que atende as demandas da classe trabalhadora, atende os interesses do capital.

O Brasil nunca deixou de servir aos interesses econômicos internacionais. Quando as políticas sociais juntamente com um arcabouço de direitos civis e políticos foram consolidadas na Constituição Federal de 1988, os países centrais estavam vivenciando uma programática neoliberal. Com isso, as conquistas sociais brasileiras no âmbito dos direitos civis e sociais foram afetadas pelo neoliberalismo presente nos países centrais, que desempenham forte influência na dinâmica política e econômica nacional.

A subserviência do Brasil em relação aos países centrais traz grandes consequências para a efetivação do conjunto de proteção social brasileiro. Com a consolidação do neoliberalismo e as orientações dos organismos multilaterais internacionais, como o Banco Mundial Internacional (BMI) e o Fundo Monetário (FMI), os países de capitalismo periféricos passaram a reduzir os gastos com políticas sociais, a desestatizar e privatizar as empresas nacionais, além de utilizar o fundo público como meio para gerar capital.

Nessa conjuntura a destinação do fundo público para o pagamento da dívida pública, a desvinculação dos recursos da União (DRU) e a submissão do orçamento da seguridade social a política de ajuste fiscal vem impedindo a garantia de direitos sociais por meio do sistema da seguridade social.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo. A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine. **Política social no capitalismo tardio**. 6 ed. São Paulo: Cortez editora, 2015.

BENATTI, Luciamara Perpétua dos Santos; MUSTAFA, Patrícia Soraya. Privatização e precarização da política de educação superior no Brasil—impactos para a formação profissional em Serviço Social. **Temporalis**, v. 16, n. 32, p. 141-158, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2006.

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

BRASIL. **Emenda constitucional de revisão no 1º, de 1º de março de 1994**. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 2 mar. 1994.

CUNHA, Rosani Evangelista. **O financiamento das políticas sociais no Brasil**. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

DE CERQUEIRA, Jackson B. A. **Uma visão do neoliberalismo: surgimento, atuação e perspectivas**. 2008.

MANDEL, Ernest. **Introdução ao marxismo**. Porto Alegre: Movimento, 1982.

MILWARD, Julianne Alvim. Estudo da trajetória do sistema de proteção social brasileiro até a abertura democrática. **XXXIII Encontro da ANPAD**, São Paulo, 2009.

MINAYO, Maria Cecília De Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes Limitada, 2011.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Lúcia Maria. **Estado, classe e movimento social**. Cortez Editora, 2014.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. Cortez editora, 2011.



Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com
22 a 24 de setembro de 2021



NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

RODRIGUES, Rayssa Késsia Eugênia; DAVI, Jordeana. Implicações do aumento do percentual da Desregulamentação das Receitas da União (DRU) no orçamento da seguridade social. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 20, n. 3, p. 79-98, 2020.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, p. 426-446, 2017.

TOBALDINI, Renata Teixeira de Castro; SUGUIHIRO, Vera Tieko. **A desvinculação de recursos da União-DRU e o (des) financiamento da seguridade social brasileira**, in: Anais do primeiro circuito de debates acadêmico, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Sistema de Proteção Social brasileiro**: Modelo, Dilemas e Desafios. Departamento de Benefícios Assistenciais da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Brasília, 2010.

NOTAS DE FIM

[1] O Estado Novo foi um período da história do Brasil que compreende o período de 1937-1945, foi um regime político instituído sob o governo do presidente Getúlio Vargas que tinha como principais características a centralização do poder, o autoritarismo e o desenvolvimento da implementação industrial brasileira.