

## RESENHA

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010, 430p.

**Maria do Rosário de Fátima e Silva**  
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

O texto em análise reporta-se ao livro “Fundo público e seguridade social no Brasil”, publicado pela Editora Cortez, neste ano de 2010, o qual traz a sistematização dos dados da pesquisa desenvolvida pelo autor no âmbito do curso de doutorado, realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. O trabalho se encontra distribuído em seis capítulos, através dos quais o autor faz uma exaustiva explanação analítica sobre o processo de constituição, administração e apropriação do fundo público no Brasil e sua interface com o orçamento destinado à seguridade social.

A obra em apreço realiza um esforço de compreensão teórica sobre as transformações em curso no capitalismo contemporâneo, buscando identificar, neste contexto, a concepção que orientou a configuração da seguridade Social brasileira. Nesta perspectiva, problematiza o processo de constituição do financiamento e dos gastos com a seguridade social, pontuando a sua análise para além da suposta ‘neutralidade’ e consensualidade existente em torno do equilíbrio das contas públicas e da questão fiscal que cercam a constituição e administração do orçamento público no país. Fundamenta-se o estudo, ora apresentado, na visão que identifica nas duas últimas décadas, no Brasil, um processo de desmonte do Estado e dos direitos sociais, operado pela via da priorização pelos últimos governos da rentabilidade econômica e financeira em detrimento do compromisso com a universalização de direitos nos termos assegurados pela Constituição vigente.

O desenvolvimento da pesquisa que orientou a sistematização dos dados apresentados pelo autor privilegiou a análise histórica da seguridade social brasileira a partir do que foi instituído legalmente pela Constituição de 88, tendo como ponto de partida a aprovação das leis que regulamentam a previdência, a assistência social e a saúde e, como limite histórico, o 1º mandato do Governo Lula. Foram, portanto, pesquisados os dados orçamentários no período de 2000 a 2007, compreendendo a elaboração de dois planos plurianuais e permitindo a comparação entre o 2º mandato do governo Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do governo Lula. Neste percurso o estudo procura esclarecer o caráter contraditório existente entre as determinações legais e o processo de operacionalização das políticas sociais que compõem o tripé da seguridade social no Brasil. Para tanto, elegeu como marco referencial

de análise, três indicadores considerados relevantes para o estudo do financiamento do gasto da seguridade social no país, propostos por Fagnani, 1998, ou seja, o destino dos recursos; a grandeza do gasto e a natureza das fontes de financiamento. Ao elucidar o tratamento desses indicadores, o autor problematiza acerca das bases em que se estrutura o financiamento das políticas sociais que integram a seguridade social, procurando desvencilhar os caminhos percorridos na execução de seus recursos orçamentários.

Na trajetória da análise percorrida pelo estudo, uma indagação central instigou reflexões, como procurar compreender de que maneira a estruturação do orçamento da seguridade social e a do orçamento fiscal determinam a configuração do fundo público e do Estado Social no Brasil. Na tentativa de resposta a esta questão, o estudo busca compreender o padrão do Estado Social construído no Brasil, percebendo, na sua constituição, as inter-relações entre o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade como base constitutiva do fundo público a partir das opções da política econômica e social adotadas pelo governo brasileiro neste percurso histórico. Ao fazer uma breve incursão histórica sobre o Estado capitalista brasileiro, o autor identifica uma forte mistura de interesses entre o público e o privado, dominada pelo patrimonialismo, com o fundo público canalizando recursos, no passado, para a acumulação industrial, e, no presente, para os interesses do capital financeiro. Há um distanciamento do padrão de Estado Social construído nos países desenvolvidos, onde o fundo público foi essencial para viabilizar a acumulação produtiva e a sua plataforma social. No Brasil, ocorre o inverso: o fundo público ganhou contornos restritivos tanto do ponto de vista do financiamento quanto dos gastos sociais, os quais se situaram historicamente e se situam no presente muito aquém das conquistas da social democracia obtidas nos países desenvolvidos.

A estruturação das políticas sociais no Brasil, segundo o autor, foi marcada por componentes conservadores que obstaculizaram avanços mais expressivos nos direitos de cidadania. Defende a tese de que os recursos que compõem as fontes de financiamento da seguridade social desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil, pois garantem a realização das metas estabelecidas pela política fiscal, além de as despesas da seguridade social serem infladas com gastos que, na realidade, são do orçamento fiscal. Neste mesmo raciocínio, o autor explora a hipótese de que a estruturação do fundo público no Brasil configura um estado social que não reduz a desigualdade social porque se assenta nas seguintes características: 1- financiamento regressivo; 2- políticas sociais com padrão restritivo e básico, não universalizando direitos; 3- distribuição desigual de recursos no âmbito da seguridade social e, ainda, transferência

de recursos para o orçamento fiscal. Neste sentido constata que, no Brasil, a intervenção estatal que financiou a reprodução do capital não financiou no mesmo nível a reprodução da força de trabalho, pois teve como padrão o não comprometimento com o reconhecimento e a efetivação de direitos.

O desdobramento da tese central do trabalho compreende a abordagem de seis eixos de reflexões, procurando demarcar a trajetória da concepção e estruturação do fundo público e da seguridade no Brasil. No primeiro eixo traz a análise da configuração do fundo público no capitalismo contemporâneo, fazendo uma revisão bibliográfica, principalmente de textos que exploram a sua influência na construção do Estado Social. Procura traçar a trajetória da criação e desenvolvimento do estado de bem-estar nos países desenvolvidos, enfatizando a criação da seguridade social como valor universal e como importante instrumento no ideário da paz mundial, destacando a função relevante do fundo público para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. Destaca, neste processo, a influência do Keynesianismo e do Fordismo na constituição e desenvolvimento das políticas de proteção social e de regulação do trabalho. Reconhece, entretanto, as limitações das políticas keynesianas diante da internacionalização do capital, identificando sinais de esgotamento do padrão de financiamento das políticas sociais.

No segundo eixo, traça um panorama do processo de constituição das políticas sociais no capitalismo desenvolvido, localizando (as) suas origens no desenvolvimento do Welfare State, guardando-se as especificidades que conformaram esse sistema de proteção social nos diferentes países, no tocante à variação nos critérios dos gastos sociais e na constituição dos fundos públicos. Afirma que a crise fiscal e financeira da seguridade social se deve a uma disputa entre os recursos destinados à reprodução do capital e os fundos destinados à manutenção das políticas sociais. Ressalta que, no Brasil, o fundo público cumpriu funções e efeitos distintos dos ocorridos nos países do capitalismo central, ou seja, a presença do Estado no desenvolvimento do capitalismo brasileiro transformou-se em um componente essencial e indispensável no processo de valorização do capital, em detrimento do trabalho.

No terceiro eixo, analisa o orçamento e financiamento tributário do fundo público no Brasil pós-plano real, procurando descrever o processo e o ciclo orçamentário no Brasil, a partir da compreensão do orçamento público como uma peça técnica e política, constituindo-se em um espaço de correlação de forças sociais que expressam interesses contraditórios no processo de apropriação dos recursos públicos. Realça a contribuição da CF/88 na reorganização das finanças públicas

ao situar neste mesmo campo os processos de reordenamento institucional e de unificação do orçamento, fortalecendo a federação e o papel do congresso nacional e recuperando as prerrogativas do poder legislativo em matéria orçamentária. O ciclo orçamentário, nesta ótica, passa a ser composto pelo Plano plurianual, pela Lei de Diretrizes orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, cujo objetivo é a integração das atividades de planejamento e orçamento, visando garantir a execução das políticas governamentais nos municípios, estados e em âmbito nacional. Ao Interpretar esse percurso orçamentário, aponta a realidade regressiva no financiamento do fundo público no Brasil, onde historicamente, os recursos fiscais sempre foram usados para subsidiar e financiar a acumulação de capital, enquanto os recursos contributivos cobrados dos trabalhadores financiaram as atividades da área social, ao contrário dos países desenvolvidos.

No quarto eixo, analisa a realidade da não implementação no Brasil do orçamento previsto pela constituição de 88 para a seguridade social, em razão das opções de políticas econômicas particularmente relacionadas ao quadro tributário e fiscal constituído nas últimas décadas no Brasil. Neste aspecto, as formas de financiamento da seguridade social fazem parte de um debate que revela posições divergentes entre os que defendem o princípio da totalidade do que foi instituído na Carta magna e aqueles que defendem a separação das fontes de custeio das políticas de previdência, assistência social e saúde. Nesta ótica, o financiamento da seguridade no Brasil permanece fracionado com a separação das fontes de recursos advindos da contribuição direta de empregados e empregadores para custear a previdência social, destinando-se os recursos advindos das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira para financiar as áreas da saúde e da assistência social.

O quinto eixo de discussão privilegia a análise dos recursos alocados nos fundos públicos da seguridade social, mais especificamente do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), do Fundo nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo de Saúde (FNS). Sublinha como uma questão relevante para o controle social da seguridade social, a vinculação dos recursos que constituem os fundos das políticas que integram o sistema, possibilitando o enfrentamento da tradição fiscal perversa do Brasil, onde a aplicação dos recursos do orçamento público sempre priorizou a acumulação do capital em detrimento dos investimentos nas políticas sociais. Constata, nesta direção, que uma das estratégias adotadas pelo ajuste fiscal no âmbito das medidas econômicas em torno do plano real foi a criação de mecanismos de desvinculação orçamentária com objetivos de realocação de recursos do fundo

público, livremente, pelos condutores das políticas econômicas. Reforça o papel democratizador embutido no processo de constituição dos fundos sociais a serem mediados por instâncias de composição paritária com a atribuição de acompanhar e fiscalizar os investimentos destinados às áreas das políticas públicas.

No sexto e último eixo de reflexões o autor reconhece o capital portador de juros como sócio privilegiado do fundo público no Brasil. A esse respeito fundamenta a sua análise no contexto das transformações contemporâneas do capitalismo no mundo onde ocorre o desenvolvimento de instituições e grupos especializados na captação de investimentos, a exemplo dos investidores institucionais, dos fundos de pensão, das sociedades de seguros, dos bancos, etc. Neste sentido, descreve o direcionamento assumido pela política fiscal e monetária no Brasil, voltada nas últimas décadas para a acumulação financeira, opção que compromete as despesas públicas, principalmente aquelas relacionadas ao gasto com o custeio da área social. Nesta direção o autor demonstra através de uma série de dados o movimento da evasão de divisas do fundo da seguridade social que passam a reforçar diretamente o orçamento fiscal, deixando a descoberto os investimentos que deveriam potencializar as ações concernentes às três políticas que integram o sistema de seguridade social no país, ou seja, a saúde, a assistência e a previdência social. A investigação realizada sobre o financiamento e o destino dos recursos da seguridade social brasileira revela que após 20 anos de vigência da Constituição de 1988, o Brasil não logrou a construção de um fundo público único que integrasse as três políticas mencionadas, comprometendo, desta forma, o ideário de universalização de direitos postulada pela Carta magna, bem como as metas de redução das desigualdades sociais.

**Maria do Rosário de Fátima e Silva**

Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP. Professora do Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí-UFPI

**Universidade Federal do Piauí – UFPI**

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella - Bairro Ininga  
CEP: 64049-550 - Teresina – PI