

# **O fardo do radical ajuste fiscal para a classe trabalhadora sob a ótica das despesas do orçamento da seguridade social.**

Ivanete Boschetti y Sandra Oliveira Teixeira.

Cita:

Ivanete Boschetti y Sandra Oliveira Teixeira (2019). *O fardo do radical ajuste fiscal para a classe trabalhadora sob a ótica das despesas do orçamento da seguridade social. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/310>



## O fardo do radical ajuste fiscal para a classe trabalhadora sob a ótica das despesas do orçamento da seguridade social.

Ivanete Boschetti  
Sandra Oliveira Teixeira

### Resumo

Este texto aborda implicações do arrocho fiscal adotado a partir de 2015 nas despesas do orçamento da seguridade social (OSS), o qual, em seus 30 anos, tem sido alvo de subtrações de recursos em benefício dos interesses do capital como medida de socialização dos custos da crise do capital. Para tanto, a análise debruça-se sobre dados orçamentários do OSS e da dívida pública no período de 2002 a 2017. Em termos gerais, constata-se a preservação de despesas com dívida pública ao mesmo tempo em que ocorre queda de recursos de políticas de seguridade social, acentuando uma das faces da expropriação de direitos sociais.

### Palavras chave

Orçamento da seguridade social; Ajuste fiscal; Política social; Fundo público; Dívida pública.

### Abstract

This text deals with the implications of the wage squeeze on social security budget (OSS) expenditures, adopted in 2015. Over 30 years, this budget has been suffering subtractions from its resources on behalf of the capital as a way to socialize costs of the crisis of capitalism. The analysis focuses on OSS and public debt budget data from 2002 to 2017. In general terms, we can observe the preservation of public debt expenditures at the same time as the resources for social security policies suffer a great decrease, emphasizing one of the faces of social rights expropriation.

### Keywords

Social security budget; Fiscal adjustment; Social policy; Public funds; Public debt.

### Introdução

O final da década de 1980 e início dos 90 marcou a possibilidade de instituição, no Brasil, de um amplo sistema de seguridade social, democraticamente estruturado e financeiramente assegurado por características progressivas. Um avanço inegável em relação aos “anos de chumbo”, mas que desde cedo foi implodido pelas políticas contrarreformistas dos governos neoliberais que se seguiram ao longo dos anos 90.



As esperançosas expectativas de uma virada democrático-popular nos anos 2000 com a eleição de Lula não se efetivou, ainda que algumas medidas tenham melhorado parcialmente as condições de vida de parcelas da classe trabalhadora, a exemplo da recomposição do valor do salário mínimo, a instituição do Bolsa Família, o aumento de vagas em universidades públicas. A política de conciliação de classes, contudo, se revelou insustentável e se dobrou aos interesses do capital, sendo um dos maiores exemplos a entrega da previdência e da saúde ao mercado privado. Na previdência, as contrarreformas nos anos 1998, 2003 e 2015 fortaleceram os planos privados por capitalização. Na saúde, a mercantilização destrói direta e indiretamente o SUS, por meio das Organizações Sociais da Saúde (OSs), criadas em 1998 e fortalecidas nos anos subsequentes, pela possibilidade de transformação dos Hospitais Universitários em Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) - instituída por Decreto no último dia do Governo Lula em 2010 e regulamentada pelo Governo Dilma em 2011, apesar das lutas sociais contrárias à sua criação -, e também por meio da regulamentação dos planos privados, que favorece o mercado em detrimento da universalização do SUS. A jovem Seguridade Social que completa 30 anos, núcleo central do Estado Social no capitalismo, nunca esteve imune aos ataques do capital, pela enorme soma do fundo público que mobiliza, seja em sua arrecadação compulsória, seja em seus investimentos sociais.

As medidas adotadas pelos Governos Lula e Dilma na direção de sua disponibilização para o mercado não foram capazes de aplacar a sanha do capital e nem foram suficientes para impedir o golpe parlamentar de 2016. Capitaneado pelo PMDB e PSDB e sustentado por imensa parcela do empresariado, da grande mídia, de parte do judiciário e significativa parcela da classe média, o golpe alimenta a onda conservadora (DEMIER & HOEVER, 2016), e sustenta uma avassaladora destruição dos direitos conquistados pela classe trabalhadora no Brasil. Em contexto de crise mundial do capital, o governo ilegítimo que se instala no Brasil em 2016, endossado pela mídia e grandes grupos econômicos do setor produtivo e financeiro, cria o ambiente favorável e necessário para aprofundar a avassaladora política de destruição dos direitos e das políticas públicas. Sustentado no diagnóstico de redução das taxas de crescimento econômico, da elevação da dívida pública e do suposto déficit da previdência social, o Governo Federal consegue implementar o amargo remédio do endurecimento do ajuste fiscal, centrado na redução de gastos públicos, com exceção das despesas financeiras. Nesse contexto, qual tem sido o impacto do arrocho fiscal para a Seguridade Social?



No sentido de demonstrar o bárbaro ataque aos direitos da seguridade social, por meio do estrangulamento de seu financiamento, este estudo mostra as implicações do ajuste fiscal permanente (Behring, 2017) na seguridade social, bem como seu aprofundamento recente com a aprovação do congelamento dos gastos públicos pela chamada “PEC do fim do mundo”, aprovada em 2016. A análise abrange as despesas gerais do orçamento da Seguridade Social (OSS) no período de 2002 (último ano do governo FHC) a 2017 (primeiro ano de vigência do dispositivo legal de congelamento de gastos), bem como dispêndios nas funções assistência social e saúde no intervalo de 2012 a 2017. Nos marcos dessa comunicação, não será possível incluir os dispêndios da previdência social. Os dados foram extraídos do Siga Brasil, um sistema de informações de acesso público disponibilizado no site do Senado desde 2004. Os dados excluem a parcela de refinanciamento da dívida pública e são apresentados em valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), a preços de 2017.

### **Arrocho no ajuste fiscal e a seguridade social em ruínas**

O ajuste fiscal não é nem recente e nem se restringe ao Brasil (Gomes, 2015). Ainda sob o tradicional e falacioso argumento neoliberal de que a causa da crise se situa no excesso de gastos públicos, o ajuste fiscal no país foi aprofundado em benefício dos interesses do capital, especialmente da fração burguesa rentista, nos últimos 4 anos. Inicialmente no ano de 2015, com a Presidenta Dilma Roussef e o Ministro Levy, e, em seguida, numa versão ainda mais dura, pelo governo ilegítimo de Michel Temer, após o golpe orquestrado em 2016. O ajuste fiscal tem sido endurecido neste momento histórico, marcado pelos últimos meses da democracia de cooptação (IASI, 2012) operada pelos governos petistas e início de tempos sombrios de acentuação da barbárie e de democracia blindada (DEMIER, 2017). A radicalidade do ajuste fiscal, como será demonstrado a seguir, nos credencia a afirmar que o golpe de 2016 nunca teve como real propósito coibir a corrupção, mas foi motivado pelo interesse e compromisso ideopolítico de ampliar a atuação do Estado na canalização de recursos públicos para amortecer os efeitos da crise junto aos interesses do capital. Ou, dito de outra forma, o golpe foi uma estratégia para que o Estado pudesse se constituir de forma ainda mais intensa como “parteiro do capital” (Mandel, 1982), um requisito fundamental para garantir as taxas de lucro em contexto de crise.

Para sustentar a blindagem de despesas financeiras, no caso a priorização da dívida pública, historicamente tem sido fundamental a implementação de ajustes fiscais sustentados por medidas como a legitimação do superávit primário como parâmetro de



contas públicas, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 e a criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) em 2000 (criada inicialmente em 1993 como Fundo Social de Emergência, transformada no Fundo de Estabilização Fiscal em 1996 e estabelecida como DRU a partir de 2000). O endurecimento do ajuste fiscal, ainda no Governo Dilma, reuniu uma série de medidas de contenção de gastos, dentre as quais destacamos a proposta da PEC 87/2015, que não apenas prorrogou a vigência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 2023, como também aumentou o percentual de desvinculação de 20% para 30% de um conjunto de receitas. Esta PEC foi aprovada no Congresso Nacional como Emenda Constitucional n. 93, de 8 de setembro de 2016, já no governo ilegítimo de Temer, com efeitos retroativos ao ano de 2016. Sob este governo, o ajuste fiscal se intensificou com esmero. Dentre as medidas aprovadas, situa-se a Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o chamado “Novo Regime Fiscal”, e estabeleceu um limite para as despesas primárias por um período de 20 anos, cujo montante no orçamento será o do ano anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. Ao definir um teto para despesas discricionárias, impede aumento de recursos para investimentos, saúde, educação, ciência e tecnologia, infraestrutura. Além de vetar a abertura de crédito suplementar ou especial, também implodiu a regra de vinculação orçamentária de aplicações mínimas nas áreas de saúde e educação. Como o teto não pode atingir as despesas obrigatórias como previdência social e benefício de prestação continuada (BPC), o draconiano ajuste fiscal quer aprovar a contrarreforma da previdência, desvincular os benefícios e reduzir seu valor, além de ampliar o tempo de contribuição e suprimir os direitos para cortar os gastos.

Tais medidas, tanto as implementadas como as propostas em cursos, acabam com a concepção de seguridade social ampliada, e reduzem vários direitos sociais, ao tornar mais penoso o acesso ao seguro-desemprego, abono salarial, seguro defeso, pensão por morte, auxílio doença, aposentadoria por invalidez e no auxílio-reclusão. Fazem parte ainda desse “ajuste fiscal permanente” a contrarreforma trabalhista, a lei da terceirização, a criação do programa Criança Feliz, a regulamentação das comunidades terapêuticas em detrimento de equipamentos públicos no âmbito da saúde mental. Na impossibilidade de debater todas essas medidas nesse texto, será priorizada a análise das implicações do ajuste fiscal no orçamento da seguridade social.

É inegável que o Orçamento da Seguridade Social (OSS) tem sido impactado negativamente pela sua descaracterização desde sua aprovação na CF/88, bem como



pela sua utilização histórica como mecanismo do ajuste fiscal para atendimento aos interesses do capital portador de juros em detrimento dos direitos sociais (Boschetti & Salvador, 2006; Salvador, 2010; 2016). Em contexto de agravamento da crise do capital, as medidas indicadas acima, aliadas às desonerações tributárias, constituem medidas que arrocham cada vez mais o ajuste fiscal permanente em desfavor da classe trabalhadora a partir de 2014.

Somadas à proposta de contrarreforma da previdência social, estão levando o já desfigurado OSS às ruínas. A análise das despesas do OSS apresentada a seguir abarca especialmente os anos entre 2015 e 2017, quando foram decretadas as severas medidas de ajuste fiscal - aumento da DRU e EC 95 - em detrimento da garantia dos direitos sociais, como apresentado anteriormente.

### **Ajuste fiscal, queda no orçamento e dívida pública**

Os dois principais recortes analíticos do orçamento adotados neste trabalho são o Orçamento Geral da União (OGU), que envolve a totalidade de recursos da União, e o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Os dados apresentados revelam que ambos já sofrem os impactos do ajuste fiscal em curso. No período de 2002 a 2017, as despesas do OGU cresceram 53,2%, passando de R\$ 1,3 trilhão para R\$ 2,0 trilhões. Já os gastos do OSS<sup>1</sup> tiveram aumento real mais elevado, de 71,2% no mesmo período, saltando de R\$ 540,2 bilhões (2002) para R\$ 924,7 bilhões (2017). Contudo, ambos decresceram após 2016, quando as medidas indicadas entraram em vigor, como pode ser verificado no Gráfico 1. O crescimento do OSS, que possui fontes de financiamentos vinculadas estabelecidas pela CF/ 88, foi mais constante que o OGU, o qual teve recurso inferior ao do ano anterior em 7 dos 16 anos analisados. As despesas do OSS, marcadas por expansões anuais desde 2005, sofreram redução de 1,7% no primeiro ano de vigência da EC 95 (2017), enquanto o OGU teve um decréscimo mais significativo, de 4,6% de recursos em 2017 em relação ano anterior. Os dados mostram que a queda em 2017 foi inferior à sofrida em 2013, que significou 11,6% a menos dos dispêndios de 2012. Mesmo com os constantes ataques que têm corroído o OSS (Salvador, 2010), este foi crescente ao longo dos anos devido às garantias constitucionais no âmbito de alguns direitos sociais (benefícios vinculados ao salário mínimo, o qual teve valorização em termos reais durante os governos do PT, contribuições sociais específicas como a CSLL e a Cofins, além de despesas obrigatórias no âmbito das três políticas de seguridade social).

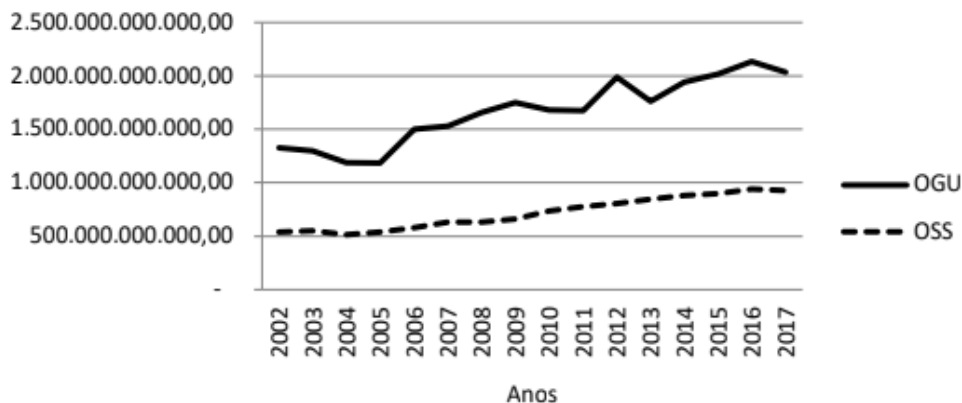


Gráfico 1. Evolução das Despesas do OGU e OSS - 2002 a 2017  
 Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria. Valores deflacionados pelo IGP-DI

Em termos gerais, ao analisarmos as despesas da totalidade do OGU por grupo de despesa, no período de 2002 a 2017, conforme ilustrado no Gráfico 2, observou-se reduzido gasto com os investimentos, inferior a 3% do OGU, tendo oscilado entre 0,5% (2003) e 2,1% (2010), bem como inconstância no comportamento das despesas do grupo “outras despesas correntes”, apesar do crescimento de 77% em 2017 em relação a 2002. Sua participação na totalidade do OGU variou entre 46,3% (2006) e 58,8% (2013).

Verificou-se, também, pequena inconstância na porcentagem do pagamento para trabalhadores no âmbito do serviço público e encargos sociais na totalidade do OGU: ficou entre 14,4% (2012 e 2016) e 17,9% (2011). Mesmo com o crescimento real de 31,7% em 2017 em relação ao ano de 2002, enfatiza-se que o aumento dos gastos na totalidade do OGU não significou, em termos relativos, crescimento substancial de despesas com trabalhadores do serviço público. Já as despesas voltadas para dívida pública federal têm tido peso significativo na totalidade do OGU. Ao somarmos as despesas com juros e amortização da dívida, estes dispêndios chegaram a consumir 35,4% dos recursos do OGU no ano de 2006. Ao longo da série histórica de 16 anos, essas despesas ultrapassaram  $\frac{1}{4}$  do OGU por mais da metade do tempo (10 anos). Em 2017, o gasto com o pagamento de juros e amortizações da dívida foi de aproximadamente R\$ 500 bilhões, correspondendo a 26,7% do PIB. Ressalta-se que ocorreu diminuição de recursos em todos os grupos de despesas em 2017 quando comparado ao ano de 2016, exceto no grupo “amortização da dívida”, que teve aumento de 5,7%, o que mostra que o teto de gastos atinge diretamente os gastos sociais, mas não implica em redução de transferências do fundo público para o capital financeiro.

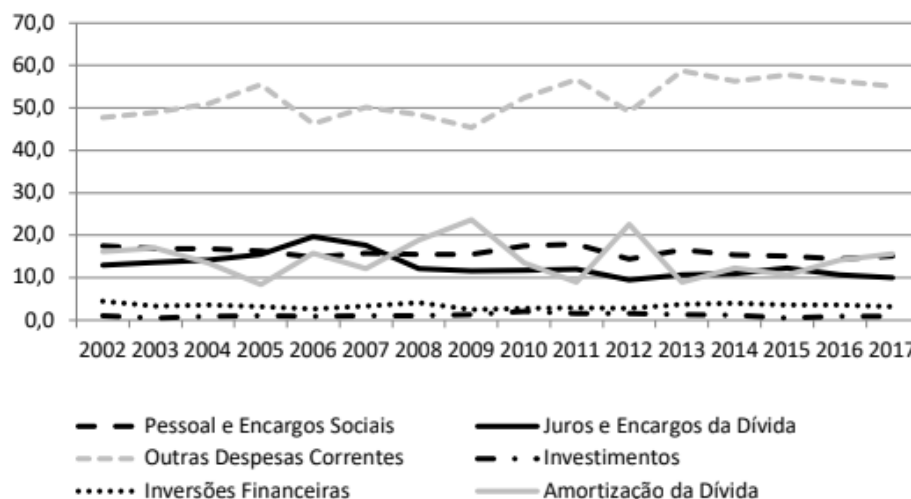


Gráfico 2. Participação de grupos de despesas na totalidade do OGU - 2002-2017  
 Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria. Valores deflacionados pelo IGP-DI.

As despesas com juros e amortização da dívida não foram suficientes para evitar o refinanciamento da dívida pública, que no ano de 2017 correspondeu ao montante de R\$ 462,8 bilhões. Estas despesas tampouco provocaram a redução do tamanho do estoque da dívida pública federal, que alcançou R\$ 3,5 trilhões em 2017, correspondendo a um aumento de 14,3% (valores nominais) em relação ao ano de 2016 (STN, 2018). De acordo com Gomes (2015), a dívida pública passou de R\$ 84 bilhões, em julho de 1994, para cerca de R\$ 3,5 trilhões, em 2015, embora o país tenha desembolsado ao longo destas duas décadas as cifras de R\$ 11 trilhões para pagamento dos juros e amortizações. Estas informações ilustram que o alardeado rombo nas contas públicas pode ser explicado em grande medida pela sangria de recursos para despesas financeiras, o que coloca em xeque o argumento de “excesso de gastos públicos”, que tem sido há anos empregado para justificar as sucessivas reduções de direitos sociais.

Ao analisarmos a dívida pública mobiliária federal interna, observou-se que no ano de 2017 o grupo de instituições previdenciárias (previdência privada - entidades abertas e fechadas da previdência complementar - e regime próprio de previdência social) vem se consolidando como principal detentor desta dívida, responsável pela fatia de 25,5%. Antes do ano de 2016, este lugar era ocupado pelas instituições financeiras. Após as instituições previdenciárias, situam-se os fundos de investimento<sup>2</sup> (25,2%), instituições financeiras<sup>3</sup> (22,3%) e não-residentes (12,1%). Tivemos, ainda, com menor participação, seguradoras (4,8%), governo<sup>4</sup> (4,5%) e outros (5,6%) (STN, 2018). Juntas, as instituições previdenciárias, fundos de investimento e instituições financeiras detêm





cerca de 73,0% da dívida pública e, portanto, têm sido privilegiados no acesso aos tributos que oneram pesadamente a classe trabalhadora.

Esse lugar ocupado por instituições de previdência social revela sua condição de investidoras em títulos públicos em detrimento de seu papel de proteção social à classe trabalhadora. Como analisou Granemann (2011), a previdência social como mercadoria leva o/a trabalhador/a a entregar ao capital não apenas a mais-valia, mas também uma parte significativa do trabalho necessário. Na previdência privada, esse dinheiro transforma-se “em capital a procura das melhores oportunidades de aplicação, das maiores taxas de lucro, das mais profundas medidas para extrair trabalho não pago” (GRANEMANN, 2011: p.8). Nesta busca incessante de lucros, um dos eixos de investimento da previdência privada é a compra de títulos públicos, que juntamente com os processos de contrarreformas operados após CF/88, têm sido fundamentais para estimular a previdência privada.

### **Implicações do ajuste fiscal na destruição dos direitos da seguridade social**

Apesar do crescimento global dos recursos até 2016, conforme indicado anteriormente, o montante anual de recursos do OSS representou apenas uma média de 12,1% do PIB, sendo que a menor participação foi de 11,12%, ocorrida em 2008, e a maior participação foi de 14,0%, no ano de 2017. Mantêm-se a histórica tendência de crescimento da participação de recursos da função assistência social no OSS (3,6% em 2002 para 9,1% em 2017), bem como a redução de participação das funções saúde (13,5% em 2002 para 11,2% em 2017) e previdência social (71,6% em 2002 para 69,6% em 2017). De outro ângulo de análise, no intervalo de tempo de 2002 a 2017, a função assistência social teve um crescimento real de 334,0%, ao passo que a previdência social e a saúde tiveram crescimento menor, de 66,5% e 41,9%, respectivamente, ficando, portanto, abaixo do crescimento do OSS, que foi de 71,2%.

Tais dados isoladamente poderiam ser interpretados como um indicativo de ampliação e melhoria dos benefícios e serviços da seguridade. Não é isso, contudo, que vem ocorrendo. Ao se considerar a variação de recursos entre 2017 - primeiro ano de impacto do congelamento de gastos, segundo ano do aumento de subtração de recursos pela DRU – e 2015, ano do ajuste fiscal no governo Dilma, chama a atenção que a função saúde foi a mais atingida com a redução de recursos. Em 2017 foram 7,1% de recursos a menos para função saúde em relação a 2015. As funções assistência social e previdência social tiveram crescimento, ainda que pífio, respectivamente de 2,0% e



5,2% de recursos em 2017 a mais que em 2015. O reduzido crescimento nessas duas políticas se deveu à vinculação da maioria dos benefícios ao salário mínimo e à obrigatoriedade e assegurar suas despesas, o que redirecionou os cortes para a política de saúde. Também cabe destacar que a função assistência social foi a única que teve diminuição de recursos no arrocho fiscal em 2015.

Quando se compara as despesas de 2017 em relação a 2016, já sob o impacto do congelamento dos gastos (EC 95) e segundo ano de aumento da extração da DRU do OSS, constata-se que ocorreu redução de recursos nas três políticas. O orçamento global da seguridade social teve queda de 1,7% de recursos, e a política de saúde foi a mais atingida com queda de 7% em relação a 2016. Em seguida, a função assistência social teve diminuição de 2,8% e em terceiro lugar, a previdência social, com menos 0,2%. A análise sugere que a queda de recursos na previdência social (benefícios cujo valor não pode ser reduzido) se deve à contrarreforma da previdência social operada pelo Governo Dilma em 2015 e a da assistência social ocorreu nos serviços socioassistenciais e no Programa Bolsa Família. A tabela 1 detalha esses dados:

Anos	OSS	Saúde	Assistência Social	Previdência Social
2002	540.185	73.069	19.331	386.622
2003	550.479	69.976	21.631	397.062
2004	514.403	68.166	30.795	373.166
2005	537.428	68.706	32.233	387.797
2006	581.792	70.755	41.582	415.095
2007	631.128	76.991	47.055	448.746
2008	631.692	81.241	51.995	439.925
2009	660.540	81.427	54.154	454.877
2010	733.447	89.534	62.453	504.884
2011	777.020	97.570	68.561	529.015
2012	803.663	100.555	75.893	541.908
2013	843.655	101.772	80.739	571.299
2014	878.999	108.173	83.764	590.988
2015	895.929	111.633	82.287	611.884
2016	940.832	111.464	86.293	645.119
2017	924.691	103.703	83.893	643.554
% 2017/2002	71,2	41,9	334,0	66,5
% 2017/2015	3,2	-7,1	2,0	5,2
% 2017/2016	-1,7	-7,0	-2,8	-0,2

Tabela 1. Evolução dos recursos do OSS e das funções AS, Saúde e PS –Valores em R\$ milhões

Fonte: Siga Brasil. Valores deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2017. Elaboração própria.



Como indicado anteriormente, um dos maiores problemas no orçamento público federal reside na extração de recursos públicos para financiamento de juros e amortização da dívida, o que favorece o capital em detrimento da proteção à classe trabalhadora. A fração do fundo público destinada a garantir os direitos da assistência social e saúde, no período de 2002 a 2017, foi inferior ao montante de  $\frac{1}{4}$  das despesas do OGU drenado para pagamento anual com juros e amortização da dívida. Ou seja, o Brasil transfere mais recurso público para os credores da dívida do que para os direitos sociais de saúde e assistência social. A média anual de despesas da função assistência social significou 12,9% e da saúde 20,2% em relação a essas despesas financeiras. No ano de 2017, a função assistência social e a função da saúde foram, respectivamente 16,0% e 19,8% das despesas com juros e amortização da dívida.

De acordo com a ANFIP (2017), entre 2005 e 2016, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) usurpou o valor médio de R\$ 52,4 bilhões da Seguridade Social. Com o aumento do percentual desvinculado a partir de 2016, a retirada de recursos saltou de uma média de R\$ 63,4 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 99,4 bilhões no ano de 2016. Na sequência, serão detalhadas algumas características dos gastos nas funções orçamentárias assistência social e saúde. A previdência não poderá ser analisada, considerando as limitações dessa comunicação.

### **A redução de recursos na assistência social**

No período de 2012 a 2017, a unidade orçamentária Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) teve uma diminuição dos seus recursos na ordem de 8,0%. Já a unidade orçamentária Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), na mesma época, teve aumento dos recursos em 26,4%. Este aumento durante o arrocho fiscal, como será visto mais a frente, só foi possível em razão da natureza obrigatória de despesas com os benefícios monetários. Diante da opção político-econômica governamental de priorizar despesas financeiras em detrimento das despesas com políticas sociais, tornou-se urgente para o governo romper com a ascendência dos gastos destas despesas obrigatórias. A investida em contrarreformas na previdência e assistência social objetiva unicamente reduzir gastos com benefícios por meio do achatamento do valor dos benefícios, do endurecimento dos critérios de acesso e do aumento da extração do tempo de trabalho para justificar a concessão de benefícios.

No âmbito do MDSA, os dados revelam que, desde 2015, ocorre redução de recursos voltados para o Programa “Bolsa Família”, embora tenha ocorrido elevação da renda familiar per capita mensal e do valor do benefício<sup>5</sup> e, com isso, ampliação no critério de



acesso ao benefício. Entre os anos 2014 e 2017, a redução alcançou 14,4%. Isso só foi possível devido a cortes no número de concessão de benefícios, o que requer aprofundamento de investigação.

No ano de 2017, o programa Criança Feliz consumiu R\$ 176,2 milhões, valor superior ao montante destinado aos programas, projetos e ações de gestão no âmbito do FNAS que constituem direitos previstos na LOAS, que correspondeu somente a R\$ 147,8 milhões. Na classificação orçamentária, o “Criança Feliz” está vinculado ao programa “Consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS”. Entretanto, sua concepção ocorreu por meio de decreto e se sintoniza com perspectiva contrária ao próprio SUAS e ao Estatuto da Criança e do Adolescente, por exemplo, ao desvinculá-lo do FNAS, estimular o primeiro-damismo e responsabilizar famílias pobres (na prática, majoritariamente, mulheres) no cuidado das crianças na primeira infância. Sua natureza favorece o clientelismo, ao mesmo tempo em que ocorre deterioração das condições de vida e agravamento da precarização de serviços nas áreas sociais, especialmente saúde, educação e assistência social.

Quanto às despesas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no período de 2012 a 2017, reeditam-se algumas tendências históricas, tais como a concentração de recursos nos benefícios monetários vinculados ao salário mínimo, especialmente o BPC para pessoas idosas e com deficiência (Boschetti, 2003; Boschetti & Salvador, 2006; Boschetti, Teixeira & Salvador, 2014), bem como características novas, a exemplo da redução dos já poucos recursos dispendidos com serviços socioassistenciais. Entre os anos de 2012 a 2017, as despesas globais do FNAS cresceram 26,4%, passando de R\$ 44,1 bilhões para R\$ 55,8 bilhões. A maior parte destes recursos, cerca de 95% por ano, foi consumido por benefícios monetários socioassistenciais (BPC, RMV, Bolsa PETI). Ressalta-se, contudo, que em 2017 ocorreu redução de recursos de 0,2% também para os benefícios, conforme mostra a tabela abaixo. A maioria destes recursos constitui despesa obrigatória vinculada ao valor do salário mínimo, e não pode ter o valor dos benefícios reduzidos pela emenda constitucional do teto de gastos. Assim, sugere-se que esta redução foi provocada, especialmente, pela perda real do salário mínimo de 01,% em 2017, contrariando a tendência de sua valorização no período de 2003 a 2016, que teve ganho real (acima da inflação) de 77,01% (Dieese, 2017). Mas também se deveu ao não pagamento da bolsa PETI, à redução das sentenças judiciais para acesso ao BPC, à diminuição na concessão da renda mensal vitalícia e ao recrudescimento de critérios para acesso ao BPC por pessoas com deficiência, o que requer investigação



para verificar a ocorrência de cortes do BPC a partir do período do golpe, considerando as falas alarmistas do governo acerca de fraudes.

Quanto aos serviços socioassistenciais, ocorreu uma nova tendência<sup>6</sup> de subtração de recursos, o que coloca em xeque um dos eixos estruturantes do SUAS. Os valores transferidos para os serviços tiveram uma diminuição de 23,2%, com queda de R\$ 2,5 bilhões em 2012 para R\$ 1,9 bilhão em 2017. Nesse intervalo de tempo, o ano de 2015 apresentou o valor mais baixo, de R\$ 1,6 bilhão, voltando a crescer em 2016 para R\$ 1,7 bilhão e em 2017 para R\$ 1,9 bilhão, mas sem atingir o montante aplicado em 2012. Contudo, diante do arrocho fiscal, a projeção é de quedas nos próximos anos.

Os maiores atingidos pela subtração de recursos foram os programas, projetos e ações no campo da gestão, que perderam 47,7% de recursos entre os anos de 2012 e 2017. Em 2017 as despesas com ações voltadas para a estruturação e funcionamento do SUAS (CRAS e CREAS, o ACESSUAS Trabalho, o apoio à gestão do sistema nas esferas subnacionais e avaliação da política), caíram praticamente pela metade, em relação aos valores gastos em 2012, que foi de R\$ 282,4 milhões e correspondeu somente a 40,0% dos gastos em 2013, que foi de R\$ 369,3 bilhões. No ano de 2015 essas ações alcançaram seu menor investimento, com execução de pífios R\$ 93,2 milhões. Analisados individualmente, os montantes gastos em 2017 parecem ter crescido em relação à 2016 (à exceção do BPC), o que permite a falsa compreensão de que não ocorreu redução de recursos. Contudo, analisados historicamente, o que se constata é que vem ocorrendo um processual desmonte dos equipamentos públicos construídos a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, conforme revela a tabela 2. Sem estrutura adequada de financiamento não há como assegurar a prestação de serviços com qualidade, o que pode levar ao fim do SUAS.

Ações	Anos					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Serviços	2.471	2.445	2.093	1.645	1.682	1.896
Projetos e Gestão	282	369	234	93	111	148
Benefícios	41.356	43.405	46.354	48.976	53.832	53.716
<b>TOTAL</b>	<b>44.109</b>	<b>46.219</b>	<b>48.681</b>	<b>50.714</b>	<b>55.625</b>	<b>55.760</b>

Tabela 2. Evolução dos Recursos do FNAS por serviços, benefícios e projetos - 2012 a 2017  
Fonte: Siga Brasil. Valores deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2017. Elaboração própria.

### A redução de recursos na saúde

O subfinanciamento crônico da política de saúde é uma marca antiga e tem seu cenário agravado com o processo de desfinanciamento provocado pelas recentes medidas de



ajuste fiscal. No período entre 2002 e 2017, os recursos aprovados na função saúde não foram executados em sua totalidade. A execução financeira dos recursos federais foi inferior à 90% do montante autorizado, sendo que a maior execução ocorreu em 2003, com 89,8%, e a pior execução se deu em 2012, quando o total pago correspondeu a 80,2% do recurso aprovado. Os dados demonstram um crescimento real de 41,9% de recursos na função saúde, entretanto, nestes 16 anos, o crescimento foi inconstante, o que interdita a consolidação da política de saúde como direito universal e gratuito. Durante 6 anos o crescimento real ficou

abaixo de 5% e por 5 anos foi superior a este percentual. Em 4 anos ocorreu queda dos recursos: os dois primeiros anos do governo Lula (2003 e 2004) e nos dois anos de gestão do Temer (2016 e 2017). A queda mais acentuada ocorreu no ano de 2017, com uma subtração de 7% de recursos em relação ao ano anterior, o que já é reflexo do congelamento de gastos e aumento da extração de recursos por meio da DRU, conforme já apontado. Confirma-se, assim, que a retirada da vinculação orçamentária no campo da saúde, juntamente com outros mecanismos do ajuste fiscal, foi determinante para desfinanciar a política de saúde a partir de 2016, o que se agravará nos anos futuros.

Já no ano de 2015, a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional (EC) n. 86<sup>7</sup>, de 17 de março de 2015, provocou retrocessos na participação da União no financiamento da política de saúde. De acordo com Funcia (2015), esta EC introduziu as seguintes determinações que provocam redução dos recursos: obrigatoriedade de execução orçamentária das emendas parlamentares individuais no valor mínimo de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União a partir de 2015, sendo 0,6% da RCL de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS); nova base de cálculo constitucional para a aplicação mínima em ASPS, que a partir de 2016, passou a ser baseada na RCL da União, sendo 13,2% em 2016, 13,7% em 2017, 14,1% em 2018, 14,5% em 2019 e 15% a partir de 2020; exclusão de recursos referentes à exploração de petróleo e gás natural como valor adicional à aplicação mínima constitucional a partir de 2015. As projeções realizadas por Funcia em 2015 apontavam que essas medidas, em seu conjunto, implicariam em enorme redução de recursos em ASPS de R\$ 9 bilhões, o que requer estudo aprofundado para confirmação das projeções feitas naquele ano.

Quanto aos recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), houve pequeno crescimento, de 4,5%, entre os anos de 2012 e 2017. Mas, a partir de 2016 observa-se queda no



montante de recursos do FNS, que foi de 0,4% em relação a 2015 e 6,5% em 2017 em relação a 2016, sendo o programa Consolidação do SUS o mais afetado. No ano de 2017, este programa apresentou uma subtração de 7,3% em relação ao ano de 2016, prejudicando ações fundamentais como a construção e reformas de unidades básicas e especializadas de saúde, saúde da família, piso de atenção básica fixo, implementação de políticas de atenção à saúde e de saúde mental, medicamentos para tratamento de pessoas com vírus HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis, atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade, entre outras. Para ilustrar, uma destas ações orçamentárias, a implantação e implementação de políticas de saúde mental, teve uma queda gigantesca de 66,7% de recursos em 2017 em relação ao ano de 2016.

Diante do desfinanciamento da política de saúde, de forma inédita, o Conselho Nacional de Saúde não aprovou o Relatório Anual de Gestão (RAG) de 2016 devido as seguintes razões: descumprimento da aplicação mínima constitucional de 15% das receitas correntes líquidas (RCL) em ASPS, isto é, R\$ 253 milhões abaixo do piso mínimo constitucional; não pagamento dos restos a pagar cancelados em 2015 (insuficiente em R\$ 439 milhões); decréscimo real dos valores das transferências fundo a fundo para estados, distrito federal e municípios; baixa execução de 19 itens de despesas; entre outras (CNS, 2015). A não aprovação, contudo, não implicou em revisão ou ampliação do orçamento.

O corte de recursos compõe um ataque estratégico no âmbito do SUS e SUAS, para favorecer a economia de gastos sociais necessários à lógica do ajuste fiscal em benefício do capital portador de juros. Por outro lado, ao minar a qualidade e reduzir a abrangência de serviços públicos de saúde, provoca a privatização indireta e a mercantilização da saúde, por meio do estímulo e diversificação de planos privados de saúde para baixos rendimentos, além da expansão de comunidades terapêuticas.

### **Para finalizar**

Em contexto de agudização da crise do capital, as políticas sociais são os principais alvos da mercantilização, da focalização, da privatização, da transformação de bens e serviços em mercadorias destinadas a manter aquecido o consumo e a competitividade. As contrarreformas implementadas no Brasil nas últimas décadas, e agravadas a partir de 2016, que atingem diretamente a seguridade social, expressam a ofensiva capitalista em sua permanente busca por superlucros. Esses processos destrutivos dos direitos





por meio da corrosão de seu financiamento constituem verdadeiros processos de expropriação dos direitos conquistados (Fontes, 2010; Boschetti, 2016) e favorecem enormemente a exploração da força de trabalho e a acumulação de capital.

Compreender criticamente a relação entre a crise, a dívida pública e a subtração dos direitos constitui, assim, um requisito fundamental para fortalecer as lutas da classe trabalhadora em defesa da ampliação dos direitos, mas, sobretudo, as lutas pela emancipação humana

### Notas

<sup>1</sup>Para este trabalho, que aborda as características gerais do OSS, foram consideradas todas as despesas do orçamento classificadas na esfera orçamentária “Orçamento da Seguridade Social”. Como destaca ANFIP (2017) e Salvador (2010; 2017), há várias despesas sobre esta classificação que não correspondem à natureza de Seguridade Social, por exemplo, gastos com previdência social do servidor público.

<sup>2</sup>Inclui “investimentos das pessoas físicas e das pessoas jurídicas não-financeiras em fundos de investimento” (STN) [s.d]

<sup>3</sup>Inclui “bancos comerciais nacionais e estrangeiros, bancos de investimento nacionais e estrangeiros, corretoras, distribuidoras e bancos estatais” (STN) [s.d]

<sup>4</sup>Inclui “fundos e recursos administrados pela União, como FAT, FGTS, fundos extra mercado, fundo soberano e fundos garantidores” (STN) [s.d]

<sup>5</sup>Alteração realizada durante o governo ilegítimo do Temer, por meio do Decreto n. 8.794, de 29 de junho de 2016, que “Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências”.

<sup>6</sup>No período de 2002 a 2010, os recursos canalizados para serviços socioassistenciais, programas e projetos tiveram um aumento de 84,25%, apesar de, em termos relativos, terem tido sua participação reduzida no orçamento da assistência social, de 16,68%, em 2002, para 8,83%, em 2010 (Salvador, 2011).

<sup>7</sup>Esta emenda decorreu da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 358/2013, que instituiu o chamado Orçamento Impositivo.





## Referências Bibliográficas

- ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2016*. Brasília: ANFIP, 2017.  
Disponível em: <<https://bit.ly/34rgHNk>> Acesso em: 30 de maio de 2018.
- Behring, Elaine. A Dívida e o calvário do fundo público. In *Revista ADVIR*, N. 36, (JUL. 2017). RIO DE JANEIRO: ASDUERJ, 2017.
- Boschetti, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.
- Boschetti, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.
- Boschetti, Ivanete Salete; Teixeira, Sandra Oliveira ; Salvador, Evilásio da Silva . A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto?. In: Silva, Marluce Souza e. (Org.). *Gerontologia: Saúde, Assistência e Previdência*. Cuiabá: EDUFMT, 2014.
- Boschetti, Ivanete; Salvador, Evilasio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 87, p. 25-57, 2006.
- Conselho nacional de saúde. CNS. Resolução n. 551, de 6 de julho de 2017. Resolve: Reprovar o Relatório Anual de Gestão 2016 do Ministério da Saúde, com base no Parecer Conclusivo (incluindo os anexos) que acompanha esta Resolução. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso\\_17.htm](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_17.htm)> Acesso em: 08 de janeiro de 2018.
- Demier, Felipe; Hoeslever, Rejane (org.). *A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2016.
- Demier, Felipe, *Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Mauad, 2017.
- Dieese. Política de Valorização do Salário Mínimo: depois de 20 anos, reajuste fica abaixo da inflação (INPC). Nota Técnica, nº 166, Janeiro 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3omNhb0>> Acesso em: 10 de janeiro de 2018.
- Fontes, Virgínia. *O Brasil e o Capital Imperialismo. Teoria e História*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2010.
- Funcia, Francisco. Implicações da Emenda Constitucional n. 86/2015 para o processo de financiamento do Sistema Único de Saúde. In *Consensus*, ano V, número 15, abril, maio e junho de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/37OFmh3>> Acesso em: 30 de maio 2018.



Gomes, José M. 21 anos de Plano Real, sistema da dívida e ajuste fiscal. Outubro 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2Tt9kP0>>. Acesso em: 30 de maio 2018.

Granemann, Sara. Previdência Complementar e o Fetiche da Gestão do Capital pelo Trabalho. In Anais “Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática”. Universidade Federal Fluminense – Niterói – RJ – de 28/11/2011 a 01/12/2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3dZuFJm>>. Acesso em: 31 de maio de 2018.

Iasi, Mauro Luis. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: Salvador, E.; Behring, E.; Granemann, S.; Boschetti, I. (Orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

Mandel, Ernest. O capitalismo tardio. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

Salvador, Evilasio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 130, p. 426-446, 2017.

Salvador, E. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: Flávio Tonelli Vaz; Floriano José Martins. (Org.). *Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades*. Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades. Brasília: ANFIP, 2011, p. 199- 222.

Salvador, E. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

Secretaria do Tesouro Nacional. Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2017. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Janeiro 2018, número 15. Disponível em: <<https://bit.ly/3dZuRIA>> Acesso em: 31 de maio de 2018.

STN. Quem financia a dívida pública? [s.d] Disponível em:< <https://bit.ly/3klbtSQ>> Acesso em: 25 de junho 2018.