



**Eixo: Política social e Serviço Social.**  
**Sub-eixo: Fundo público e orçamento das políticas sociais.**

## **O GOLPE NO FUNDO PÚBLICO: UMA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DA SEGURIDADE SOCIAL A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95**

**GISELLE SOUZA<sup>1</sup>**  
**EDITE ALVES AZEVEDO<sup>2</sup>**  
**CLEYTON JEFFERSON DAS NEVES VENTURA<sup>3</sup>**  
**ROSANGELA SILVA DE AZEVEDO ANDRADE<sup>4</sup>**

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo discutir a crise atual e seus efeitos para o fundo público, por meio da análise orçamentária da Seguridade Social. Dentre as medidas contrarreformistas em curso que mais impactarão as políticas sociais está a Emenda Constitucional 95, que impõe um teto para os gastos sociais e reduzirá os recursos para efetivação dos direitos sociais previstos legalmente. Neste artigo apresentaremos como se configura o fundo público em tempos de crise e como a EC95 já apresenta cortes orçamentários para as políticas sociais no ano de 2018.

**Palavras-chave:** fundo público; Seguridade Social; contrarreformas.

**Abstract:** This article aims to discuss the current crisis and its effects on the public fund, through the Social Security budget analysis. Among the current reform measures that will impact social policies is Constitutional Amendment 95, which imposes a ceiling on social spending and will reduce resources for the realization of legally established social rights. In this article we will present how the public fund is configured in times of crisis and how EC95 already presents budget cuts for social policies in 2018.

**Keywords:** public fund; Social Security; counter-reforms.

### **1- INTRODUÇÃO**

As políticas sociais no Brasil, parte delas construídas e/ou alargadas no marco legal da Constituição Federal de 1988 e institucionalizadas/regulamentadas nos anos 1990 encontrarão nas medidas neoliberais empreendidas naquele momento óbices para sua efetivação. As medidas que se intensificam no século anterior e avançam nos anos 2000

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: <gigissrj@gmail.com>.

<sup>2</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>4</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

imporão uma série de limites para o alargamento da proteção social brasileira, fundamentalmente quanto ao seu financiamento. Uma série de mecanismos serão criados a partir dos anos 1990 que impactam o orçamento público e especialmente a Seguridade Social. Mas a mais intensa e perversa medida para o financiamento de suas políticas foi aprovada em 2016 e está fase de implementação: a emenda Constitucional 95 (EC95)<sup>5</sup>. O fundo público nunca esteve tão capturado e subsumido aos interesses do grande capital quanto nos dias atuais.

Estudaremos neste artigo o papel do fundo público em tempos de crise, as novas configurações por ele assumidas na contemporaneidade para garantir a retomada das taxas de lucro do grande capital e as contrarreformas nas políticas sociais brasileiras realizadas como mecanismo de sequestro deste fundo público para alimentar o capital portador de juros. Iniciaremos analisando em que se constitui o fundo público e sua relação direta com o processo de acumulação do capital, os processos contrarreformistas como meio institucional e legal de garantia de mais fundo público para o capital e a ofensiva recente do capital sobre os direitos do trabalho.

A seguir traremos uma análise da contrarreforma que mais impactará o orçamento público: a Emenda Constitucional 95, chamada de Emenda do teto dos gastos sociais ou Novo Regime Fiscal, que foi aprovado pelo governo golpista de Michel Temer em 2016. Buscaremos analisar o contexto em que esta medida se insere. Por fim, apresentaremos os dados do orçamento, com base nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), apresentando uma breve análise comparativa dos recursos previstos para os orçamentos dos anos de 2015 a 2018, analisando desde a dotação orçamentária antes do golpe jurídico-parlamentar-midiático até o NRF, buscando investigar os impactos da EC95 para as políticas de saúde, previdência e assistência social.

Pretendemos com este debate trazer uma análise preliminar dos efeitos da NRF no financiamento das políticas de Seguridade Social, compreendendo a relevância do estudo em torno dessa medida que trará desdobramentos concretos para a efetivação de direitos sociais e conseqüentemente repercutirá

---

<sup>5</sup> Este trabalho é fruto da primeira parte da pesquisa realizado pelo projeto “Fundo público e Estado no Brasil contemporâneo: crise do capital e os impactos para as políticas sociais” cadastrado na Universidade e desenvolvido por nós ao longo dos últimos doze meses.

na atuação profissional dos assistentes sociais. A análise crítica é fundamental para desvelar e desmistificar a retórica economicista e tecnicista em torno do debate sobre fundo público e também para alimentar a disputa por estes recursos, gerados pela classe trabalhadora.

## 2- FUNDO PÚBLICO EM TEMPOS DE CRISE

Em suas mais diversas formas o fundo público é o instrumento fundamental no desenvolvimento das relações de produção capitalistas e, portanto, sua imprescindibilidade ao capital é de caráter estrutural. No capitalismo monopolista o fundo público ganha maior centralidade e passa a atender de forma mais sistemática às condições gerais de produção, constituindo-se como um componente estrutural e insubstituível para o capital. Segundo Francisco Oliveira (1998), ele se tornará pressuposto do financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho.

Conforme afirma Oliveira, “[...] o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos” (1998, p. 21). A partir dos anos 1930 o fundo público será requerido de forma precípua para a garantia do processo de acumulação, ou seja, o processo de acumulação não pode ser pensado sem a atuação do fundo público

[...] o fundo público é agora um ex-ante das condições de vida, em lugar de seu caráter ex-post, típico do capitalismo concorrencial. Ele é a referência pressuposta principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades de reprodução. [...] A per-equação de formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural e insubstituível (OLIVEIRA, 1998, p. 21. Grifos do autor).

Adensando o debate, Behring (2008) afirma que o Fundo Público opera como garantidor das condições gerais do processo de produção e reprodução no seu interior e que atua na contradição da sociedade burguesa, garantindo ao mesmo tempo a reprodução do capital e do trabalho, tendendo a ser capturado hegemonicamente pela classe dominante.

[...] tencionado pela contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto do trabalho social, atua realizando uma punção de parcela da mais-valia socialmente produzida para sustentar, num processo dialético, a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os

processos de realização de mais-valia, base da taxa de lucros (BEHRING, 2008, p. 55).

Assim como Oliveira, Behring reforça que a imprescindibilidade do fundo público para garantir o desenvolvimento das forças produtivas e expõe as dificuldades de autoreprodução do capital, processo este que não será revertido no período neoliberal, a despeito do discurso de “Estado mínimo”. Para a autora o fundo público se configura como uma punção compulsória, na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, “ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções” (BEHRING, 2010, p. 20).

Mas a complexificação desta atuação estatal no desenvolvimento capitalista levará o fundo público a socializar cada vez mais os custos com a reprodução do capital e do trabalho. O sistema tributário será o mecanismo de formação do fundo público e se sustentará em grande medida nos e pelos salários. O fundo público se formará assim de trabalho necessário e excedente.

Na sociedade brasileira, o fundo público advém cada vez mais do trabalho necessário, visto que a tributação regressiva<sup>6</sup>, faz com os impostos indiretos, que recaem sobre o consumo, garantam grande parte de sua composição (SALVADOR, 2010). Com isso, quem mais arca com o ônus tributário e, portanto, com o financiamento das políticas públicas, proporcionalmente, seja a classe trabalhadora. Behring (2010) sustenta, assim, que a exploração do trabalho é complementada pela exploração tributária. Deste modo trabalho necessário e trabalho excedente atuam tanto na reprodução do capital como na reprodução da força de trabalho.

Se a imprescindibilidade do fundo público é incontestável desde a consolidação do capitalismo maduro, mesmo em sociedades periféricas e dependentes – lembrando que, como bem apresenta Ianni (1989), a formação e consolidação do capitalismo brasileiro é impensável sem o suporte estatal – em tempos de crise de valorização e queda da taxa média de lucro o capital

---

<sup>6</sup> Para maior aprofundamento deste debate sobre regressividade da tributação brasileira Cf. Salvador (2010) em seu estudo aprofundado sobre a tributação no Brasil.

recorrerá a todos os espaços e formas possíveis de extrair mais-valor, o que significa as atividades estatais e a sucção direta do fundo público.

Como sanguessuga o capital tem se alimentado do fundo público deixando à reprodução da força de trabalho o mínimo e insuficiente. Embora imprescindível para a reprodução do capital, o fundo público tem sido reduzido na reprodução da força de trabalho. Se é impossível afirmarmos o retorno do Estado ao seu patamar anterior, de mero guardião das condições externas à produção nos tempos dos escritos de Marx<sup>7</sup>, se é nítido o papel estrutural que o fundo público assume no processo geral de acumulação, não é mais possível defini-lo como insubstituível na reprodução da força de trabalho, ao menos não tal qual afirmava Oliveira (1998).

Ao capital, na tentativa de retomada da sua lucratividade em meio à crise que vivencia desde os anos 1970, o fundo público será sua tábua de salvação, reduzindo sua ação como salário indireto e ampliando seu papel de financiador e subsidiador do seu processo de acumulação e valorização, em especial enquanto alimentador do capital portador de juros. As contrarreformas iniciadas no Brasil desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, passando pelos governos petistas e agudizadas à máxima potência no atual governo golpista são provas cabais de que o fundo público, na disputa entre capital e trabalho, tem sido o principal instrumento de salvação diante da crise do capital.

Vivemos uma quadra histórica de impossibilidade de produção de ondas longas expansivas conforme sinalizava Mandel (1989), ou seja, um encurtamento dos períodos de crises cíclicas, cada vez mais difíceis de serem superadas. Nosso país não conseguiu passar imune a esse cenário de devastação que a organização do capital na contemporaneidade produz.

Em 2008 e 2009, o governo do PT prometeu que o Tsunami que arrasaram os países centrais seria uma “marolinha” aqui. A contenção da crise foi possível naquele momento pela ampla injeção de recursos públicos para o grande capital, seja via crédito, seja por isenções fiscais, seja ampliando a remuneração do capital portador de juros com a dívida pública. Cabe aqui

---

<sup>7</sup> Marx e Engels afirma em “Manifesto do Partido Comunista”. Compreendemos que a concepção dos dois autores sobre o Estado burguês vai muito além desta afirmação, mas cabe ressaltar o papel de Gramsci sobre Estado ampliado, da qual partimos.

ressaltar o papel dessa dívida: nos países periféricos e dependentes a dívida pública tem sido o instrumento fundamental de subsunção política e econômica ao imperialismo internacional às custas dos direitos do trabalho. O meio fundamental de expropriação secundária de que trata Virgínia Fontes (extração de direitos fundamentais à subsistência da classe trabalhadora + mercantilização da vida e dos direitos).

Se foi possível conter esta crise em 2008, a partir de 2013, desde as jornadas de junho, amplia-se a tensão entre a expansão da lucratividade do K e as lutas sociais em torno de direitos (com as chamadas jornadas de junho). Em 3 anos vimos a derrocada de um ciclo petista que não cumpriu (nem pretendia fazê-lo) tarefas amplamente democráticas esperadas pelo conjunto dos trabalhadores que apostaram nesse projeto. O esgotamento do governo de conciliação de classes e sua capacidade de apassivamento dos “de baixo” provocou a reacomodação do bloco de poder dominante e levou ao aprofundamento das medidas de ajuste fiscal para saída da crise e para resolução da superacumulação.

A saída imediata buscada pelo capital e capitaneada pelo governo golpista tem sido a redução e/ou eliminação de direitos por meio das contrarreformas. Se não é novo esse processo, nos últimos tempos tem se apresentado de forma ainda mais perversa e aligeirada. Não há mais tempo a perder para o grande capital, agonizante e com sede de fundo público. As contrarreformas das políticas sociais são mecanismos de captura do fundo público pelo capital para a retomada dos superlucros em tempos de crise.

Desde mecanismos anteriormente criados e que consideramos fundamentais na usurpação de recursos do orçamento público – a Desvinculação de Receitas da União (DRU), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LFR) – até as mais recentes medidas contrarreformistas criadas pelo governo golpista de Michel Temer todas perfilam o arsenal de instrumentos financiadores e alimentadores da reprodução do capital, mais especificamente do capital portador de juros.

A DRU desvincula hoje 30% dos recursos Orçamento da Seguridade Social e o destina ao Orçamento Fiscal, onde têm sido usados em grande parte para financiar a dívida pública, grande algoz do orçamento público. Terá um

papel fundamental, como mecanismo de manutenção do ajuste fiscal. “Sendo assim a DRU vem servindo como elemento justificador para compor as receitas de superávit primário, tornando-se um dos pilares do ajuste fiscal” (SCORALICH, 2017, p. 123). A partir daí a DRU ao compor as receitas do superávit primário, passa exercer também de forma direta o papel de beneficiadora do capital portador de juros, transferindo recursos destinados à Seguridade Social para pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

A seguir, buscaremos nos ater a perversa medida aprovada recentemente e que começa a vigorar esse ano quanto aos recursos da Seguridade, intitulada Novo Regime Fiscal (NRF), ou Emenda Constitucional do Teto dos gastos sociais (também chamada à época de sua tramitação de PEC do fim do mundo) e seus impactos para as políticas de saúde, assistência e previdência social<sup>8</sup>.

### 3- SEGURIDADE SOCIAL E EC 95: uma pá de cal na Seguridade Social?

Quando pensamos em proteção social no Brasil é inegável referendar que a Constituição de 1988 trouxe diversos avanços. Mas em contrapartida nos anos 1990 com a implementação de medidas neoliberais a legislação recém implementada em processo de institucionalização será obstaculizada pela lógica do capital portador de juros, que disputa o fundo público com a Seguridade Social.

As políticas de Seguridade no Brasil vêm sofrendo diversos ataques desde a década de 1990. Iniciado pelo governo Collor e aprofundado nos governos seguintes, o projeto neoliberal - que recompôs a supremacia burguesa no Brasil - engendrou uma contrarreforma no Estado brasileiro. A eficiência da gestão pública, sob essa ótica, passou a ser questionada. Assim, iniciou-se um processo de sucateamento do que é público para entregar ao mercado, que, segundo a ideologia neoliberal, promoveria uma alocação adequada de recursos e eficiência administrativa. O “remédio” das

---

<sup>8</sup> Alertamos que, embora a EC não impacta diretamente os recursos da previdência, que possuem sua fonte majoritária nas folhas de pagamentos e salários, indiretamente atinge esta política pois a redução de custeio da saúde e assistência envolve os recursos a elas destinados e suas fontes que, algumas delas, também compõem uma pequena parte do orçamento da previdência social.

privatizações e sua mercantilização foi vendido como a única saída possível para a crise do Estado.

Diversos estudos mostram os efeitos de mecanismos como a DRU, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, os danos da reprodução da dívida pública para o financiamento das políticas sociais. Não poderemos aqui trazer todos os dados que demonstram o quanto o orçamento da Seguridade Social vem sendo desfinanciado ao longo dos anos. Buscaremos então realizar a análise do orçamento destinado a Seguridade Social nas LOA (Lei Orçamentária Anual) com o intuito de investigar os efeitos do Novo Regime Fiscal.

O Novo Regime Fiscal restringe os gastos a todos os órgãos federais que compõem o Orçamento Fiscal e a Seguridade Social que tem alguma autonomia financeira ou administrativa, bem como todos os Poderes da União. A cada ano é fixado um limite baseado na despesa primária do ano anterior corrigido pela estimativa de variação da inflação (tendo como base o IPCA do ano anterior) e essa medida teve início em 2018. O gasto com serviços públicos será congelado por 20 anos, independente do crescimento econômico ou das mudanças políticas ou sociais, como o aumento da população, por exemplo. Nenhum governo no globo, nenhum país empreendeu uma medida de congelamento tão extensa.

Além disso, a EC modifica a vinculação das despesas primárias de saúde e educação a receita, como previsto na Constituição, ou seja, o percentual mínimo estipulado constitucionalmente - que já era levado como gasto máximo pelos governos brasileiros - será substituído por esta lógica de limitação aos gastos do ano anterior. Se fossemos simular a aplicação deste novo regime fiscal nas despesas primárias de 2003 a 2015, por exemplo, teríamos 47% menos recursos para educação e uma redução de 27% na política de saúde (DIEESE, 2016).

A seguir mostraremos alguns dados das Leis Orçamentárias Anuais no que tange as políticas de Seguridade Social os anos de 2015 a 2018. Optamos por deflacionar todos valores nominais para termos real noção do aporte de recursos de acordo com os efeitos da inflação em cada ano, para que fique mais claro a variação dos valores destinados às políticas.

No primeiro ano da EC já vemos uma redução nos gastos no âmbito da Seguridade Social se comparados os últimos 3 anos. Tomando como referência o ano de 2015, em 2018 à redução dos recursos para saúde e maior ainda para a assistência social. Embora as políticas de saúde e assistência apresentem ampliação em valores nominais, quando deflacionados percebe-se um pífia ampliação e em 2016 uma redução com relação à 2015.

Gráfico 1 – Seguridade social de 2015 a 2018 (variação percentual da dotação inicial)



Fonte: Banco de dados Access do orçamento de 2015 a 2018 - Câmara dos Deputados - Elaboração própria

Tabela 1- Variação percentual da Seguridade Social nas LOAs

| ANO       | Assistência | Saúde | Previdência |
|-----------|-------------|-------|-------------|
| 2015      | --          | --    | --          |
| 2016      | -6%         | -12%  | -2%         |
| 2017      | 1%          | 0%    | 7%          |
| 2018      | 1%          | 1%    | 3%          |
| 2018/2015 | -4%         | -11%  | 7%          |

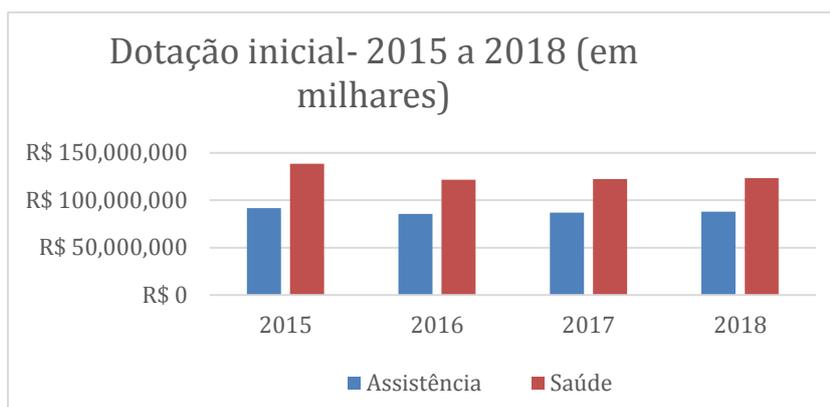
Fonte: Banco de dados Access do orçamento de 2015 a 2018 - Câmara dos Deputados - Elaboração própria

A política de previdência social ainda permanece como a com maior aporte de recursos e apresenta uma ampliação relativa, que se deve ao aumento do salário mínimo. Deste modo a previdência não apresenta de fato uma ampliação dos gastos. Cabe ainda ressaltar que por ser uma política que recebe grande volume de recursos do Orçamento Público, a mesma têm sido o principal alvo de novas ataques contrarreformistas, vide a Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016 (Reforma da Previdência) que embora ainda não

tenha sido aprovada, se encontra na agenda dos candidatos de direita para o próximo governo.

O gráfico abaixo mostra claramente as políticas de saúde e assistência social e seu decréscimo orçamentário em valores deflacionados. O orçamento de 2018, ao que demonstra os dados, apresenta já uma estagnação do aporte de recursos que, em médio e longo prazo, significará uma grande redução do financiamento das políticas sociais.

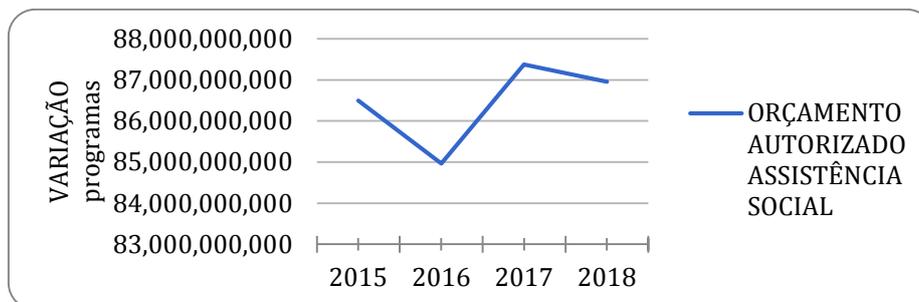
Gráfico 2 – Saúde e Assistência Social em valores deflacionados



Fonte: Banco de dados Access do orçamento de 2015 a 2018 - Câmara dos Deputados - Elaboração própria

No âmbito da política de Assistência Social, de acordo com as LOA de 2015 a 2018, conseguimos observar uma retração no orçamento em 2016 (R\$84.966.070.755,20) de 1,77% comparado a 2015 (R\$86.496.204.872,49), e em 2017 (R\$87.372.824.255,64) um aumento de 2,83% comparado a 2016 (R\$84.966.070.755,20), em 2018 (R\$86.958.292.117,00) há uma queda 0,47% comparado a 2017 (R\$87.372.824.255,64), conforme podemos mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Valores autorizados para Programa Bolsa Família, de 2015 a 2018 (em reais)

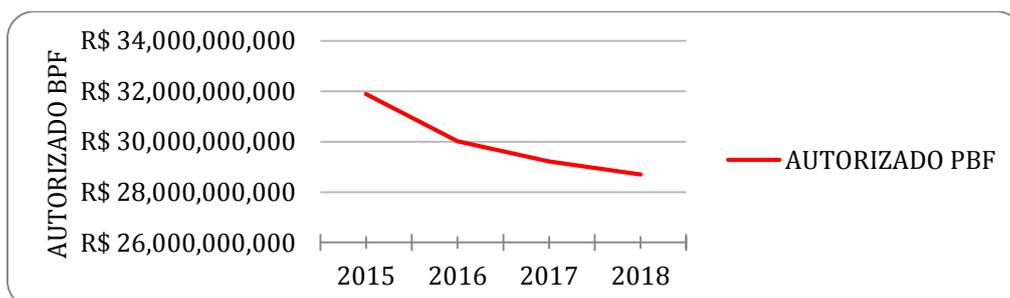


Fonte: Banco de dados Access do orçamento de 2015 a 2018 - Câmara dos Deputados - Elaboração própria

No programa Bolsa Família percebemos uma retração dos gastos se comparamos o orçamento de 2018 (R\$28.701.196.506,00) ao de 2015 (R\$31.893.292.883,94) tivemos uma perda de 10,01% nos últimos três anos, apesar de todo esforço do governo Temer em omitir está retração, os dados são claros, nesse sentido devemos observar qual política dentro da Assistência Social tem sido priorizada já que em comparação ao orçamento total da política em 2015 (R\$86.496.204.872,49) tivemos um aumento de 0,53% em 2018 (R\$86.958.292.117,00) como pode ser observado a partir dos dados do gráfico ?????.

Em junho de 2015 o número de famílias beneficiadas pelo PBF era de 13.716.766 milhões, em junho de 2018 o número de famílias beneficiadas passa para 13.736.341 milhões tendo um aumento de apenas 0,14%. É importante destacar que o número de beneficiários varia mensalmente, por isso utilizamos o mesmo mês de referência para realizar a comparação. Abaixo poderemos observar a redução do orçamento autorizado para o PBF nos anos de 2015 à 2018:

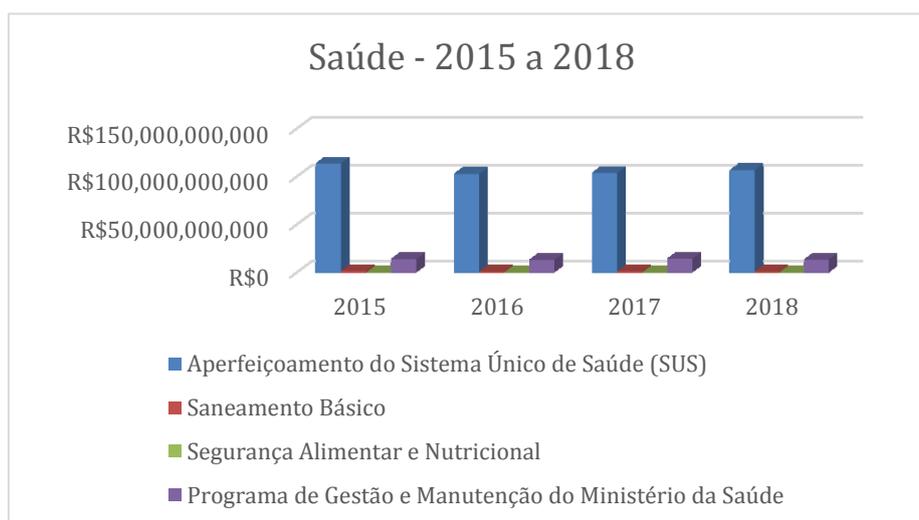
Gráfico 4 – Valores autorizados para Programa Bolsa Família, de 2015 a 2018 (em reais)



Já o programa de Consolidação do SUAS apresenta ampliação do gasto neste programa até 2017 e uma estagnação em 2018. Em contrapartida segundo o Censo SUAS aponta que não houve um aumento significativo quanto a ampliação desses equipamentos, podemos observar analisando a trajetória dos CRAS em 2015 existiam 8.155 unidades, 2016: 8.240 e 2017:8.292, o aumento entre os anos não passam de 0,05%, portanto mesmo com a ampliação do orçamento não possibilitou de fato a ampliação deste equipamento.

Quanto à política de saúde o gráfico nos mostra os gastos nos quatro principais Programas do SUS, dentre os anos de 2015 a 2018 onde se observam variações em pequena escala nesse sentido. Os programas são: Programa Aperfeiçoamento do SUS<sup>9</sup> (PAS), Programa Saneamento Básico (PSB), Programa Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) e Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde (PGMMS).

Gráfico 5 – Saúde 2015 a 2018 (em reais)

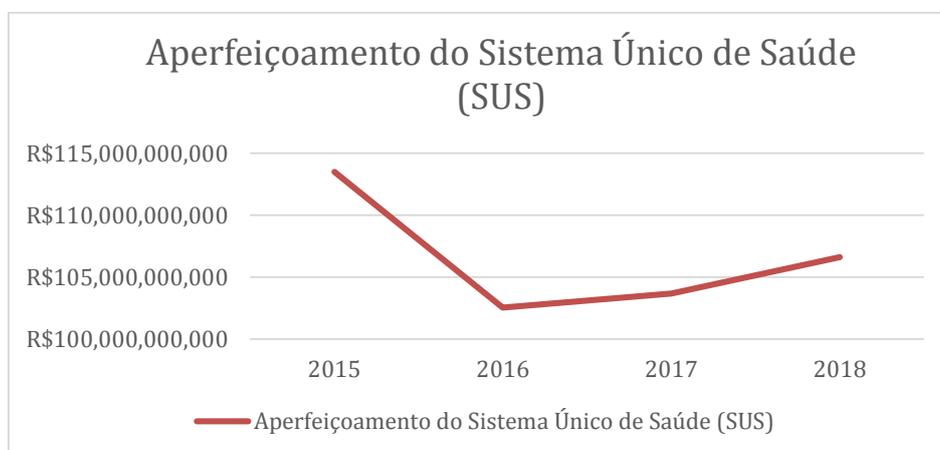


Fonte: Banco de Dados Access do orçamento de 2015 a 2018 – Câmara dos Deputados – Elaboração própria.

<sup>9</sup> Garantir ao cidadão acesso ao sistema de saúde integral, humanizado e resolutivo, por meio de ações e serviços de promoção, prevenção, assistência e reabilitação.

Quando analisamos os dados do gráfico percebemos que houveram anos que observamos perdas e outros em houveram ganhos relativos. Ao analisarmos o Programa Aperfeiçoamento do SUS seus recursos em 2015 eram de R\$113.504.039.134 já em 2016 foram de R\$102.538.225.433 com uma redução de -10%. Em 2017 teve uma pequena elevação de 1% chegando em 2018 a R\$106.606.338.912 com um aumento de 3%. Esses números mostram que os gastos na saúde são pequenos e por vezes sofrem perdas maiores que os ganhos, um desses casos é o Programa de Saneamento Básico (PSB) que em 2015 recebeu R\$1.420.666.929 no ano seguinte de 2016 teve uma perda de 47% recebendo apenas R\$747.157.075. No ano seguinte teve um aumento de 45% somando um total de R\$1.082.419.956, mas em 2018 já mostra uma perda de 21% somando R\$856.678.587.

Gráfico 6 – SUS de 2015 a 2018 (em reais)



Fonte: Banco de Dados Access do orçamento de 2015 a 2018 – Câmara dos Deputados – Elaboração própria.

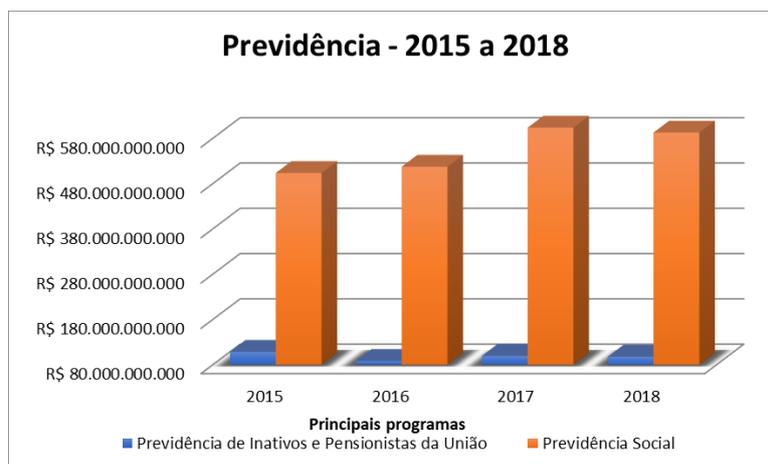
Temos essa mesma perspectiva com relação aos outros programas, o PSAN em 2015 houve um gasto de R\$43.994.301 em 2016 teve um aumento de 4% chegando ao valor de R\$45.853.752, já com o Teto dos Gastos em vigência em 2017 teve uma retração de 8% somando o valor de R\$42.275.438 curiosamente a expectativa para 2018 é de um aumento de 73% chegando ao valor de R\$73.214.190.

Com relação ao Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde (PGMMS) as variações foram menos acentuadas seu valor era de R\$13.703.163.353, sendo orçado em 2016 em R\$12.843.747.973, o que

mostra uma perda de 6% com relação a 2015. Em 2017 foi para R\$14.154.831.058 com um aumento de 10% e para 2018 seu valor é de R\$13.099.282.090 com uma perda de 7%.

A previdência é a única política da Seguridade que apresenta aumento relativo dos seus recursos, que está ligado ao aumento do salário mínimo e não à ampliação do número de beneficiários. A proposta de Emenda Constitucional nº 287/ 2016 que o governo golpista tentou colocar em votação – e foi adiada pela sua impopularidade e pela resistência dos movimentos sociais – segue a recomendação do Banco Mundial (BM) que sugere ajustes em variadas áreas entre elas da Seguridade Social. Se aprovada será a maior mudança na previdência, com consequências graves para os trabalhadores, que não conseguirão se aposentar (SILVA et.al., 2017). Observamos especificamente os programas: Previdência de Inativos e Pensionistas da União e Previdência Social.

Gráfico 7 – Previdência Social 2015 a 2018 (em reais)



Fonte: Banco de dados Access do orçamento de 2015 a 2018 – Câmara dos Deputados- Elaboração própria

Observando o gráfico acima os orçamentos de 2015 a 2018, houve uma retração no orçamento no programa de Previdência de Inativos e Pensionista em 2018 (97.759.727.144) ao de 2015 (108.702.043.641) tivemos uma diminuição de 10,1% nos últimos três anos, e no programa de Previdência Social teve uma alta de 17,7% entre os anos de 2018 (592.709.558.729) a 2015 (503.503.303.511).

De acordo com os dados entre 2016 (517.277.063.105) teve um aumento de 2,7% em relação a 2015 (503.503.303.511), e em 2017 (603.513.696.510) o aumento deu um salto de 16,6% comparado a 2016 (517.277.063.105) e uma pequena queda de 1,8% comparado 2018 (592.709.558.729) a 2017 (603.513.696.510).

A partir dos dados apresentados em ambos os programas e políticas podemos observar que não houve aumento significativo, ao contrário. A retração dos recursos já começa a se apresentar no orçamento. Com a EC 95 a tendência é de criar uma sobrecarga de demanda para essas políticas que na prática serão inviabilizadas pelo seu orçamento, posto que sua ampliação está diretamente ligada ao ajuste anual da inflação.

A grande armadilha desta medida é: se a inflação apresentar grande elevação, os recursos conseqüentemente se ampliarão no ano anterior, mas isso também significa que estão mais caros os insumos, equipamentos, todos os produtos e serviços necessários à manutenção das políticas; se a inflação apresentar uma baixa elevação, não terão encarecido em demasia os recursos necessários à manutenção da política, mas conseqüentemente os valores destinados a ela também não se ampliarão. Em qualquer dos mundos, perde a classe trabalhadora pauperizada que depende do fundo público para sua reprodução social

#### 4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contrarreformas empreendidas na atualidade se caracterizam como tentativas de retomada das taxas de lucro do grande capital e de resolução do fenômeno da superacumulação (MANDEL, 1982) via fundo público de que lança mão o Estado em tempos de crise. Historicamente a disputa pelo fundo público sempre manteve patamares desiguais de distribuição e de poder sobre as decisões que o impactaram. A burguesia numa sociedade periférica e dependente como a nossa não pode e não deseja abrir mão de espaços de lucratividade para garantir patamares civilizatórios mínimos à classe trabalhadora. Mas ainda assim mantivemos, por meio de lutas e resistências,

alguns direitos que permitiram a reprodução da força de trabalho, mesmo que em condições precárias.

São esses direitos que desde 2016 passam a ser usurpados de forma mais acelerada e atenuada, não só pelo caráter autocrático da burguesia aqui presente – que se desnuda mais uma vez após o golpe recente – mas porque no contexto global de crise do capital o fundo público ocupa um lugar agora fundamental: deve ser retirado das mãos dos trabalhadores o quinhão que lhe sobrou pois ao capital não é mais possível repartir nem um pedaço.

Analisar a forma que as políticas sociais são configuradas em períodos de crise se torna crucial para compreendermos como o Estado atua no enfrentamento das expressões da “questão social” e quais são as contradições que envolvem esse processo. O estudo preliminar que ora trazemos sobre o orçamento das políticas de Seguridade Social em ano de vigência da EC 95 – e que será por nós aprofundado nos próximos anos –, ainda que não possa nos trazer um panorama concreto dos seus efeitos deletérios imediatos, demonstra que as retrações já se iniciaram nos últimos anos e a médio prazo não teremos mais como sustentar as políticas de Seguridade conforme o que ainda prevê a legislação. Possivelmente a sucção contínua dos seus recursos trará a agonização de suas políticas e mesmo mecanismos como a DRU não poderão mais serem executados pois não haverá mais recursos a desvincular de tão escassos. Cabe ainda ressaltar que, se considerados os índices de desemprego, adoecimento, empobrecimento da classe trabalhadora em tempos de crise, compreenderemos que os recursos disponibilizados não acompanham as demandas pelas políticas sociais e podem até configurar-se em redução na medida em que diminuem a capacidade de atendimento proporcionalmente aos que solicitam tais serviços.

Assim, vivemos nos tempos atuais, com a agudização da crise do capital e sua expressão no cenário brasileiro e latino-americano, a mais intensa onda de contrarreformas sistemáticas e aceleradas para reduzir ao mínimo a atuação do fundo público na reprodução social da força de trabalho, tornando-o mecanismo que atuará prioritariamente na reprodução direta da acumulação do capital. Isso só afirma que discutir, analisar e entender o fundo público requer analisar a correlação de forças presentes nas formações sociais específicas;

requer compreender a dinâmica da luta de classes que tenciona a repartição da riqueza socialmente produzida, sempre fruto e origem do trabalho.

Embora a perspectiva que se avizinha seja perversa e pessimista, é preciso força, é preciso raça, é preciso luta, nas ruas, nos espaços de mobilização formal ou não. É preciso luta para além do calendário eleitoral, para além das instâncias burocráticas e institucionais. A luta pelo fundo público é a luta pela riqueza socialmente produzida e nos permite, como afirma Behring e Boschetti (2011), numa sociedade como a brasileira, acumular forças para lutas emancipatórias.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. v.2.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al (Org). **Política Social no capitalismo tardio: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al (Org). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo**. 2 .ed. Brasília, 2003.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, ano CLIII, nº 241, 16 de dez. de 2016. Seção I.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Censo SUAS**, 2018. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda a Constituição 287/2016**. Altera os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Apresentação: 05 dez. 2016b.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos SocioEconômicos). **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. Nota Técnica nº 161, set. 2016. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>>. Acessado em: 17 jul. 2017.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

IASI, Mauro. Democracia de cooptação e apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

MANDEL, Ernest. **Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro 3. Tomos 1 e 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

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

SCORALICH, Dayanna da Silva. A Desvinculação de Receitas da União (DRU) e o ajuste fiscal brasileiro. Dossiê da Dívida Pública. **Revista Advir**, Rio de Janeiro, n.36, p. 121-136, 2017.

SILVA, Giselle Souza. et.al. Fundo público e a usurpação dos direitos do trabalho na atualidade. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz: Edufma, v. 21, n. 2, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8238>>. Acesso em: 02 jun. 2018.