

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Trabalho de Conclusão de Curso

**Orçamento da Seguridade Social no Distrito Federal
no Plano Plurianual de 2008 a 2011**

Matheus Peres Machado Magalhães

Brasília
2014

Matheus Peres Machado Magalhães

**Orçamento da seguridade social no Distrito Federal
no Plano Plurianual de 2008 a 2011**

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Assistente Social sob orientação da professora Doutora Sandra Oliveira Teixeira.

Brasília - DF, 15 julho de 2014

**Orçamento da seguridade social no Distrito Federal
no Plano Plurianual de 2008 a 2011**

Por

Matheus Peres Machado Magalhães

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Assistente Social sob orientação da professora Doutora Sandra Oliveira Teixeira.

Brasília, 15 de julho de 2014

Banca Examinadora

Prof. Dr^a. Sandra Oliveira Teixeira
(Orientadora - SER/UnB)

Dr. Joselito da Silva Pacheco
(Servidor - SEFAZ-DF)

Prof. Dr. Evilasio Salvador
(Professor - SER/UnB)

Agradecimentos

Agradeço a Deus, por tudo.

Agradeço à minha mãe e ao meu pai, por sempre lutarem por mim e por meus irmãos.

Agradeço à minha irmã e ao meu irmão pela companhia e pelo apoio.

Agradeço a toda a minha família, por estarem do meu lado nos momentos mais difíceis.

Agradeço ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, professoras, professores, servidoras e servidores, pelo extremo comprometimento com a formação de profissionais do Serviço Social.

Agradeço à professora Dr^a. Sandra Teixeira por aceitar o desafio de me orientar neste trabalho. Se é redundante dizer que este não seria possível sem ela, me permito a falha: não seria possível a realização desta monografia, sem a dedicação e capacidade desta profissional.

Agradeço ao professor Dr. Evilasio Salvador e ao Dr. Joselito Pacheco por aceitarem participar da banca examinadora deste trabalho e por fazerem parte, em mais uma oportunidade, da minha formação.

Por fim, e certamente não menos importante, agradeço às pessoas que estiveram ao meu lado durante o árduo percurso, não só da monografia, mas de toda a graduação. Colegas, que já não o são, mas sim, amigas e amigos que, hoje, fazem parte de todas as instâncias da minha vida. Sem medo de faltar para com os demais, tomo a liberdade de citar o nome do grande amigo e irmão, Júlio.

"É preciso ousar, aprender a ousar,
para dizer não à burocratização da
mente a que nos expomos
diariamente."

(Paulo Freire)

Resumo

Este trabalho buscou fazer uma análise do orçamento da seguridade social no Distrito Federal no Plano Plurianual do ano de 2008 a 2011. Foi realizado um levantamento bibliográfico e a análise de documentos e leis que compuseram o orçamento da seguridade no período, além dos dados da execução orçamentária da seguridade. As hipóteses levantadas, de que o orçamento da seguridade não teria centralidade nos gastos do GDF e de que os recursos deste orçamento estariam sendo desviados para alocação em outros fins se confirmaram. Os principais resultados são a diminuição do OSS em relação ao PIB-DF e ao OF, a diminuição proporcional de recursos liquidados na saúde durante o período, com aumento de previdência e assistência, e o significativo desvio de recursos deste orçamento para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Palavras chave: política social, seguridade social, fundo público, Distrito Federal.

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do crescimento da alocação de recursos no OSS no DF	76
Gráfico 2 - Dimensão percentual do OSS em relação ao Orçamento Geral	76
Gráfico 3 – Percentual da alocação de recursos do OSS por função	77
Gráfico 4 – Gasto anual por pessoa em saúde no Distrito Federal	92

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Índice de Gini segundo unidades da federação 2000/2010	66
Tabela 2 – Rendimento médio anual por ocupação no DF – 2008 a 2011	68
Tabela 3 – Execução orçamentária da seguridade social em razão do PIB-DF.....	75
Tabela 4 – Execução orçamentária da seguridade social no DF por função	79
Tabela 5 – Programas multisetoriais da seguridade social	81
Tabela 6 - Execução orçamentária da política de assistência social	83
Tabela 7 - Programas exclusivos e multisetoriais vinculados à Assistência	84
Tabela 8 – Destinação dos recursos da Assistência por complexidade de atendimento	86
Tabela 9 - Execução orçamentária da política de previdência social	87
Tabela 10 - Execução orçamentária da política de saúde	89
Tabela 11 - Programas exclusivos e multisetoriais vinculados à Saúde	89

Lista de Abreviaturas e Siglas

AMD – Área Metropolitana de Brasília
ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão
CF – Constituição Federal
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CLT – Consolidação da Leis do Trabalho
CMO – Comissão Mista de Orçamento
CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
CSS – Contribuição Social da Saúde
DF – Distrito Federal
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EHBSEH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
FMI – Fundo Monetário Internacional
GDF – Governo do Distrito Federal
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPREV/DF – Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais
LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OF – Orçamento Fiscal
OI – Orçamento de Investimento e das empresas Estatais
OP – Orçamento Participativo
OS – Organizações Sociais
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS – Orçamento da seguridade social
PBF – Programa Bolsa Família
PIB – Produto Interno Bruto
PDRE – Plano Diretor de Reforma do Estado
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária
PPA – Plano Plurianual de Aplicações
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
RA – Região Administrativa
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
SEFAZ – Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal
SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal
SER – Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
UnB – Universidade de Brasília

Sumário

Resumo	6
Lista de Gráficos	7
Lista de Tabelas	7
Lista de Abreviaturas e Siglas	8
Introdução	11
Capítulo I	17
Fundo Público, seguridade social e política social no Brasil	17
1.1 - Relevância do fundo público na constituição do Estado Social	17
1.2 - Constituição das políticas sociais e da seguridade social no Brasil	28
1.3 - Tendências de desmonte da seguridade social pública	33
Capítulo II	41
Orçamento público e orçamento da seguridade social na Constituição	41
e na Lei Orgânica do Distrito Federal	41
2.1 - Orçamento público e orçamento da seguridade social na Constituição	42
2.2 - Particularidades do orçamento nas políticas de saúde, assistência social e previdência social	53
Capítulo III	61
Gastos da Seguridade Social no Distrito Federal	61
3.1 - Distrito Federal: caracterização econômica e social	62
3.2 - Seguridade social e contrarreforma do Estado no DF	70
3.3 - Execução orçamentária da seguridade social	74
3.4 - Políticas de seguridade social	83
3.4.1 - Assistência social	83
3.4.2 - Previdência social	87
3.4.3 - Saúde	88
Considerações Finais	93
Referências Bibliográficas	97
Referências Legislativas	101

Introdução

A seguridade social foi um dos grandes avanços conquistados pela classe trabalhadora no momento histórico da redemocratização do Brasil. Infelizmente, pouco mais de duas décadas depois, vivemos uma conjuntura que impõe como desafio para a classe daqueles que precisam vender a sua força de trabalho, não só a ampliação de direitos e políticas sociais, mas, principalmente, a efetivação dessas conquistas de outrora, bem como a resistência ao retrocesso e à negação desses direitos, entre eles, a seguridade. E é neste contexto que profissionais do Serviço Social, a partir de um projeto de profissão (e sociedade) se preparam para agir, profissional e politicamente, em prol do que são direitos da classe trabalhadora e da sociedade.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), apesar de o campo das políticas sociais ser necessariamente multidisciplinar, a constituição dessas políticas no Brasil tem um vínculo estrutural com o surgimento da profissão do Serviço Social no país, a partir da década de 1930, com o incremento da intervenção estatal que envolveu a área social, por meio do enfrentamento das latentes expressões da “questão social¹”. As autoras trazem que apesar dessa condição estrutural, a temática da política social entra tardiamente nas pautas profissionais do Serviço Social, sendo debatida pela profissão no Brasil a partir da década de 1970. Desde meados da década de 1980, no contexto do movimento de reconceituação da profissão e de "transição democrática" no país, o Serviço Social passa a produzir conhecimento crítico, fundado na perspectiva do materialismo histórico-dialético a respeito dessas políticas (BOSCHETTI, 2006).

Segundo levantamento feito pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) em 2004, observou-se que 78,16% dos profissionais trabalham na seguridade social, número que atualmente provavelmente é ainda maior, em face da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BEHRING, 2008).

A concepção legal de seguridade social adotada no país, a partir da Constituição de 1988 abrange as políticas de assistência social, previdência social e saúde. Concepção diferente da adotada por assistentes sociais, que defendem maior abrangência de políticas, em um padrão de proteção social universal e de qualidade para

¹ Existe um debate nos meios acadêmico e profissional sobre o termo “questão social” uma vez que não é uma categoria da teoria marxiana originalmente. Ver em: Revista Temporális n. 3.

cidadãs e cidadãos brasileiros.

Os profissionais do Serviço Social têm atuado nos níveis de gestão, monitoramento e avaliação das políticas que formam atualmente o tripé da seguridade e em todas as esferas do Estado (federal, estadual e municipal) e a partir da década de 1990, a profissão passa a produzir importantes pesquisas no que diz respeito ao financiamento da seguridade (IAMAMOTO, 2009).

Não só sobre o financiamento, mas o Serviço Social vêm produzindo estudos e pesquisas também a cerca do fundo público, da seguridade social e das políticas sociais, diante da importância do fundo público para a concretização dos direitos sociais. Estudos que procuram trazer as contribuições do método dialético em Marx em análises que vão além do sentido puramente técnico, trazendo o significado político e econômico que envolve essas políticas e seus orçamentos.

Para que façamos o debate a respeito do orçamento das políticas, é necessário adentrarmos a um debate um pouco mais amplo, o debate do fundo público como um todo.

O fundo público diz respeito à capacidade que o Estado tem de intervir na economia, por meio do seu orçamento, das empresas estatais e das políticas monetárias (SALVADOR, 2010a).

De acordo com Oliveira (1998), desde a sua formação, o sistema capitalista depende de recursos públicos, porém, a partir de um determinado momento histórico (a saber, desde os fins da II Guerra), constituiu-se um padrão de financiamento público da acumulação capitalista, em que o fundo público passa a ser um pressuposto da reprodução do capital. Por outro lado, o Estado passa a financiar também, a reprodução da força de trabalho. Como diz o autor, o conceito de fundo público tenta trabalhar a relação contraditória de representar na mesma unidade, a razão do Estado, que é pública, e a do capital, que é privada.

De acordo com Salvador (2010b), o orçamento público é a expressão mais visível do fundo público. Oliveira (2009) demonstra que nas finanças públicas, o orçamento é a peça pela qual se administram as receitas, despesas e dívidas dos poderes públicos, mas é, para além de uma peça de escrituração contábil, um importante e poderoso instrumento de política econômica e um elemento indispensável de planejamento. Assim, os recursos estatais administrados pelo Estado por meio do

orçamento fazem dele um instrumento de controle político e financeiro e uma importante arena de negociação, onde se decide como será distribuído o ônus da tributação entre os membros da sociedade e quais setores se beneficiarão com a destinação destes recursos.

Em conformidade com essa perspectiva, Salvador (2012b), diz que o orçamento público, deve ser entendido não como uma simples ferramenta técnica de planejamento, mas sim política, refletindo correlações de força existentes na sociedade.

Sendo assim, o estudo do fundo público, em especial no que diz respeito ao orçamento da seguridade social, por profissionais do Serviço Social é importante pelas contribuições que o conhecimento produzido pela profissão, à luz do método marxista, aliados à sua dimensão ético-política, podem trazer para o fortalecimento da seguridade social e das políticas sociais, bem como para subsidiar uma ação profissional qualificada por parte dos assistentes sociais que trabalham na área.

A relevância de se desenvolver um trabalho a respeito da execução orçamentária da seguridade social no Distrito Federal ocorre em virtude da incidência de uma das maiores concentrações de renda do país no ente federativo e indicadores sociais que demonstram demandas por proteção social e políticas públicas no local. Também pela importância da seguridade social como campo de trabalho de assistentes sociais no DF e no país.

O problema de pesquisa se apresenta por meio da seguinte pergunta:

- Quais os principais gastos do orçamento da seguridade social no Distrito Federal no Plano Plurianual de 2008 a 2011?

O objetivo geral foi analisar os gastos do orçamento da seguridade social no Distrito Federal no Plano Plurianual de 2008 a 2011.

Os objetivos específicos foram: (1) analisar a formação do orçamento da seguridade social do Distrito Federal durante o período do Plano Plurianual de 2008 a 2011; (2) verificar a importância do orçamento da seguridade social dentro do fundo público do Distrito Federal no decorrer deste período; (3) levantar a execução orçamentária de cada uma das políticas da seguridade social no Distrito Federal nos anos em questão.

As hipóteses levantadas foram:

- Assim como mostram as pesquisas e análises em âmbito nacional, a seguridade social não tem sido prioridade no que se refere ao fundo público do Distrito Federal.
- Significativa parcela dos recursos que deveriam ser destinados à seguridade social no Distrito Federal vem sendo desviada para a manutenção do capital diante da crise.

Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa se embasou no método histórico dialético. Este referencial teórico-metodológico não oferece uma lista de normas explicativas de como o utilizar. Tampouco se tem o entendimento de que o método é uma lista de regras formais, podendo ser aplicado ao objeto de pesquisa. Pelo contrário, o método não se aplica, o que ocorre é um movimento de abstração do objeto e das determinações que incidem sobre ele, em que, como diz o autor, há uma inversão da proposição positivista de que o mais simples explica o mais complexo. Marx parte da totalidade para explicar a realidade concreta, formada pela síntese dessas múltiplas determinações. Então, o uso do método se dá por meio da apropriação das bases que o fundamentam, em que destacam-se sim, aspectos fundamentais a serem considerados, como a visão de totalidade, a identificação das mediações presentes no problema de pesquisa e a apropriação crítica do conhecimento (NETTO, 2009).

Essa orientação teórico-metodológica se traduz neste trabalho por meio da tentativa de trazer uma contextualização histórica e conjuntural abrangendo aspectos políticos, sociais e econômicos da sociedade capitalista, e oportunamente, da brasileira, que incidem como determinantes sobre as políticas sociais, os sistemas de proteção social e o fundo público, com o esforço de trazer as tendências do Estado Social e seu percurso histórico até o momento atual.

Procurou-se trazer uma perspectiva de totalidade ao analisar os dados da execução orçamentária da seguridade não somente em seu contexto técnico, mas seus desdobramentos políticos, bem como a incidência do momento político sobre as políticas e seus orçamentos.

Também foram usadas como referências, as contribuições de Fagnani (1996), que traz questões necessárias à análise do gasto e financiamento de políticas públicas. Segundo o autor, no campo da política social, o financiamento e o gasto indicam o

alcance, os limites e o caráter redistributivo dessas políticas, onde os mecanismos de financiamento refletem as relações existentes entre estas e a política econômica geral do governo. A direção do gasto dentro da política, a magnitude deste gasto e a natureza das fontes de financiamento constituem os três indicadores mais importantes para a análise.

Os procedimentos metodológico utilizados foram:

- levantamento e revisão bibliográfica a respeito dos temas: política social, seguridade social, fundo público;
- levantamento de dados a respeito dos indicadores sociais e econômicos do Distrito Federal com documentos da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
- Levantamento da legislação orçamentária do DF, por meio do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do DF, do Plano Plurianual (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos anos em questão;
- solicitação e análise dos dados da execução orçamentária da seguridade social no Distrito Federal no Plano Plurianual de 2008 a 2011, escolhido como recorte histórico de análise em razão de se tratar do mais recente PPA a se findar, uma vez que o PPA seguinte, está em vigor no momento de escrita deste trabalho e findará somente no ano de 2015;
- sistematização dos dados da execução orçamentária da seguridade social;
- análise dos dados da execução orçamentária da seguridade social por função e programa.

Esta pesquisa em sua concepção inicial, tinha como objetivo estudar tanto a execução orçamentária da seguridade social, em sua dimensão e direção, como as fontes de financiamento da mesma no DF. No entanto, dificuldades no que diz respeito à obtenção dos dados não permitiu que fossem identificadas as fontes de financiamento da seguridade social e suas políticas.

Cabe trazer que, o DF possui um Portal da Transparência², porém, este ainda é muito limitado. Não se podem importar dados separados por função e programa.

² Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/inicio.aspx>>.

Apenas diferenciam-se receitas e despesas correntes e de capital. O portal só disponibiliza informações a partir de 2009, não cobrindo portanto todo o período de análise do recorte utilizado. Os dados utilizados na pesquisa foram conseguidos por meio de solicitações feitas na Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN) e na Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (SEFAZ).

Alguns dados também foram obtidos por meio de solicitação de acesso à informação. Acesso este, que, no DF é um direito regulamentado pela Lei Distrital nº. 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe que os órgãos responsáveis têm um prazo de vinte dias para disponibilizar a informação requerida, ou razões de fato ou direito de recusa para a não disponibilização. O pedido foi feito *online* na Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do DF, que foi encaminhado à Secretaria de Estado de Fazenda do DF, onde fui chamado para melhor explicar a solicitação.

Inicialmente foram disponibilizados os recursos empenhados da seguridade social por função e programa. Meses depois, se conseguiu os dados dos recursos liquidados.

Este trabalho é dividido em três capítulos. No primeiro, é feita a problematização da constituição do Estado Social nos países de capitalismo central, bem como da relevância do fundo público para tal. Também resgatam-se as orientações centrais da constituição das políticas sociais no Brasil e as tendências de desmonte das mesmas com influência do pensamento neoliberal.

No segundo capítulo é feito o debate sobre o orçamento público e da seguridade social e suas bases legais no Brasil e no DF, em especial na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica do Distrito Federal. Também se contextualizam as particularidades do orçamento nas políticas que compõem a seguridade em sua concepção legal no Brasil.

Por fim, é feita a análise dos dados da execução orçamentária da seguridade social no DF no período compreendido no Plano Plurianual de 2008 a 2011, buscando-se identificar as características das políticas no ente federativo e a dimensão dos gastos (no caso, liquidados) realizados com a seguridade social.

Capítulo I

Fundo Público, seguridade social e política social no Brasil

Neste capítulo, objetiva-se problematizar a constituição da política social e dos sistemas de proteção social, bem como, as ameaças dirigidas à seguridade social de modo a contribuir com a análise da condição atual do gasto da seguridade social no Distrito Federal. Inicia-se com uma contextualização sobre fundo público e sua importância para a constituição das políticas sociais e da seguridade social nos países centrais do capitalismo, com ênfase no período monopolista. Posteriormente resgata-se algumas orientações centrais das políticas sociais no Brasil, especialmente o momento de constituição da seguridade social e as tendências de seu desmonte advindas do neoliberalismo, da contrarreforma do Estado, da financeirização da acumulação do capital e da reestruturação produtiva.

1.1 - Relevância do fundo público na constituição do Estado Social

Segundo Behring e Boschetti, "*políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento [...] às expressões multifacetadas da "questão social" no capitalismo.*" (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 51).

Não é possível dizer precisamente, quando surgiram as primeiras iniciativas de políticas sociais, porém, a sua generalização se dá na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ao final do século XIX, o capitalismo passa por grandes mudanças, entrando em seu estágio de maior exploração do trabalho, engendrando processos de alienação e monopolizando a riqueza em seus níveis mais altos. Trata-se da passagem do seu estágio concorrencial para o imperialista (ou monopolista³). Neste estágio, o capitalismo

³ Segundo Netto e Braz (2008), no estágio imperialista do capitalismo, a forma empresarial típica é a monopolista, por isso alguns autores denominam-no capitalismo monopolista, embora não sejam eliminadas as empresas médias e pequenas, que subsistem inteiramente subordinadas às pressões monopolistas.

faz com que as contradições do modo de produção sejam postas em seu patamar mais alto com a formação dos grupos monopolistas, concentração e elevação das taxas de lucro. Mediante a esses processos, ocorre o agravamento das expressões da “questão social”. Se por um lado, o Estado sempre esteve presente no que diz respeito à provisão das condições externas da produção capitalista, neste momento, a demanda é por uma intervenção mais ativa com a assunção de funções diretas como a construção de complexos industriais com fundo público, a serem entregues nas mãos dos empresários, e indiretas, como compras junto aos grupos monopólicos, que favorecem a obtenção dos superlucros por estes (NETTO, 2011).

Segundo Netto e Braz (2008), no estágio imperialista do capitalismo, o capital financeiro desempenha papel decisivo. Trazendo análises de Lênin, os autores mostram que entre os “traços principais” da fase monopolista do capitalismo estão a concentração da produção e do capital a um nível que leva à criação dos monopólios e a fusão do capital bancário com o industrial baseada no capital financeiro, com a exportação de capitais. Com um número muito reduzido de capitalistas industriais e banqueiros concentrando o poder econômico, estes passam a ter *“enorme influência política – em escala nacional e internacional.”* (NETTO; BRAZ, 2008, p. 181).

O Estado passa a ser requisitado também para o provimento de outra condição necessária ao desenvolvimento capitalista, a de reprodução da força de trabalho explorada, em resposta às lutas de classe que ocorrem. As expressões da “questão social” agravadas, exigem uma atuação permanente do Estado no seu enfrentamento, atuação essa que somada a uma série de fatores históricos, criam condições objetivas e subjetivas para que venham a emergir as políticas sociais. Vale ressaltar que essas últimas não foram uma decorrência natural da ordem monopólica do capital, elas decorrem justo dessas lutas societárias que ocorrem no momento, porém, em condições possibilitadas exatamente pela vigência desta nova ordem. Também importante, todo esse movimento ocorre no contexto dos países europeus, que se situavam no centro do capitalismo naquele momento histórico (NETTO, 2011).

Com essas novas funções, o fundo público passa a ser importante recurso a financiar a reprodução e manutenção do sistema capitalista, seja por meio do financiamento do modo de produção em si, seja atuando em sua esfera política, respondendo a demandas da classe trabalhadora.

Segundo Salvador:

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras, etc. (SALVADOR, 2010, p. 607).

Em conformidade com o que diz Netto (2011) a respeito da importância do Estado no capitalismo monopolista, Oliveira (1998) destaca a importância do fundo público tanto para o financiamento da acumulação de capital, com recursos para a ciência e tecnologia, subsídios para a produção, juros subsidiados, a formação de setores estatais produtivos, a militarização e os gastos com armamentos, o sustento da competitividade das exportações, da agricultura e do mercado financeiro, quanto para o financiamento da reprodução da força de trabalho por meio dos gastos sociais, com a socialização da medicina, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para o transporte, os benefícios familiares e até mesmo subsídios para o lazer, alcançando as classes médias.

Segundo Oliveira: "... o fundo público é agora um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex-post*, típico do capitalismo concorrencial." (OLIVEIRA, 1998, p. 21).

Behring (2010) dialoga com o autor e embora concorde em muitos aspectos, defende que o fundo público no capitalismo monopolista não se constitui nem como elemento *ex-ante*, nem *ex-post* do processo de produção e reprodução do capital, mas *in flux*, ao estar presente no ciclo D – M – D'. Segundo a autora, o fundo público se apropria dos salários via tributação e destina por meio de compras e contratos estatais, oferta e regulação do crédito e, principalmente, em tempos de financeirização do capital, por meio de mecanismos da dívida pública na forma de juros, recursos para o capital, com vistas a acelerar o processo de rotação do capital, amortecendo as tendências de crise do modo de produção, se constituindo assim, como um "*elemento cada vez mais estrutural e central na reprodução do processo global*" (BEHRING, 2010, p. 33).

De meados do século XIX até o início do século XX, existiu um predomínio do liberalismo nos países centrais do capitalismo, e a resposta que era dada pelo Estado à "questão social" naquele momento histórico era a repressão, com incorporação de

algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que traziam pequenas melhorias às condições de vida dos trabalhadores. Essas regulações não definem a existência das políticas sociais. Algumas legislações trabalhistas inclusive, datam do século XII, em um período pré-capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O primeiro elemento que demarca a emergência das políticas sociais foi a introdução de políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social, na Alemanha, a partir de 1883. Neste ano, é instituído por Otto Von Bismarck o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório para categorias específicas de trabalhadores, com o intuito de desmobilizar suas lutas. Os seguros se espalham no fim do século XIX e início do XX, e o modelo bismarckiano passa a ser identificado como sistema de seguros sociais, pelas características semelhantes à de seguros privados. O financiamento se dava pela contribuição de empregados e empregadores, ambos responsáveis pela gestão (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Porém, essas políticas não são instituídas por outro motivo, senão o tensionamento feito pela classe trabalhadora e suas lutas e greves. Como dizem Behring e Boschetti: *"A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX."* (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 63).

A transferência de parte da reprodução da força de trabalho para o financiamento público é uma tendência histórica do capitalismo, sendo em algumas sociedades nacionais uma parte do percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato, com destaque para o crescimento do salário indireto, um dos principais fatores para a ascensão do consumo de massa (OLIVEIRA, 1998).

Todas essas características da relação do fundo público com o capital no imperialismo, se tornam ainda mais visíveis a partir da crise de 1929. O pensamento econômico dominante passa a desenvolver debates que repensam a intervenção do Estado na economia. Neste momento, o economista Jonh Maynard Keynes, se destaca ao trabalhar no desenvolvimento de uma perspectiva teórico-política na qual a intervenção estatal poderia trazer crescimento econômico por meio do manejo da demanda agregada, aumentando ou diminuindo seus gastos e os impostos sobre a população. É neste momento que o Estado assume também suas funções distributiva e

estabilizadora, que consistem respectivamente em reconhecer que o mercado não poderia propiciar uma distribuição de renda equitativa e, portanto, caberia ao Estado minimizar as consequências que isso poderia trazer, por meio da política fiscal, e que o pleno emprego e a estabilidade dos preços das mercadorias não se davam de forma natural, sendo necessária a intervenção do aparelho estatal para atenuar as flutuações do desemprego e inflação (OLIVEIRA, 2009).

Antes, porém, das ideias keynesianas se tornarem hegemônicas como tendência nos países situados no capitalismo central, no ápice da crise, uma das saídas foi a adoção do fascismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Como dizem Netto e Braz (2008) para além de características como o racismo e o clericalismo o fascismo corroborou para o estabelecimento da dominação dos monopólios, por meio da imobilização e destruição das organizações dos trabalhadores, regulação da massa salarial, da militarização da vida social e investimento na indústria bélica, o que possibilitou a ocupação de territórios e a concessão do trabalho escravo para os grupos monopólicos. Como afirmam Behring e Boschetti (2011), o fascismo deu um *fôlego imediato* no primeiro momento da recessão, o que, entretanto, não poderia se estender por muito tempo devido à organização política da classe trabalhadora, que desde o final do século anterior consolidava suas formas de organização. Neste período, a luta de classes já se expressava na contradição entre a expansão dos monopólios e o fortalecimento da organização política, como o movimento socialista russo de 1917, o início da ocupação de espaços importantes por parte dos operários e os avanços que se faziam na conquista de direitos políticos como o direito ao voto e à organização sindical e partidária.

Já nos Estados Unidos, a resposta imediata à crise de 1929, foi a implantação do New Deal, no governo de Franklin Delano Roosevelt, em especial nos seus dois primeiros mandatos. Esta experiência consistiu em uma forte intervenção estatal na regulação das políticas agrícola, industrial, monetária e social, já com sinais do recuo liberalista que viria aparecer de forma mais generalizada a partir do fim da Segunda Guerra Mundial (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

Com a retomada do crescimento, o Keynesianismo⁴ passa a ganhar espaço também no continente europeu, e os estados nacionais passam a ter uma importância ainda maior dentro do sistema capitalista com investimentos na geração de empregos com serviços públicos, incentivos à produção privada e gastos sociais, o que levou a uma elevação da renda dos trabalhadores, deu início à instituição do chamado Estado Social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, BEHRING, 2006).

Behring nos mostra o impacto que o advento desse pensamento teve na política social:

Nessa intervenção global, cabe também o incremento das políticas sociais. Aí estão os pilares teóricos do desenvolvimento do capitalismo pós-segunda guerra mundial. Ao Keynesianismo agregou-se o pacto fordista – da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do cetro monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho (BEHRING, 2006, p. 9).

Para Oliveira (1998), durante a vigência do Keynesianismo constituiu-se um padrão de financiamento público da economia capitalista, onde o fundo público passa a ser um pressuposto do financiamento da acumulação de capital, sendo a principal referência das possibilidades de reprodução deste. Segundo o autor, a utilização de recursos públicos é imprescindível para o capital desde a sua formação, com o "casamento" dos tesouros reais e imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial, porém, se em um primeiro momento o financiamento público tinha um caráter pontual, dependendo ocasionalmente da força de pressão de grupos específicos, a partir do Keynesianismo, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, esse financiamento torna-se abrangente, estável e marcado por ser assentido pelos principais grupos sociais e políticos.

Neste período, não somente o Keynesianismo se apresentava como um aspecto econômico relevante, mas a ele, soma-se o pacto fordista, que foi muito além das mudanças técnicas, como a introdução da linha de montagem, o controle e a gerência do trabalho. O pacto fordista foi uma forma de regulação das relações sociais combinando

⁴ Modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, sem atingir totalmente a autonomia da empresa privada, e adotando, no todo ou em parte, as políticas sugeridas na principal obra de Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936 (A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda). Tais políticas propunham-se a solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos (SANDRONI, 2005).

a produção em massa a um consumo também em massa, e atuando nos acordos coletivos com os trabalhadores. Após a Segunda Guerra, a incorporação da revolução tecnológica pela indústria gera um aumento na produção de bens de consumo duráveis. Com a mudança no papel do Estado segundo as orientações keynesianas, o fordismo alcança a sua maturidade, o que acelera a acumulação de capital, com forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas e a internacionalização do capital, em especial o norte americano (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), além das condições econômicas, eram necessárias condições políticas e culturais que sustentassem a expansão capitalista. E é no contexto do pós-guerra, que compromissos políticos são feitos, com reordenamento das classes sociais, por meio de acordos e concessões. Os trabalhadores, superexplorados durante um intervalo estável de tempo, contentam-se com acordos coletivos em torno dos ganhos de produtividade, com a expansão das políticas sociais. Segundo as autoras, esse processo se deu por meio da melhoria das condições de vida dos trabalhadores, o contexto do pleno emprego keynesiano, a condução do pacto fordista-keynesiano por partidos social-democratas que passam a ganhar espaço nos Estados e visam reformas no capitalismo e não a revolução, e o isolamento da esquerda revolucionária com o enfraquecimento do socialismo real na Guerra Fria.

Há então crescimento do orçamento social em todos os países europeus que integravam a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), crescimento sequencial de programas sociais, com uma ordem de adoção e expansão bastante semelhante em todos os países: começando pela cobertura de acidentes de trabalho, passando por seguro desemprego e auxílio-maternidade. Em princípio foram beneficiados trabalhadores de indústrias estratégicas, seguidos dos trabalhadores rurais, dependentes, trabalhadores autônomos, e população em geral. Também houve a introdução de amplas formas de acesso a benefícios e aplicação menos restritiva de critérios de elegibilidade. Todos esses programas, dentro da lógica bismarckiana, do seguro.

Ainda segundo as autoras, essas iniciativas, que têm origem nas reivindicações da classe trabalhadora durante o século XIX, são ampliadas no pós-guerra também pressionadas pelo Plano Beveridge, implementado a partir da década de 1940, na

Inglaterra, com características mais ampliadas que o modelo bismarckiano, partindo de uma crítica a este, com uma nova lógica para a organização das políticas sociais.

Como diz Behring:

A generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial, no qual assiste-se à singular experiência de construção do Welfare State em alguns países da Europa Ocidental - com destaque para o Plano Beveridge (Inglaterra, 1942) -, acompanhada de diversos e variados padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia. (BEHRING, 2006, p. 2).

O Plano Beveridge tinha como característica de suas políticas, a universalidade, a não existência de condicionalidades anteriores para o recebimento da assistência governamental. O financiamento dessas políticas se dava por meio dos impostos fiscais, e a gestão era feita pelo estado (BOSCHETTI, 2009).

Werneck (2000) diz que esse modelo se baseia no suposto de que a cidadania implica direitos civis, políticos e sociais, garantindo aos cidadãos o direito a uma vida civilizada minimamente, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

A partir da formulação dessas duas formas de fomentar a proteção social, os países capitalistas passam a adotar políticas sociais que assumem características dentro destes dois modelos, porém, muitas vezes não se limitando a um só, apresentando características diferentes de acordo com o momento histórico e a conjuntura. Ainda hoje podemos observar a existência dessas características (BEHRING; BOSCHETTI, 2011), inclusive no Brasil, onde a previdência social tem um caráter bismarckiano, enquanto a assistência social assume características do modelo beveridgiano, assunto que será tratado de forma mais aprofundada posteriormente.

No caso dos países onde a seguridade social concilia características dos dois modelos, ou das duas lógicas; a do seguro (bismarckiano) e a lógica social (beveridgiano), Boschetti (2009) designa a relação entre as duas como uma relação de atração e rejeição, uma vez que a ausência de uma delas leva necessariamente à uma ampliação da outra, de modo que se o emprego formal atinge uma parcela grande da população, este fato não só traz uma ampliação da lógica bismarckiana, pelo simples contribuir dos trabalhadores com o sistema de seguridade, mas por diminuir a quantidade de pessoas que demandariam a proteção social sem capacidade de contribuição. Neste mesmo movimento, se não é possível a situação de pleno ou quase

pleno emprego, uma maior parte da população passa a ser potencialmente demandante de políticas que não exigem contribuição prévia.

Porém, já no final da década de 1960, os primeiros sinais de que o nível de acumulação não se manteria aparecem, até que em 1973 a chamada crise do petróleo é desencadeada e os governos, na tentativa de tomar atitudes contra as crises acabam por se endividar. De acordo com Oliveira (1998), o padrão de financiamento público do capital foi o responsável pelo endividamento público nos países industrializados, desencadeando o que se chamou de Crise do Estado-Providência, em um claro acento ideológico à crítica da crise (do capital) ao identificar o Estado à produção de bens públicos e não à reprodução do capital. O principal motivo para o rompimento do Estado-providência, em termos keynesianos, foi a internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista. A regulação keynesiana funcionou enquanto a reprodução do capital ocorreu dentro dos limites da territorialidade nacional dos Estados, e foi inclusive um dos fatores que propiciou a internacionalização produtiva e financeira. Com a internacionalização, os Estados continuaram com a responsabilidade por articular e financiar a reprodução do capital e das forças de trabalho, porém, sem os mesmo ganhos fiscais, por motivo da desterritorialização dos investimentos e da renda. O resultado desse processo foi o déficit público.

Concomitantemente, a classe trabalhadora, vindo de um histórico de direitos sociais garantidos não abriam mão da continuidade dos mesmos. Neste momento, ideias liberais tornam a responsabilizar o Estado pela crise, e defendiam que os governos vinham permitindo que os sindicatos manipulassem os salários e o Estado se encontrava muito expandido. O pensamento keynesiano permanece por mais algum tempo como predominante, porém na década seguinte, a crise se acentua nos Estados Unidos, o que afeta os países de capitalismo central, e os Estados passam por crises fiscais e forte incidência da inflação sobre as economias (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Como diz Oliveira (1998), de 1960 até a década de 1980, no conjunto dos sete maiores países da OCDE, as despesas públicas passam de 14% do PIB, para mais de 24%. As despesas públicas como porcentagem da renda disponível domiciliar aumentam na Alemanha, Holanda, França, Itália, Bélgica e Inglaterra, ou seja, "a nata" dos países do primeiro mundo, com exceção de Estados Unidos e Japão, aumentam a importância do salário indireto em relação ao direto, um dos principais motivos do

aumento do crescimento dos mercados de bens de consumo durável, fator importante no longo período de expansão iniciado no fim da II Guerra.

Os sinais de esgotamento da expansão capitalista expressos no fim dos anos 1960 ganham dimensões maiores nas últimas décadas do século. O pensamento liberal passa a ganhar espaço novamente, e o neoliberalismo, liberalismo em uma nova investida, norteia mais uma vez, as práticas governamentais. Para diferenciarmos o liberalismo do neoliberalismo, ressalta-se que o primeiro, baseado principalmente por David Ricardo e Adam Smith, defendia que cada indivíduo ao agir em seu próprio interesse econômico maximizaria o bem estar coletivo, uma vez que todos o fariam, mas para que isso pudesse ocorrer, a economia deveria funcionar de uma forma livre e ilimitada, sendo regulado pela “mão invisível do mercado”. Não se faz a defesa do fim do Estado. Este, para o liberalismo, é um mal necessário que provê uma base legal que venha a garantir esse livre mercado. Já no caso do neoliberalismo, este surge como uma reação teórico-política ao Estado intervencionista, a crença nos princípios do individualismo, liberdade econômica e competitividade é basicamente a mesma, porém defende-se um Estado mínimo somente para o social, e máximo, ativo, nas áreas e questões que interessam e venham a favorecer o capital. Defende-se que não haja regulação estatal do comércio exterior e dos mercados financeiros, mas demandam a estabilidade monetária, a redução de impostos, a manutenção de uma alta taxa de juros, entre outros serviços econômicos em detrimento dos gastos sociais que desencadeariam processos inflacionários. Outro ponto é a defesa de reformas fiscais para combater o déficit estatal uma vez que este absorve a poupança nacional e diminui as taxas de investimento. As recomendações feitas pelas instituições multilaterais têm um papel significativo na difusão dessas, que seriam a saída para a retomada do crescimento econômico. As orientações indicavam a redução do Estado e seus serviços para a área social, a privatização de empresas estatais, a redução de gastos sociais, a terceirização de serviços, o ajuste fiscal, a liberalização dos fluxos de capital, entre outras estratégias para voltar a se alcançar as taxas de lucro que se estabelecera nas décadas anteriores (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

O argumento utilizado pela direita naquele momento histórico era que a estatização dos resultados da produção social levariam a um socialismo burocrático e

estacionário, que diminuía os recursos privados que poderiam ser investidos, além de que a elevada carga fiscal diminuía a propensão ao consumo (OLIVEIRA, 1998).

A chamada crise do petróleo, com a altas nos seus preços na década de 1970 na verdade foi mais uma clássica crise de superprodução, assim como a de 1929. A longo prazo, o que se observou foi a agravação do desemprego, a alta dos preços de matérias primas importantes, a queda no volume do comércio mundial e um poder de barganha "razoável" dos trabalhadores empregados. Tudo isso levou a uma queda na taxa média de lucros. Além disso, a inflação induzida, que já não estimulava o consumo, associada à expansão do crédito acelerou o crescimento dos déficits públicos e privados. A crise foi administrada no início dos anos 1970, com estratégias keynesianas, apesar do discurso em contrário, mas em 1980-1982 a crise desencadeia-se também nos Estados Unidos. Na década de 1980, o capital faz esforços no sentido de retomar as taxas de lucro, como a eliminação e redução de empresas menos rentáveis, a introdução de técnicas de produção mais avançadas, racionalização de custos com matérias primas, energia, força de trabalho e emprego de capital fixo, com a intensificação dos processos de trabalho, dentre outros. Nesse período ocorre então a desvalorização e concentração de capitais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

As políticas sociais e a seguridade social mantidas pelo Estado durante o período de crescimento capitalista, em vista da crise⁵ também são alvos do pensamento neoliberal, que busca uma reorganização do Estado em prol do capital e da volta do crescimento das taxas de lucro, onde o recurso que até então era destinado para a proteção social da classe trabalhadora é demandado para o subsídio do sistema financeiro e seu bom funcionamento. A partir da década de 1980 se observou a estagnação e redução dos gastos sociais, apesar do crescimento dos gastos públicos dos países em relação ao PIB. Outras tendências foram a ampliação da contribuição dos assalariados para os sistemas de proteção social, redução da contribuição dos empregadores, redução na arrecadação de impostos fiscais por parte dos governos, com aumento dos impostos regressivos, sem que se conseguisse retomar o crescimento econômico. Essas tendências continuam vigorando na década seguinte e no início do século XXI, com a diminuição da média de gastos sociais entre países da OCDE,

⁵ Antunes traz contribuições de Marx para o entendimento de como e porquê se dão as crises capitalistas, na obra que organiza, "A Dialética do Trabalho: Escritos de Marx e Engels".

retração do investimento social em países do norte europeu, onde políticas sociais de características universalizantes prevaleciam e a expansão dos programas de transferência de renda condicionados à situação de ausência ou baixa renda. A restrição, seletividade e focalização passam a ser marcas das políticas sociais, rompendo os compromissos e consensos do pós-guerra (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O contexto do histórico da seguridade social descrito até então, é o dos países que fazem parte do capitalismo central, onde se desenvolveu e por onde se desencadeou a sua hegemonia no que diz respeito ao sistema econômico vigente na maior parte dos países até os dias atuais. É certo que todo esse movimento influenciou o mundo como um todo, tendo repercussões nos mais diversos países, o que não significa que o desenvolvimento histórico se deu de forma igual em todos os lugares.

1.2 - Constituição das políticas sociais e da seguridade social no Brasil

Cabe pois, trazer neste momento, um histórico a respeito da proteção social no Brasil, país, diferentemente dos abordados até o momento, de capitalismo periférico. Tendo como conjuntura, a oligarquia cafeeira agro-exportadora que imperava no início do século XX, a partir da década de 1930 com a influência dos acontecimentos mundiais no âmbito econômico, a crise capitalista, e em vista da fragilidade do capitalismo brasileiro que entra em colapso, a economia do país se diversifica, resultado da oportunidade política advinda da crise do café. Behring e Boschetti (2011) defendem que não houve então, uma revolução burguesa brasileira neste período histórico, e sim, *“um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil”* (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 105). Com o governo Vargas, o país passa por um período de modernização conservadora, que impulsiona as oligarquias que emergiram no movimento e a indústria, o que demandaria uma regulamentação trabalhista, que ocorre, principalmente de 1930 a 1943, com o início também da política social no país.

Antes um pouco, algumas formas de proteção social já haviam sido criadas, como a caixa de socorro para a “burocracia pública” em 1888. No ano seguinte, é conquistado pelos funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários o direito à pensão e 15 dias

de férias, que um ano depois chegaram aos funcionários do Ministério da Fazenda. Em 1892, os funcionários da marinha também conquistam o direito à pensão. Também importante de se pontuar, em 1891, é criada a primeira legislação de proteção à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Com a influência da chegada de imigrantes europeus no Brasil, o início do século XX é um momento de movimentação e organização da classe trabalhadora no país, o que acarretou conquistas como o direito à organização sindical, a redução da jornada de trabalho para 12 horas diárias e a regulamentação do acidente de trabalho. Porém, é no ano de 1923, com a Lei Eloy Chaves que temos um avanço maior com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias profissionais que trabalhavam justo no mercado cafeeiro. Em 1926, são criados também os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) onde, o dos funcionários públicos é o primeiro a ser fundado, e a partir da década de 1930 esses fundos se expandem e passam a cobrir riscos sobre a perda da capacidade de trabalhar. Os benefícios dos IAPs eram condicionados à contribuição dos trabalhadores e financiados também pelos empresários e pelo Estado, mesma lógica que seria adotada em 1960, na criação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807/60). Nos anos 30, outros importantes órgãos são criados como o Ministério do Trabalho, por meio do qual o principal documento civil, a Carteira de Trabalho é criada, o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Saúde, que fazia campanhas sanitárias em contrapartida aos que por meio do trabalho tinham acesso à saúde previdenciária. Na década seguinte, já em vigência da Constituição de 1937, temos a criação da Liga Brasileira de Assistência, com um caráter filantrópico e clientelista, e a Consolidação das Leis Trabalhistas. Com a grande heterogeneidade da burguesia, que se dividia, cai a ditadura de Vargas em 1945, tendo no ano seguinte o país, uma nova Constituição, e neste período a luta política e a disputa de projetos societários é intensa, o que tem como repercussão na política social uma lenta progressividade na garantia de direitos, ainda assim, fragmentados. Cabe o destaque para a separação ministerial da saúde e educação no ano de 1953, já em vigência do desenvolvimentismo do governo Kubitschek, onde a luta de classes continua a se acirrar em meio à instabilidade institucional que perdura até o Golpe Militar de 1964 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Behring e Boschetti (2011) ainda mostram que o pós-64 é caracterizado pela continuação da modernização brasileira, com grande crescimento econômico, com a produção em massa para um consumo restrito, com um viés monopolista marcante, de crescimento da desigualdade, além do movimento de abertura da economia do país para o mercado internacional, enquanto um local a mais para que os países que viviam um começo de crise do *Welfare State* pudessem escoar a sua produção, o que mostra que embora estivesse na contra-mão do que ocorria nestes países, havia relação do que ocorria aqui, com a conjuntura do capitalismo central.

Durante a Ditadura Militar, mesmo no sentido de se legitimar, em um momento de desigualdade e formação de uma massa trabalhadora organizada, o governo expande as políticas sociais. De acordo com Mota (2005), pondo em prática uma política de modernização conservadora, o Estado brasileiro fortalece a dependência econômica dos centros hegemônicos e promove mudanças no âmbito das políticas sociais com o objetivo de estabelecer um consenso passivo, por meio da expansão seletiva de alguns serviços sociais, entre elas, políticas de seguridade social. Porém, as características que marcam essas políticas são a diferenciação dos serviços em relação ao tipo dos usuários, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada e o enfraquecimento dos mecanismos de controle social e participação dos trabalhadores no sistema de proteção social vigente.

Em 1966, a previdência social é unificada, com a criação do Instituto Nacional da Previdência Social, o que, porém, tirou os trabalhadores da gestão da mesma. Também contribuindo para reforçar os mecanismos de centralização e burocratização, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1967. Em 1971, os trabalhadores rurais também passam a ser abrangidos pela política previdenciária. No meio urbano, categorias profissionais que ainda não tinham acesso também passam a ter e em 1974, é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, contando também com o Instituto Nacional da Assistência Médica, ao mesmo tempo que desenvolve uma política de habitação por meio do Banco Nacional de Habitação. Em 1977, temos ainda a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social. Todas essas políticas porém, eram regidas pelo burocratismo e tecnocratismo, com políticas setorializadas e seletivas, enquanto que se subsidiava a criação e desenvolvimento de uma indústria médica privada, e dos seguros privados em uma atuação Keynesianista do Estado.

Porém, ainda no mesmo ano, alguns indícios de que esse crescimento econômico não continuaria começam a aparecer (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, MOTA, 2005).

Na década de 1970, vemos um grande movimento de privatização do Estado e da seguridade, com a privatização dos fundos públicos, renúncia de contribuições sociais, isenção de impostos e com a liberalidade de inserção dos custos da assistência na contabilidade das empresas (MOTA, 2005).

Segundo Mota (2005), a partir da década de 1980, as políticas da seguridade social, em especial a previdência e a saúde passam por uma crise, gerando grandes debates.

É nesta época que o "Milagre Brasileiro" acaba. Em virtude da reorientação da política econômica norte-americana, que na busca pela hegemonia do dólar, não só no Brasil mas em toda a América Latina há grande dificuldade de formulação de políticas econômicas. O Estado brasileiro entra em crise fiscal por conta da dívida externa adquirida e sua responsabilização pelas dívidas contraídas pelo setor privado que ocorre com a pressão exercida pelo FMI. A política adotada então passa a ser a emissão títulos da dívida pública, o que aumenta a já crescente inflação. Ao mesmo tempo, as expressões da "questão social" são acirradas, entre elas o desemprego, assim como a demanda pelos serviços do Estado, o que não ocorre com a garantia de direitos. Gradativamente o regime militar passa a perder a sua força, e é então que no final da década, o país passa pelo processo de redemocratização (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Com a retomada do Estado democrático de direito, temos um Congresso Constituinte para a formulação de uma nova Constituição para o país. O processo da Constituinte foi uma grande arena de disputas políticas, tensionada tanto pelas classes trabalhadoras, quanto pelas forças conservadoras.

Segundo Behring e Boschetti (2011), houve nesse período um grande movimento por parte das classes trabalhadoras. Com efeito, foi feita uma Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, grupo que reuniu vários movimentos sociais e de onde decorrem a inserção do conceito de Seguridade Social, a cobertura previdenciária para os trabalhadores rurais, que passa a ser de um salário mínimo, e o Benefício de Prestação Continuada na Constituição. Ainda assim, o processo contraditório da formulação do documento, nos faz deparar com a situações de

antagonismo entre universalidade e seletividade nas políticas sociais, além do suporte legal ao setor privado, que como no caso da saúde, passa a ter acesso ao recurso que deveria ser destinado somente à saúde pública.

Com relação à seguridade social em específico, como vemos em Salvador (2010b), a partir de 1985 com o governo da Nova República, ressurgiu o debate a respeito nos campos teórico e político, e surgem propostas de organização de um sistema de proteção social a ser inscrito na Constituição, orientado por eixos como a universalização da saúde, a seletividade dos benefícios previdenciários e a integração e racionalização dos diversos programas sociais que já existiam.

Nas discussões, dois planos distintos foram sugeridos, o plano de base único e o plano assistencial. O primeiro seguia a lógica do seguro e cobriria os riscos do trabalho por meio da contribuição dos trabalhadores urbanos e rurais que assim pudessem fazer, com limitados auxílios aos trabalhadores de baixa renda. O segundo cobriria por meio de recursos provindos do orçamento fiscal os riscos de idades e invalidez dos trabalhadores que não podiam contribuir. O texto final traz então um grande acordo entre a esquerda e a direita, que resultava de um movimento reformista, o que vai totalmente de acordo com o que foi o documento como um todo, refletindo a disputa de hegemonia, com avanços em alguns aspectos e traços conservadores em outros (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, SALVADOR, 2010).

A Constituição Federal (CF) de 1988 destina então seu capítulo II do título VIII, que dispõe sobre a ordem social, à seguridade social. A concepção legal de seguridade social é que esta, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para assegurar direitos relativos a três políticas: saúde, previdência e assistência social.

O artigo 194 estabelece os objetivos segundo os quais a seguridade social deve se organizar, sendo eles: a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Como podemos ver nesses objetivos, que vão servir de princípios para a seguridade como um todo, o documento associa universalidade e seletividade. Como diz Salvador, também ao estabelecer as diretrizes de cada política individualmente, são associados ainda centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade, o que ocorre pelo processo da Constituinte, marcado por muitas discussões internas no Parlamento e acordos feitos entre esquerda e direita, com uma forte contraposição conservadora aos avanços que vinham sendo conquistados pela classe trabalhadora na década (SALVADOR, 2010b).

Ao separar as políticas em seções, a CF ainda dispõe que, a saúde é direito de todos e dever do Estado, com acesso universal e igualitário para sua promoção, proteção e recuperação.

Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão:

- cobertura de eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes de trabalho, velhice e reclusão;
- ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;
- proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Ao dispor sobre a assistência social, a CF traz que, esta, será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição, e tem por objetivos:

- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

1.3 - Tendências de desmonte da seguridade social pública

Com a chegada tardia do neoliberalismo no Brasil, a partir da década de 90 o Estado brasileiro passa por uma contrarreforma conservadora, o que incide de forma direta sobre a seguridade social.

Segundo Behring e Boschetti (2011), entende-se por contrarreforma do Estado, as reformas feitas no Brasil a partir da década de 1990, orientadas para o mercado, sob o argumento de que a causa central da crise econômica e social vivida no país desde o início dos anos 1980 eram os problemas no âmbito do Estado brasileiro. Reformas com ênfase nas privatizações e na previdência social, tendo como principal documento, o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE/ Ministério da Administração e da Reforma do Estado - MARE, 1995).

Neste momento o Brasil passa por um reordenamento dos seus processos de produção, com a troca do modelo fordista pelo toyotista, com maior flexibilidade e que o marcante estreitamento das fronteiras mundiais, por meio do mercado é um importante recurso em prol do lucro. Se por um lado o setor privado se reorganiza, por outro, começa a atuar no Estado no sentido de anular os avanços sociais que haviam sido conquistados pela organização da classe trabalhadora. Há uma reestruturação do Estado, com a privatização de várias empresas e da submissão do mesmo à acordos com o FMI que tinham como pressuposto para a reestruturação da dívida com a instituição, o ajuste fiscal. A ofensiva neoliberal ainda tenta a anulação de conquistas de direitos na Constituição com as Regulamentações Complementares de que necessitam as leis, e que são alvo da classe dominante na tentativa de enfraquecimento desses avanços (SIQUEIRA, 2012).

Isso repercute na seguridade social por meio do tratamento segmentado das três políticas que a compõem, assistência social, previdência social e saúde. Ele cita que algumas disposições legais não vêm sendo cumpridas, como a criação de um orçamento autônomo para a seguridade social bem como o fato de que este orçamento deveria se dar de forma integrada pelos órgãos que integram as políticas de proteção social (SIQUEIRA, 2012).

Principalmente a partir do Plano Real (1994), há a destruição e desmonte do Estado, adaptando-o para o mercado. O centro da reforma foi o ajuste fiscal. Segundo defensores do que na verdade foi uma *modernização conservadora*, as reformas do Estado iriam adequá-lo a novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos,

para atrair novos capitais, reduzir as dívidas interna e externa, obter preços mais baixos aos consumidores melhorar a qualidade dos serviços e atingir a eficiência econômica de empresas, que, geridas pelo Estado, não a tinham. Entretanto, o que houve foi uma *forte incongruência*, uma vez que a política econômica corroía as fontes de financiamento do Estado, por meio de uma inserção na ordem internacional que deixou o país a mercê dos especuladores no mercado financeiro, e o esforço com a redução de custos "escoou pelo ralo" com o grande crescimento das dívidas interna e externa (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

Boschetti (2009) diz que praticamente todos os princípios constitucionais estão sendo desconsiderados e diluídos em sucessivas contrarreformas. A autora enumera três caminhos pelos quais tem se dado o desmonte da seguridade social: o primeiro é a desconfiguração dos direitos previstos na Constituição, que não foram nem uniformizados nem universalizados. Como exemplos as reformas da previdência em 1998, 2002 e 2003. Na política de saúde, princípios do SUS como descentralização e participação democrática, universalização e integralidade das ações são *diluídos* pela manutenção cotidiana que sequer garante os atendimentos de urgência. No caso da política de assistência, sua abrangência é ainda muito restritiva, e o SUAS, têm de enfrentar a escassez de recursos.

O segundo caminho apontado por Boschetti, é a fragilização dos espaços de participação e controle democrático previstos na Constituição, como os Conselhos e Conferências, que não são consolidados. A extinção do Conselho de Seguridade Social, que articulava as três políticas, a extinção dos Conselhos Locais de Previdência Social e o movimento de institucionalização dos outros Conselhos, os transformando em estruturas quase estatais exemplificam esse segundo caminho.

"A terceira, e talvez mais destrutiva forma de desmonte, é a via do orçamento." (BOSCHETTI, 2009, p. 334). As fontes de recurso da seguridade não foram diversificadas, o que vai de encontro ao que dispõe a Carta Magna e a arrecadação permanece predominantemente sobre a folha de salários. Levando em conta ainda que as contribuições sociais baseadas no lucro e no faturamento das empresas são transferidos para as mercadorias, quem financia a seguridade são os próprios trabalhadores, o que confere um caráter regressivo à seguridade social no que tange ao seu financiamento.

Ainda segundo Boschetti (2009), esse desmonte da seguridade por meio desses três caminhos se desdobram na realocação dos recursos da seguridade pelo Tesouro Nacional com a DRU, a baixa participação do orçamento fiscal no orçamento da seguridade social, no mecanismo da isenção fiscal⁶ e na sonegação fiscal⁷.

Outra característica da contrarreforma do Estado é a incidência dela no sistema tributário⁸. Salvador (2009) expõe que enquanto nos países desenvolvidos houve uma redistribuição de renda por meio do fundo público, no Brasil, embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido princípios que a possibilitam, a correlação de forças entre as classes sociais no pós-Constituinte não foi favorável, ao menos nesse sentido, para a classe trabalhadora, e o sistema tributário construído é regressivo, privilegiando a acumulação e agravando a desigualdade, como vemos no trecho: "*O sistema tributário foi edificado para privilegiar a acumulação capitalista e onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que efetivamente pagam a conta.*" (SALVADOR, 2009, p. 47).

O autor diz que mais de 2/3 das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios provém da classe que não possui os meios de produção, enquanto que a equidade no que tange ao financiamento da seguridade social perpassa pela exclusividade de recursos para a mesma, principalmente com tributos progressivos, ou seja, fruto de contribuição sobre lucros e dividendos das empresas e imposto sobre grandes fortunas e patrimônio.

O que tem ocorrido, porém, é justo o contrário. Segundo Salvador (2010a) os lucros e dividendos recebidos pelos sócios em empresas estão isentos de imposto de renda desde o ano de 1996, um dos dados que comprovam afirmação do mesmo autor de que a contrarreforma tributária começa no governo Fernando Henrique Cardoso e continua no governo Luis Inácio Lula da Silva, que zerou no ano de 2006 as alíquotas

⁶De acordo com a autora, calcula-se que a seguridade social deixa de arrecadar cerca de 13 bilhões de reais devido às renúncias previdenciárias às entidades filantrópicas, micro e pequenas empresas e clubes de futebol.

⁷Ainda de acordo com a autora, de 2003 a 2005 o governo acumulou 90 bilhões de reais de déficit de caixa no INSS em função de sonegação, evasão e elisão contributiva.

⁸Dois exemplos marcantes são a Emenda Constitucional n. 24 que possibilita que as contribuições sobre folha de pagamento, não sujeitas à DRU, sejam substituídas por contribuições sobre faturamento, passíveis de desvinculação, e a Medida Provisória n. 258 que concretiza o caixa único entre o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, por meio da fusão da Receita Federal e Previdenciária, submetendo a aprovação e a execução do orçamento da seguridade ao Ministro da Fazenda, subordinando as políticas à política fiscal (BOSCHETTI, 2009).

de Imposto de Renda para investidores estrangeiros no Brasil. O mesmo estudo apresenta o dado de que no período de 2000 a 2007, 30,87% do financiamento da seguridade social no Brasil foi arrecadado por meio de tributos diretos donde 6,88% foi tributado diretamente da renda do capital, o que corrobora que são os próprios trabalhadores que pagam pelo seu sistema de proteção social. Salvador (2012a) em outra oportunidade, afirma que o capitalismo em sua forma atual, não poderia se manter sem o Estado e sua recorrente ajuda e subsídio. Este muitas vezes acaba por fazer uma "acumulação primitiva" de capital, utilizado no resgate dos mercados financeiros e para evitar a quebra de bancos e grandes empresas, além do fato de que ele mantém a reprodução da força de trabalho por meio das políticas sociais. Vale lembrar que aqui, parte-se do pressuposto de que essas políticas tem sim esse caráter, mas não só, e se configuram muitas vezes como avanços democráticos, sendo direitos conquistados da classe trabalhadora.

Em suas análises, Salvador (2009, 2010b) ainda mostra que alguns desses direitos vêm sendo desrespeitados e ignorados pelo Estado. Princípios norteadores da política tributária como a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade, o fato dos impostos terem o dever de obedecer à critérios como o da progressividade, sendo esses preferencialmente diretos e de caráter pessoal, não tem sido materializados.

Couri (2010), que faz uma distinção da contribuição social proveniente da contribuição dos empregadores e empregados na folha salarial dos outros tipos de tributação, mostra que embora esse recurso tenha destinação inicialmente única à seguridade social, em 1993 é criado o Fundo Social de Emergência, o que hoje é chamado de Desvinculação de Receitas da União, em que o governo pode desvincular até 20% do montante arrecadado por meio das contribuições sociais, com exceção da parte arrecadada por meios previdenciários, e transformá-los em recursos fiscais a serem usados na formação do superávit primário, por exemplo, entre outras ações.

Como diz Salvador:

Tudo começou nos preparativos para a adoção do Plano Real, no início dos anos 1990. A política fiscal foi, como se sabe, parte determinante das decisões macroeconômicas que deram sustentação ao plano. Seguiram-se, à risca, as recomendações dos organismos multilaterais, como o FMI. Uma das estratégias utilizadas foi a criação de mecanismos de desvinculação de orçamentária. (2010b, p. 370).

Segundo o autor, a engenharia macroeconômica que permitiu o controle relativo da inflação passa pelo crescente endividamento financeiro do país, corte de gastos e incremento do das receitas do Governo Central (SALVADOR, 2010b).

As políticas sociais mais atingidas pela desvinculação são a seguridade social e a educação. Os recursos desvinculados da seguridade pela DRU têm participação relevante na composição do superávit primário, respondendo, em média, por mais de 60% dos recursos gastos pelo Governo Central de 2000 a 2007 para bater a meta financeira. A estratégia foi mantida no governo Lula, que aprofundou o ajuste econômico por meio de políticas monetárias e fiscais restritivas (SALVADOR, 2010b).

Outro aspecto importante, esses diferentes governos que a partir da redemocratização do Brasil estiveram à frente do país, tem se valido de um discurso ideológico para legitimar as políticas e ações de cunho neoliberal, bem como ofensivas de contrarreforma não só na tributação, como na seguridade social e no Estado como um todo. Mota (2005) diz que é incontestável que se por um lado a década de 1980 foi importante no movimento de democratização, por outro, nela se inicia uma crise que perpassa até os dias atuais. Neste novo momento de discussões após a Constituição de 1988, grande parte das autoridades defende a volta do crescimento econômico no país como primordial, com uma maior inserção do país no mercado internacional, para que se possa recuperar a chamada “década perdida”. Temos então, o que a autora chama de discurso da crise ou sobre a crise, com a formação política de uma cultura de crise no país, que vem a legitimar tomadas de decisão que vão de encontro ao projeto democrático iniciado na década anterior, mesmo dentro dos limites do capitalismo.

Esse discurso se baseia no argumento de que a crise afeta toda a sociedade, e é necessária a formação de um consenso de classes para findá-la. Esses argumentos são então difundidos por movimentos que se dizem suprapartidários, suprapolíticos e supraideológicos, em que há a necessidade de uma aliança de classes, mesmo que antagônicas.

Com isso, advém dois movimentos importantes na sociedade brasileira, que são a proliferação de Organizações não governamentais, e uma crise de diferenciação nos movimentos que historicamente combativos, passam a se passivisar. É criado um conformismo social no país e as forças políticas da classe trabalhadora são de certa forma neutralizadas, onde falta uma visão mais crítica frente aos processos que eram

engendrados a partir de então, processos estes que vão de encontro ao projeto societário da classe (MOTA, 2005).

A formação dessa cultura de crise foi potencializada pelo Estado, com articulações empresariais e da grande mídia, difundindo a ideia da necessidade de privatizações das empresas estatais, que seriam ineficientes, e por meio da gestão privada poderia gerar empregos e renda. Uma importante articulação da burguesia que viabilizou a estratégia adotada se refere à fusão do capital bancário e industrial, com a entrada de capitais internacionais em empresas brasileiras e ampliação da organização corporativa dos empresários. Também no campo das políticas públicas, estes saem da posição de apoiadores ou não das iniciativas governamentais e passam a agir nelas, formulando projetos (MOTA, 2005).

Embora a cultura da crise venha a ser uma ferramenta capitalista para a retomada de suas taxas de lucro, ou ao menos uma das tentativas para tal, isso não quer dizer, como inclusive já foi colocado acima na referência à Mota, que a crise não exista. É inegável a presença de mais uma crise do modo de produção. Se o Keynesianismo permitiu uma longa onda de crescimento ao capitalismo após a grande recessão de 1929, desde o final dos anos 1960 com o esgotamento do modelo, o capital tem cada vez menores intervalos de recuperação e lucro, porém, mantendo um baixo nível de crescimento econômico (BEHRING, 2010).

Behring e Boschetti (2011) relatam que naquele momento histórico a alta do preço do petróleo nada mais era do que o início de mais uma crise de superprodução capitalista, onde porém vale lembrar que segundo Salvador: *“A crise é resultado de um conjunto complexo de elementos, não podendo ser reduzida a uma única causa como a superprodução ou o subconsumo.”* (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 93).

Behring e Boschetti (2011) ainda chamam atenção para o fato de que no contexto de neoliberalismo e contrarreforma do Estado, a restrição de direitos sociais em um país depende de aspectos como a correlação de forças entre as classes sociais e o grau de consolidação da democracia e da política social no mesmo. Como afirmam as autoras,

Em um país como o Brasil, com as tradições político-econômicas e socioculturais delineadas [...] coloca-se um quadro de grande complexidade, aridez e hostilidade, para a implementação dos direitos sociais, conforme estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal. (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 156).

Dessa forma, a política social brasileira acabou desenvolvendo uma dualidade discriminatória entre aqueles que podem pagar por serviços que acabam por garantir lucros a um nincho capitalista, e as pessoas que não podem, e ainda têm passam por critérios de seletividade mediante a focalização das políticas, que assegura o acesso somente aos comprovadamente pobres (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Também segundo Behring (2008), com o crescimento do desemprego, uma das expressões que decorrem do acirramento da “questão social”, há um aumento na demanda por políticas assistenciais, provocando um fenômeno que fica conhecido como a assistencialização da política social brasileira, acompanhada pela refilantropização com crescimento do terceiro setor. Esses aspectos da focalização e da descentralização, enquanto desresponsabilização do Estado, somadas à privatização, formam o que a autora chama de trinômio do neoliberalismo.

Salvador também faz referência a essa implicação do neoliberalismo na proteção social, onde ele diz que há uma mercadorização da mesma, uma vez que o que antes eram entendidos como direitos sociais passam a ser produtos comercializados, que alimentam a especulação financeira, *“tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores refém das crises internacionais.”* (SALVADOR, 2010b, p. 116), assunto a ser melhor explorado por meio do estudo do orçamento da seguridade social, a ser aprofundado no capítulo seguinte deste trabalho.

Existem ainda várias outras implicações e tendências, no campo do orçamento da seguridade, podemos citar a estagnação da alocação de recursos para a seguridade social, com perda do valor real do seu orçamento frente ao crescimento da tributação e das demandas sociais, o decréscimo da participação da previdência social e da saúde na distribuição dos recursos, além da regressividade da composição deste orçamento, uma vez que a diversificação das fontes de financiamento não vem se efetivando. De 1999 a 2005, as contribuições sociais foram responsáveis por 91,6% da arrecadação deste financiamento (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

Ainda fazendo parte dessas tendências, as (contra) reformas da previdência realizadas em 1998 e 2003, como diz Vianna (2008) sob a falácia do déficit que a mesma possui, comprometendo o orçamento fiscal. Segundo a autora, vários estudos têm demonstrado que a previdência não é deficitária, mas assim como a seguridade como um todo, superavitária. Boschetti (2003) também desmistifica o suposto déficit,

mostrando que este só ocorre pelo fato da realocação de fontes oriundas de contribuições sociais pelo Tesouro Nacional por meio da Desvinculação de Recursos Da União (DRU).

Em meio a todo esse árduo campo de disputas políticas, os assistentes sociais, de acordo com o projeto ético-político profissional, vêm lutando em favor da seguridade social pública. Um documento produzido no XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS no ano de 2000 denominado Carta de Maceió reiterava a posição dos profissionais frente ao neoliberalismo. Já passados mais de 13 anos, o documento é perfeitamente atual e traz posições importantes da categoria em relação à seguridade, como a sua concepção, enquanto *“padrão de proteção social de qualidade, com cobertura universal para as situações de risco, vulnerabilidade ou danos dos cidadãos brasileiros.”*, bem como a visão da mesma como essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Trazendo ainda os posicionamentos de que a seguridade social deveria abranger outras políticas sociais para além das que já a compõem, embora mesmo na configuração que se deu tenha sido um dos grandes avanços feitos na democratização da sociedade brasileira por meio da sua inserção na Carta Magna, a Carta de Maceió é emblemática ao firmar a defesa dos assistentes sociais e do conjunto CFESS/CRESS de uma proteção social que venha a se materializar como garantia e expansão de direitos sociais e da democracia e cidadania no Brasil.

Capítulo II

Orçamento público e orçamento da seguridade social na Constituição e na Lei Orgânica do Distrito Federal

Este capítulo tem por objetivo trazer as concepções normativas do orçamento público e do orçamento da seguridade social no Brasil e no Distrito Federal e trazer um debate a sobre a organização do ciclo e do processo orçamentários no Brasil. Em seguida, é feito um debate a respeito das particularidades do orçamento das políticas de saúde, previdência e assistência social em nível nacional.

2.1 - Orçamento público e orçamento da seguridade social na Constituição

Segundo Pereira (2010), o orçamento público é o instrumento de planejamento e controle da administração pública. Ele permite a reavaliação dos objetivos e fins do governo periodicamente, a comparação das funções e programas entre si e o exame da função total do governo e seu custo em relação ao setor privado da economia. Também é a mais importante fonte de informações de controle democrático do Estado.

O orçamento público se configura como a expressão mais visível do fundo público e é importante no estudo da política social, pois, de acordo com o montante de recursos que é destinado para as políticas, levando em consideração a conjuntura histórica, podemos mensurar a importância que está sendo dada às necessidades da classe trabalhadora em um dado momento (SALVADOR, 2010b).

Existem alguns tipos diferentes de orçamento, de acordo com o regime político vigente nos países. Esses tipos de orçamento são o legislativo, o executivo e o misto. Orçamento legislativo diz respeito àquele cuja elaboração, votação e aprovação são de competência do Poder Legislativo, sendo que o Poder Executivo tem a incumbência de o executar. Esse é o tipo orçamentário utilizado em países parlamentaristas. O orçamento executivo é aquele em que todas as etapas do processo orçamentário cabem ao Poder Executivo, mesmo que seja atribuído ao Poder Legislativo algum papel de cunho decorativo. Esse tipo é implementado onde se tem um governo autoritário ou absolutista.

O orçamento misto, tipo vigente no Brasil, é aquele em que este é elaborado e executado pelo Poder Executivo, porém, cabe ao Poder Legislativo a votação e o controle do mesmo, e ocorre em países nos quais as funções legislativas são exercidas por um congresso ou parlamento, que tem a autonomia de rejeitar ou modificar as

propostas orçamentárias e as sanções são feitas por um Chefe do Poder Executivo, onde o resultado final depende da correlação de forças sociais e políticas entre os dois poderes, sofrendo influência dos representantes de classe que se fazem presentes no aparelho estatal (OLIVEIRA, 2009, SILVA, 2009).

Ainda segundo Oliveira (2009), o orçamento público, envolto em números e technicalidades aparentemente indecifráveis para os cidadãos comuns, é o espaço onde são tomadas as decisões sobre os objetivos dos gastos do Estado e dos recursos necessários ao seu financiamento, gastos esses, que afetam a vida dos cidadãos, melhorando-as ou não. Por isso, não se trata apenas de uma ferramenta contábil, visão que esconde a sua dimensão política. O orçamento pode ser visto como um espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela sobre que classe a recai o maior ou menor ônus da tributação e os benefícios dos gastos. Trata-se portanto de um espaço onde de acordo com as tomadas de decisão que ali são feitas a respeito dos objetivos que o Estado tem para as receitas e a sua origem, têm impacto importante na melhoria ou piora das condições de vida dos trabalhadores. A dimensão política se expressa, portanto, no processo de disputas do orçamento, polarizado no confronto entre capital e trabalho. Dessa forma, o orçamento é a peça pela qual se faz possível que a sociedade, por meio de seus representantes possa exercer controle sobre o Estado, seus gastos e fontes de financiamento.

Assim, enquanto também peça de controle social, é importante que o papel do Legislativo não se restrinja à aprovação da proposta orçamentária, mas também ao acompanhamento da execução e na obtenção e leitura dos resultados provenientes deste (OLIVEIRA, 2009).

Outra forma de participação da sociedade no processo orçamentário é por meio do Orçamento Participativo (OP). Segundo Júnior, Permínio e Leitão (2012), este é também um exemplo de controle social, e vem sendo desenvolvido em alguns municípios do Brasil desde a década de 1980. Começou a ser implementado no DF a partir de 1995, com crescimento de participação da sociedade de 125% daquele ano até 1998. Os governos posteriores não deram continuidade ao OP, até que em 2011, é instituído e regulado por meio do Decreto 32.851/2011.

O processo do OP no DF é constituído pela divulgação do programa e da metodologia de participação; reuniões plenárias de base na Regiões Administrativas

(RAs), onde se apresentam e discutem propostas, e são eleitos delegados para compor os Fóruns de Delegados das RAs (um por RA); análise, organização e priorização do resultado das Plenárias de Base; sistematização das propostas pelo Conselho do OP do DF (compostos por integrantes eleitos dentre os fóruns) no Plano Anual de Investimentos e Serviços do OPDF.

Apesar da conquista desse instrumento de participação social, somente em 2011, último ano do PPA abordado neste trabalho, a sociedade teve essa oportunidade.

De acordo com Oliveira (2009), a principal função do orçamento público hoje consiste em ser uma importante de planejamento e de controle da sociedade sobre o Poder Executivo. Segundo o autor, quanto mais o Poder Executivo tem autonomia em relação ao Legislativo, mais ele tende a beneficiar as frações da sociedade que lhe dão apoio político, o que se faz importante na temática do orçamento.

Para que esse controle seja exercido, foram formulados então, princípios orçamentários que funcionam como regras para que esse caráter do controle pudesse ser consistente e eficaz⁹.

Há certa divergência quanto a quais seriam esses princípios, porém, alguns se sobressaem pela frequência que são utilizados e citados pela doutrina do direito financeiro brasileiro. É feito a seguir um exposto de alguns desses principais princípios ou princípios tradicionais, que são tratados nas obras de Angélico (2009), Giacomoni (2000), Oliveira (2009) e Silva (2009).

Princípio da Unidade, diz respeito à necessidade do orçamento ser uno, de modo que cada unidade de governo deve ter apenas um orçamento, uma peça orçamentária, estar contidas em uma só lei orçamentária. Segundo esse princípio deveria ainda haver uma unidade de caixa, ou uma conta única onde todas as receitas deveriam entrar e de onde todo o recuso de despesa deveria sair. Essa última proposição em específico tem sido cada vez mais ignorada pelos governos mediante o crescimento das atuações dos mesmos e de suas atividades comerciais, por meio de fundos paralelos, e pela necessidade de descentralização das atividades governamentais. O princípio está presente na CF ao determinar três tipos de orçamentos: Orçamento Fiscal, que

⁹ Embora, como mostra Giacomoni (2009) existam autores que se contrapõem aos mesmos, sob o argumento de que esses princípios podem ser importantes como meio de estudo de alguns aspectos do processo orçamentário, mas se considerados como mandamentos, são completamente irrealistas. Também argumentam que os governos violam essas regras com bastante frequência.

compreende todos os órgãos e entidades mantidas pelo poder público, Orçamento de Investimentos, das empresas onde a União detém a maioria do capital social, e Orçamento da Seguridade Social. A utilidade desse princípio seria a de facilitar a avaliação, acompanhamento e fiscalização do orçamento por parte do Poder Legislativo e da sociedade.

Existe uma tendência de troca do Princípio da Unidade pelo da Totalidade, que respeita as descentralizações, sendo que o Estado deve ter um domínio orçamentário próprio. Este, juntamente com os orçamentos dos órgãos descentralizados, formaria um documento harmônico, que demonstra em uma visão de conjunto os montantes das receitas e despesas de todas as partes.

O Princípio da Universalidade diz que todas as receitas e despesas estatais, sem exceções, devem constar no orçamento, de modo a deixar claro para o parlamento todas as movimentações financeiras feitas no aparelho estatal, conhecendo todas as receitas que existem, impedindo que se façam operações sem prévia autorização e conhecendo o volume exato das despesas projetadas pelo governo. Está disposto na nossa Constituição também por meio da definição da LOA.

Princípio do Orçamento Bruto, este tem ligação com os anteriores por exigir o aparecimento das receitas e despesas no orçamento em seus valores brutos, e não líquidos, sem qualquer tipo de deduções, visando evitar dúvidas sobre os montantes realmente envolvidos. Está presente na legislação brasileira por meio da Lei nº 4.320/64 que em seu artigo 6º dispõe: "*Todas as receitas e despesas constarão na Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.*"

De igual modo, o Princípio da Especificação, Discriminação ou Especialização, é mais uma regra a demandar que no orçamento se possa saber de forma pormenorizada, a origem e aplicação dos recursos. Hoje, essa discriminação muitas vezes é feita por aspectos, como contábil, administrativo, econômico, para atender diferentes escalões organizacionais.

Princípio da Anualidade ou Periodicidade, segundo o qual o orçamento deve ser elaborado e autorizado por um período determinado de tempo, em geral, de um ano, obrigando o Executivo a pedir autorização ao Legislativo para tributar e gastar os recursos periodicamente. Este é mais um princípio presente a partir da implementação da LOA no Brasil.

O Princípio da Exclusividade restringe o tratamento da lei orçamentária à matéria financeira. Como essas leis demandam um processamento rápido, esse princípio objetiva impedir que outros dispostos, ao serem incluídos nessas leis, obtivessem vantagem ao estar presentes nos projetos de lei orçamentária. O parágrafo 8 do artigo 165 da CF executa exatamente esse papel.

Já o Princípio da Não-afetação das Receitas, visa impedir a vinculação das receitas à despesas para não comprometer a autonomia do Estado para com as prioridades públicas. Impede então que as receitas sejam vinculadas para o atendimento de certos gastos. O excesso de vinculações pode significar sobra de recursos para uma ação não prioritária e falta para uma de prioridade maior em um determinado período. O artigo 167, por meio de seus incisos IV e IX estabelece esse princípio no Estado brasileiro, onde existem algumas exceções, tidas como despesas obrigatórias, como nos casos dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, da prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, a destinação de recursos para serviços de saúde, entre outras, como as vinculações de contribuições sociais ao provimento da seguridade social, que vem sendo desrespeitada por meio da DRU.

Segundo Salvador (2012b), a vinculação de recursos é uma das alternativas para a consolidação dos direitos sociais e enfrentar a apropriação capitalista do fundo público e seus efeitos asseguram gastos mínimos na área social também no âmbito dos estados e municípios. Ainda assim, a vinculação não garante que os gastos serão feitos de forma a garantir os direitos sociais:

Um exemplo dessa situação é o que ocorre na execução do orçamento da seguridade social. Em 2009, os recursos exclusivos do orçamento da seguridade social financiaram, além das funções típicas da seguridade social (previdência, assistência social e saúde), outras 24 funções orçamentárias. [...] Além disso, em 2009, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) desviou R\$ 39,1 bilhões das políticas da seguridade social para acumulação de capital, por meio do orçamento fiscal. (SALVADOR, 2012b, p. 14, 15).

Temos ainda o Princípio do Equilíbrio, um princípio muito presente nas formulações clássicas¹⁰, pois defende que os gastos governamentais jamais sejam maiores que suas receitas, em uma postura contrária ao déficit público.

¹⁰ Giacomoni (2009) dá exemplos das formulações de Smith, Say e David Ricardo, claramente contrárias à contração de dívidas por parte do Estado.

Outro princípio é o da Publicidade, que é muito importante para o aspecto democrático do orçamento, de modo que este deve ser amplamente publicizado, na sua preparação, discussão legislativa, execução e controle. No Brasil, o Poder Executivo deve publicar, em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre um relatório resumido da execução orçamentária. Também, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispõe que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, bem como as prestações de contas devem estar disponíveis, inclusive por meios eletrônicos, para a apreciação dos cidadãos.

É importante fazer uma ressalva a respeito da LRF. A Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, que limita as despesas não financeiras do orçamento público, priorizando o pagamento de juros, criada no contexto de ajuste fiscal do Estado brasileiro, é um meio de apropriação financeira pelo capital no país e principal instrumento para concretizar mudanças exigidas pelo FMI frente a um acordo assinado entre o Brasil e a instituição no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. A lei aumenta a lentidão no setor público e condiciona despesas, como gasto com pessoal, investimentos e gastos sociais, ao passo que dá garantias a despesas financeiras. Compromete o desenvolvimento econômico social e a capacidade do Estado de efetivar políticas públicas e sociais universais, privilegiando o capital financeiro com recursos do fundo público (SALVADOR, 2010b).

O princípio da Clareza vem a complementar o princípio anterior no sentido de que a linguagem com a qual se publicizam as informações sobre o orçamento público, deve ser clara e compreensível para qualquer indivíduo, tomando os cuidados para que o conteúdo seja mantido. Esse é um princípio de difícil execução pelo atrelamento de uma linguagem complexa à matéria.

Estes foram os princípios mais citados. Por fim, a obra de Silva (2009) traz ainda outros princípios quais sejam o da Uniformidade, onde os dados devem ser apresentados em uma forma homogênea nos diferentes exercícios para facilitar a comparação, o da Precedência, que diz respeito ao fato de ser essencial que os instrumentos de planejamento e orçamento sejam votados rigorosamente dentro dos prazos, para o Estado possa dar continuidade às suas ações e por fim, o da Legalidade da Tributação, que diz respeito aos limites que o Estado tem no seu poder de tributar.

Mesmo com todos esses princípios, com o avanço do sistema capitalista e as

situações que lhe são inerentes como as crises, a necessidade de intervenção do Estado acabou por tendenciar uma progressiva concentração de poderes e instrumentos nas mãos do Poder Executivo nos Estados. Também as características do sistema orçamentário têm favorecido essa tendência, uma vez que a participação do Legislativo em geral se dá na esfera autorizativa, não obrigando o Executivo a implementar o orçamento que foi aprovado (OLIVEIRA, 2009).

Para além dos princípios, a Constituição Federal (CF) destina o seu Título IV à tributação e orçamento, onde a partir da Seção II, no artigo 165, dispõe acerca do orçamento em si.

O governo brasileiro ao planejar os seu orçamento, o faz primeiramente por meio de um plano geral que abrange um período de quatro anos, denominado Plano Plurianual de Aplicações (PPA). Também é feito um planejamento anual, por meio das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que são elaboradas de acordo com as orientações trazidas pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), documentos também anuais.

Essas leis, como também dispõe a Carta, são de iniciativa do Poder Executivo. Elaboradas, começa o que é chamado de ciclo orçamentário, que consiste a um determinado período no qual são processadas as atividades relativas ao processo orçamentário. São etapas que ocorrem em períodos previamente determinados pela própria legislação, onde os orçamentos são elaborados, votados, executados e têm os resultados avaliados, seguido da prestação de contas por parte do governo. Já o que é chamado de processo orçamentário é justamente o ciclo em seu estado dinâmico, em execução, ou seja, o processo só existe em estado dinâmico, enquanto que o ciclo diz respeito à estrutura na qual esse processo ocorre, de acordo com as etapas citadas (GIACOMONI, 2009).

Para Salvador (2010b), a criação dessas peças orçamentárias pela Constituição ampliou o papel do Congresso Nacional na matéria do orçamento, em contrapartida ao que ocorria anteriormente, pois os assuntos financeiros cabiam somente ao Poder Executivo. Já na nova organização, o processo começa com o PPA, que assume o status de plano de governo, por estabelecer as prioridades para o período de quatro anos. No PPA, as diretrizes, objetivos e metas da União são regionalizadas, sendo que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF, devem ser elaborados em consonância com este plano, onde somente os programas que estão previstos nele

podem receber recursos nos orçamentos anuais. Como diz o autor: "*Portanto, o PPA define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) pelo período de quatro anos.*" (SALVADOR, 2010b, p. 175).

O autor destaca também a importância da LDO nesse processo de inclusão do legislativo no orçamento, pois ela estende o tempo de debate do orçamento no Parlamento e garante a participação de senadores e deputados durante todo o processo orçamentário. É a LDO que define as prioridades e diretrizes para o exercício financeiro subsequente, detalhando as definições gerais que são postas no PPA.

O processo começa com a elaboração e revisão do PPA (passando pela elaboração e revisão de planos e programas governamentais a nível nacional, regional e setorial), e prossegue com a elaboração, discussão e aprovação da LDO. As diretrizes são estabelecidas nos órgãos de planejamento, repassadas aos órgãos de orçamento, que vão traduzi-las e elaborar propostas parciais de gastos e objetivos a serem atingidos. Consolidadas as propostas, essas são enviadas ao Poder Executivo, para então ser elaborada a LOA, compreendendo os três seguimentos do orçamento (Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos e das Empresas Estatais e Orçamento da Seguridade Social), que também passa por um processo de discussão e votação. Conforme diz o artigo 166 da CF, tanto os projetos relativos ao PPA, quanto à LDO e à LOA são apreciados pelas duas casas do Congresso. Mediante aprovação, o projeto de lei orçamentária volta ao Poder Executivo, para ser sancionado (que caso não ocorra, este volta ao Poder Legislativo para um novo momento de discussões e aprovação), e passado aos órgãos de orçamento que elaboram os quadros de detalhamento da receita e da despesa, quando é feita a execução orçamentária. Após a execução, temos ainda o processo de controle e avaliação da execução, por meio de auditorias, prestação de contas, julgamentos técnicos dessas contas e julgamento político (GIACOMONI, 2009; SILVA, 2009).

Todo esse processo obedece os prazos que seguem:

- O PPA deve ser elaborado pelo Executivo e enviado ao Congresso até quatro meses antes do fim do primeiro exercício financeiro presidencial;
- As LDOs devem ser elaboradas pelo Executivo e enviadas ao Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano. O Legislativo tem um prazo de dois meses e meio para devolvê-lo ao Executivo para sanção;

- Elaboração pelo Executivo, à luz da LDO, de Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para apreciação do Congresso, do dia 1º de julho a 31 de agosto;
- As LOAs devem ser encaminhadas pelo Executivo ao Congresso até o dia 15 de agosto de cada ano, sendo votadas e devolvidas para sanção até o dia 15 de dezembro;
- Durante essas duas últimas etapas o ocorrido é a avaliação da PL pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso, com a seguinte elaboração pelo Executivo de um relatório substitutivo para votação no Plenário, para ser transformado em lei e devolvido mais uma vez ao Executivo.
- Por fim, o Executivo tem ainda um período de até 30 dias após a sanção presidencial para avaliar a consistência das reestimativas de receitas e gastos realizados pelo Executivo, à luz do cenário macroeconômico da época e das metas fiscais estabelecidas, e correção de desequilíbrios identificados, por meio do processo de contingenciamento de gastos.

O Poder Executivo tem ainda a incumbência de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre publicar relatórios resumidos da Execução Orçamentária (OLIVEIRA, 2009).

Segundo Piscitelli e Nobre (2008), o processo orçamentário na forma como foi concebido da Constituição de 1988 é totalmente diferente do que era praticado até então. A discussão legislativa passou a ter real interferência no orçamento, diferente da anterior "farsa legislativa" que aprovava institucionalmente, decisões já tomadas. Com a Constituinte, muitas mudanças técnicas foram instituídas e o modelo de orçamento desenvolvido é inédito. Neste momento muitas conquistas legais ocorrem. A LOA passa a abranger os orçamentos da seguridade social, os investimentos de empresas onde o Estado tem maioria de capital social e a administração da dívida pública. A LDO, que surgiu como uma forma de discussão e estabelecimento de metas e prioridades foi uma das principais conquistas orçamentárias e é um instrumento de planejamento e controle ativo, diferentemente do PPA, que não cumpre, até hoje, os objetivos para os quais foi criado, resolver o problema da não realidade do valor dos recursos financeiros dos investimentos, por meio da listagem dos objetivos e metas fiscais almejados e da previsão de todas as despesas necessárias para a continuação de um programa ao longo do tempo, uma vez que ocorrem frequentes mudanças de última hora, além de não conseguir atrair a atenção de parlamentares e dos cidadãos em geral frente aos

orçamentos dos exercícios financeiros específicos.

Outro ponto negativo é que o Poder Legislativo continua sem poder interferir no que Piscitelli e Nobre (2008) dizem ser o mais sério problema de gestão pública do governo federal, que é a administração da dívida pública, sob o argumento de que estas dívidas são feitas mediante contrato, e não estariam à disposição para discussão, embora todas as outras despesas públicas relacionadas a contratos possam ser objeto de emendas modificativas e supressivas.

A Constituição institucionaliza o orçamento da seguridade social como um dos três orçamentos que vem a formar o orçamento público. O orçamento da seguridade é obrigatoriedade nas LOAs, de acordo com o artigo 165 parágrafo 5º inciso III. Nesse conceito de orçamento da seguridade social estão postos todas as entidades e órgãos vinculados à ela, da administração pública direta ou indireta, e os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Já no artigo 167, inciso VIII, é vedada a utilização, sem prévia autorização legislativa específica, de recursos da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos.

O artigo 195, traz que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, com recursos da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, com as contribuições sociais que são especificadas: dos empregadores sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro, dos trabalhadores, e das receitas de concursos e prognósticos e orçamento fiscal. No decorrer do artigo, outras importantes disposições são feitas, como a que diz que o orçamento da seguridade social deve ser elaborado de forma integrada pelos órgãos das três políticas que a compõem, sendo assegurada, porém, a cada área a gestão de seus recursos. Temos ainda a disposição de que a lei poderá instituir outras fontes de financiamento em prol da garantia e expansão da seguridade. Em contrapartida, nenhum benefício ou serviço pode ser criado, expandido ou estendido sem que haja fonte de custeio total deste. No que diz respeito ao orçamento da seguridade, a diversificação das bases do seu financiamento é uma importante conquista, uma vez que, antes da promulgação, este se dava somente pelos empregadores e trabalhadores, havendo então, uma ampliação das fontes, por meio de recursos fiscais provindos de toda a sociedade (MOTA, 2005).

A Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000 também trouxe

conquistas ao orçamento de uma das políticas de seguridade na Constituição, a saúde. Ao modificar artigos e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a emenda contribui com as seguintes disposições, de forma sintética:

- permite a intervenção da União nos Estados e dos Estados nos Municípios para assegurar a aplicação mínima das receitas em serviços de saúde;
- amplia a possibilidade de progressividade dos impostos municipais;
- condiciona a não vedação de aplicação de receitas dos Estados e Municípios pela União, ao cumprimento da aplicação mínima de recursos na área da saúde;
- estabelece percentuais mínimos de aplicação de recursos na área da saúde para União, Estados e Municípios.

Porém, segundo Salvador (2010b), o orçamento da seguridade não é implantado. O autor lembra que as contribuições previdenciárias, anteriormente geridas pelo INSS, a política de arrecadação e gestão das receitas previdenciárias é passada para o Ministério da Fazenda, o que segundo ele enfraquece a institucionalidade da seguridade. Além disso, as políticas de saúde, assistência e previdência social acabam por passar por processos de regulamentação por meio de leis distintas e foram organizadas administrativamente de forma separada, o que causa a fragmentação das políticas.

Um fator central que inviabiliza a implementação do orçamento da seguridade social no Brasil tem a ver com a política fiscal do Plano Real, que segue as recomendações dos organismos internacionais contra a crise que assolava o país na década seguinte às conquistas da Constituição. Assim, em prol da defesa do equilíbrio das contas públicas do país, por meio de uma Emenda Constitucional é criado o Fundo de Estabilização Fiscal, que permite a desvinculação de até 20% da arrecadação por meio das contribuições sociais. Emenda essa que vem sendo prorrogada até os dias de hoje. Estudos de instituições como a ANFIP, IPEA e TCU mostram a grande diferença nos resultados do OSS com e sem a DRU. De acordo com a última instituição, de 2004 a 2007, a seguridade, com a DRU, foi deficitária em todos os anos. Sem a DRU, foi superavitária, também em todos os anos (SALVADOR, 2010b).

Outros fatores que fazem com que o orçamento da seguridade não seja implementado, são o falso déficit da previdência social, onde apenas as receitas líquidas e despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são divulgadas como se fossem o orçamento da previdência, o que não existe (existe sim, o orçamento da

seguridade social, que é composto por muitas outras fontes de financiamento), a falta de transparência ao não serem divulgados os valores desvinculados da seguridade, uma vez que este recurso passa a ser considerado arrecadação financeira do orçamento fiscal e os erros de contabilidade de receitas que deveriam ser da seguridade, como multas, partes de juros, correção monetária e recuperação de dívidas, que acabam sendo somadas como parte do orçamento fiscal. Um exemplo é o orçamento do Fundo de Saúde Militar, que tem receitas contabilizadas no OF e despesas no OSS (SALVADOR, 2010b).

Trazendo o debate para a esfera do Distrito Federal, este, tem como Lei Fundamental a Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada no dia 08 de junho de 1993. Lei esta que dispõe a respeito do orçamento do DF, onde, como diz o art. 149, cabe ao Poder Executivo, estabelecer por meio de lei, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, onde ocorre o planejamento das receitas e despesas do GDF e da seguridade social no mesmo.

No que diz respeito aos tributos, a Lei Orgânica em seu artigo 125 diz que segundo a função social que têm os impostos, devem ser observados os critérios de progressividade, porém, o sistema tributário do DF é regressivo, com taxas altas nos impostos indiretos e taxações baixíssimas sobre patrimônio e renda. Ainda segundo a autora, os tributos regressivos são característica não só do DF mas também da União, e se traduzem como marcas do neoliberalismo permeado no Estado. Esses e outros dados mostram que por mais que hajam particularidades nos estados e municípios em relação ao que se tem produzido sobre a seguridade social em âmbito nacional, essas esferas são muito influenciadas pelo movimento macro da economia e da política, o que tem implicações sobre as políticas sociais em suas políticas estaduais, municipais e do DF, que tem atribuição tanto de estado como de município (FREITAS, 2011).

2.2 - Particularidades do orçamento nas políticas de saúde, assistência social e previdência social

Dentre os mecanismos neoliberais que têm exercido grande influência sobre as políticas sociais, destacam-se a focalização na pobreza extrema, a privatização das políticas, passando para a sociedade civil a responsabilidade pela execução das mesmas,

por meio da filantropia e da "responsabilidade social" do mercado, a centralidade dos programas de transferência de renda e a regressividade tributária (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010).

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso a seguridade social é orientada pela privatização e mercantilização. Privatização principalmente por parte da política de assistência social, onde as parcerias e a responsabilidade social conferem à política, como diz Silva (2012), a condição de não política e a conduzem à refilantropização. Já a mercantilização está caracterizada nas políticas de previdência social e de saúde, com a residual intervenção do Estado, cabendo ao mercado organizar e gerir seguros sociais e serviços de saúde que passam a ser novos ninchos de investimento capitalista no país.

Assim, as tendências orçamentárias da seguridade social tem sido a perda do valor real em vista da carga tributária e das demandas sociais, a permanência da previdência como maior destinatária dos recursos da seguridade social e ampliação da participação das políticas de assistência social no orçamento após a unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família - PBF (SILVA, 2012).

A partir do Plano Real o custeio da seguridade social vem se dando de forma que as fontes de financiamento são separadas, com empregados e empregadores custeando a previdência social e as contribuições sociais incidentes sobre o lucro e a movimentação financeira sendo destinadas às políticas de saúde e assistência social. Como mostra Salvador (2012a), no período de 2001 a 2011, 7% dos recursos da seguridade social eram provindos de impostos gerais. Estes chegaram a representar 9,23% do total em 2001 e foram reduzidos a 6,45% no ano de 2011. Durante o período, as contribuições sociais somaram 89,46% das fontes de financiamento.

Como diz o autor, o principal encargo sobre os empregadores para o financiamento da seguridade social, com destaque para a previdência, é a contribuição das empresas sobre os assalariados segurados, que corresponde a 20% sobre o total das remunerações pagas a qualquer título, acrescidas de 1% a 3% para o financiamento das prestações por acidente de trabalho conforme o índice de risco da profissão e atividade (SALVADOR, 2012a).

Já no âmbito das pessoas físicas, os trabalhadores assalariados são os principais contribuintes da previdência, com contribuição calculada mediante a aplicação da

correspondente alíquota sobre o seu salário de contribuição mensal, limitado ao teto de R\$ 430,78, contribuição que já passa a ser regressiva a partir do momento que aqueles que ganham valores que no cálculo excedem o valor do teto contribuem proporcionalmente menos do que os trabalhadores com remunerações menores. Além dessas fontes, existem ainda as contribuições dos segurados facultativos e do seguro especial (SALVADOR, 2012a).

Em termos de orçamento e abrangência, a previdência social é a grande política social e pilar central da seguridade social no Brasil (SALVADOR, 2012a). Na forma como está configurada, segue a lógica do seguro, porém, foi erguida na base da solidariedade dos trabalhadores, de modo que aqueles que estão ativos, financiam os que não podem mais trabalhar. A política tem seus recursos ligados ao salário mínimo e em 2010 estes foram da ordem de 254,8 bilhões de reais, atingindo mais de 28 milhões de beneficiários.

A política de saúde obteve na Constituição grandes avanços, no que tange aos princípios e diretrizes que passam a orientar as ações. Em conjunto com o documento, por meio da Emenda Constitucional 29/2000, o seu financiamento também dá passos importantes para a materialização do Sistema Único de Saúde (SUS). Ainda assim, persiste como consenso no setor, que este não recebe a quantidade de recursos que necessita para o atendimento da população. Há um subfinanciamento da saúde, herdado do passado, mas com contínuas dificuldades, como a de encontrar novas formas de financiamento, sejam constantes e estáveis, seja apenas transitórias após a extinção da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). Como exemplo, o insucesso na implementação da Contribuição Social da Saúde (CSS). Deste modo, existe um movimento no Estado de busca por novas alternativas de financiamento constantes e estáveis ou não. Esse subfinanciamento ainda acarreta uma permanente disputa política por recursos seja entre níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), seja no mesmo nível, entre instituições (COHN; PINTO, 2011).

Omena (2013) traz o dado de que em 2011 apenas 8,7% do orçamento federal foi destinado à saúde. Cabe ressaltar que atualmente o "Movimento Saúde +10" vem lutando pela garantia de 10% das receitas correntes brutas do Governo Federal para a saúde. O Conselho Nacional de Saúde elaborou o Projeto de Lei de Iniciativa Popular

321/2013 que obteve mais de 1,9 milhão de assinaturas e atualmente tramita na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara Federal, onde segundo a entidade já vem sofrendo com modificações e mutilações.

Segundo Salvador (2012b), a CPMF respondia por um terço dos recursos da política de saúde. O autor corrobora o exposto por Cohn e Pinto ao trazer que com a extinção da CPMF em 2007 e a não extinção da DRU, o governo vem buscando novas formas de financiamento, não para a saúde, mas sim para a seguridade social como um todo, onde embora a DRU a partir de 2008 não tenha mais tanto impacto como teve no período de 2000 a 2007, a desvinculação de recursos permanece alta, retirando, por exemplo, da seguridade social, 50,4 bilhões de reais só no ano de 2011.

Cohn e Pinto apontam que outro consenso na área da saúde é o de que a Constituição foi um marco legal ao "desenhar" o organograma institucional do sistema de saúde, com seus princípios, diretrizes e fontes de financiamento, sobre os quais a política viria a ser construída e consolidada (2011). Como diz o artigo 198 da Constituição, as ações e serviços de saúde em um sistema único seguem as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

O parágrafo único do mesmo artigo ainda dispõe que este sistema único deve ser financiado, nos termos do artigo 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Verifica-se no financiamento da saúde a dicotomia do papel que as políticas sociais assumem sendo ao mesmo tempo em prol do social e do capital, ao se observar que gastos realizados nessa política muitas vezes podem ser interpretados como investimentos ao gerar mais valor por meio do processo multiplicador de renda, exercendo sua capacidade regulatória e fomentando a saúde enquanto setor produtivo, ampliando por outro lado, o acesso da população a medicamentos por meio de uma política de assistência farmacêutica, por exemplo (DAIN apud COHN; PINTO 2011). Há também um rearranjo no pacto federativo com relação à responsabilidade financeira, de modo que as ações e serviços primários à saúde aumentaram 38% na esfera federal

(de 35,36 a 48,68 bilhões), 137% na esfera estadual (de 10,91 a 25,88 bilhões) e 147% na esfera municipal (de 12,74 a 31,44 bilhões) de 2000 a 2008 (a preços de 2011), o que mostra a crescente pressão sobre os municípios para o aumento de recursos nessa função, com a demanda sendo dirigida diretamente à essa esfera. Dada a disparidade da base de recursos, estes dados demonstram um comprometimento da capacidade redistributiva do Estado ao prover serviços de saúde, ferindo a equidade, um dos princípios do SUS (COHN; PINTO, 2011).

As autoras ainda trazem que a atenção básica em saúde deve ser universalizada e não apenas para os pobres, sendo importante para tal, investimentos nos níveis secundário e terciário para que haja a integralidade da satisfação dos usuários.

Além da citada herança histórica (mas não só) do subfinanciamento da saúde no país, temos como outra dimensão dessa herança a robustez, sofisticação e magnitude do subsistema privado de assistência médica, que exerce seu predomínio por meio do atendimento de média e alta complexidades, potencialmente mais rentáveis pois são subsidiadas pelo próprio Estado com a renúncia fiscal, ao mesmo tempo que lhe é garantido um "mercado cativo de usuários" (COHN; PINTO, 2011).

Como diz Omena (2013), vem ocorrendo desde os anos 90 um processo de universalização excludente da saúde, de modo que à medida que o acesso aos serviços de saúde se torna universal, sem a necessidade de vínculo empregatício, as camadas médias do proletariado migram para a rede privada de saúde, o que inclusive foi funcional à expansão do mercado no setor, ao observarmos que as medidas de privatização se combinam com a permanência das instituições públicas de saúde porque só ocorrem nas atividades rentáveis ao capital. Essas mudanças estão de acordo com as propostas pelos organismos financeiros internacionais, que têm como eixo a atuação do Estado em conjunto com o setor privado.

Também as operadoras de plano de saúde, ao não possuírem cobertura estrutural para atender a demanda de alta complexidade, obrigam seus segurados a utilizarem os serviços públicos, sem a devida reposição financeira ao SUS. Operadoras essas que aumentaram suas receitas de cerca de 23 bilhões de reais em 2001 para mais de 97 bilhões em 2007, chegando a ultrapassar o valor de 84 bilhões de reais em 2011 (OMENA, 2013).

A análise de Omena (2013) vai de acordo com os escritos anteriores ao

demonstrar que vem ocorrendo uma inversão da complementariedade do setor público pelo privado. Estima-se que 60% dos recursos públicos de saúde são alocados na rede privada por meio de convênios e compra de serviços privados de média e alta complexidade, o que vai de encontro ao que defendeu o Movimento de Reforma Sanitária, registrado no Relatório da 8ª Conferência Nacional de Saúde, ou seja, uma estatização progressiva do setor.

Ainda segundo Omena, outra forma de expansão do setor privado é pelo repasse da gestão do SUS para modalidades não estatais, viabilizados pelas Organizações Sociais (OSs), criadas pela Lei 9.637/98, pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), criadas pela Lei 9.790/99, pelas Fundações Estatais de Direito Privado (Projeto de Lei Complementar nº 92/1997) e pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EHBSEH) criada pela Lei 12.550/2011. O modelo mais utilizado nos estados e municípios é o das OSs, que tem total imunidade ao controle que incide sobre as entidades públicas e ao Controle Social.

Cohn e Pinto (2011) criticam o fato de ao mesmo tempo em que recebe volumosos subsídios do Estado, o subsistema privado acaba sendo regulado pela agência reguladora setorial - Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (criada por meio da Lei 9.961/2000 para regulamentar e fiscalizar o setor, baseando-se no artigo 174 da CF ao definir o estado como agente normativo e regulador da atividade econômica) - a partir de uma perspectiva do mercado e não dos princípios e diretrizes do SUS.

Cohn e Pinto defendem que talvez a mais grave das contradições do SUS e das políticas de saúde é:

[...] o novo processo de privatização que vem sofrendo a partir das novas propostas de gestão, o qual consiste na contratação de entidades públicas de direito privado. Isso significa que os equipamentos de saúde da administração direta passam a ser geridos por contratos de gestão, com metas a serem atingidas em determinados períodos de tempo, ao que se vinculam os repasses de recursos. Desse modo, estabelecem-se metas de cobertura e produção de serviços para que esses novos entes cumpram, fazendo com que a oferta de serviços se dê a partir de um cálculo de demanda e de produção de serviços que caibam dentro do orçamento proposto quando da sua contratação. Essa modalidade de gestão necessariamente implica na contenção de uma demanda que por natureza - por serem serviços do SUS - é aberta e, portanto, não passível de delimitação prévia, não ser a dada pelos limites da capacidade instalada. (COHN; PINTO, 2011, p. 194).

Relacionado a esse processo de privatização, o crescente processo de precarização das condições de trabalho, com a redução de direitos dos trabalhadores que passam a ser contratados não de acordo com as leis que regem os servidores públicos e sim pela CLT, muitas vezes por meio de contratos temporários. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem impacto direto nesse processo, ao estabelecer limites de gastos com o pessoal da administração direta, o que leva à terceirização de muitas etapas do processo de trabalho e da sua gestão.

Um fenômeno importante que vem sendo observado no estudo da política social desde a década de 1970 é o ataque às políticas universais de proteção social, impulsionados por governos liberais-conservadores como os de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estado Unidos. A conjuntura que permite a nova ascensão dos ideais liberais e, conseqüentemente, suas repercussões sobre a política social perpassam pelo fim da prosperidade econômica em mais uma crise do capital (PEREIRA, SIQUEIRA, 2010).

Objetivamente, as implicações para as políticas de proteção social são a focalização de programas na pobreza extrema, a privatização das políticas sociais, a centralidade dos programas de transferência de renda, no que vem sendo chamado de monetarização das políticas sociais e a regressividade tributária para o financiamento dessas políticas (PEREIRA, SIQUEIRA, 2010), e o estudo do orçamento da seguridade social permite a visualização desses fenômenos também no Brasil. Segundo Behring e Boschetti (2011), de 1999 a 2005, pôde-se observar que a assistência teve uma ampliação na participação dentro do OSS. Também Salvador (2010b), aponta esse fenômeno em estudo do ano de 2000 a 2007, o que, segundo o autor indica uma tendência recente na alocação dos recursos do OSS, de priorização de políticas focalizadas em detrimento de políticas sociais universais.

Salvador (2010b) ainda traz que programas de transferência de renda sob condicionalidades e focalizados não previstos na Constituição cresceram 15 vezes durante o período. 93% do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no ano de 2006 foi destinado ao Programa Bolsa Família. Segundo o autor, o crescimento da assistência frente à previdência e à saúde vem trazendo uma nova configuração de seguridade social, onde o desenho de proteção social é posto em disputa, por se tratar de uma forma diferente de enfrentar a “questão social”, com

políticas focalizadas na extrema pobreza que vão de encontro à universalização da seguridade social.

Battini, Colin e Fowler (2001) defendem o Conselho e Fundo de Assistência Social como mecanismos fulcrais na destinação, orientação e controle do financiamento da política. Em estudo realizado em municípios do Paraná, encontrou-se precariedade de conhecimentos em relação ao financiamento da assistência e no gerenciamento dos recursos, ao mesmo tempo em que se encontram entraves administrativos e burocráticos que não permitem um acesso rápido aos recursos do Fundo Nacional da Assistência Social. Segundo os autores, tem se conservado nos municípios, procedimentos incompatíveis com a política constitucional, o que desvirtua a correta utilização do fundo e traz conseqüências negativas para a política e sua execução.

Sobre o financiamento da assistência, Silva (2012), contribui ao apontar que em 2009, 86,8% do Benefício de Prestação Continuada foi financiado pela COFINS, um imposto regressivo, uma vez que é repassado ao consumidor. O tributo ainda foi responsável por 93,43% do Programa Bolsa Família.

Ainda segundo a autora, os programas de transferência de renda vêm rendendo somas ao capital financeiro por meio da remuneração dos agentes pagadores dos benefícios, ou seja, aos bancos envolvidos no manuseio dos recursos. De 2006 a 2010, mais de 62 milhões de reais foram destinados ao serviço, recursos de maior dimensão do que o de alguns programas da política. Para além, esses recursos, tanto os obtidos para realizar o pagamento dos programas, quanto os “*subtraídos por meio da inclusão bancária*”, uma vez que os beneficiários obrigatoriamente passam a deter contas bancárias para o recebimento dos benefícios, entram para o circuito da valorização e contribuem para uma maior exploração da força de trabalho, ao passo que esses recursos entram no circuito de valorização e especulação, e como uma relação de trabalho capitalista, não remunera os trabalhadores que os gerenciam (SILVA, 2012).

Boschetti, Teixeira e Salvador (2013) também trazem a persistência do insuficiente financiamento da assistência apesar do crescimento nominal e percentual dos recursos da política nos últimos anos. As principais dificuldades enfrentadas são a falta de regulamentação a respeito das porcentagens do cofinanciamento da política entre União, estados e municípios e da ausência de critérios de transferência de recursos dos fundos estaduais de assistência para os municipais, de modo que os municípios têm

sido os principais financiadores dos serviços socioassistenciais, enquanto se verifica uma reduzida participação da esfera estatal no cofinanciamento. Na esfera federal o que se têm é a concentração de recursos nos benefícios monetários, o que fragiliza a consolidação do SUAS nos municípios.

Desse modo, a assistência, da forma como vem sendo gerida e executada na conjuntura neoliberal, passa a ser mais um instrumento apropriado pelo capital, perdendo em muito, a sua perspectiva de direito social.

Capítulo III

Gastos da Seguridade Social no Distrito Federal

Este capítulo tem por objetivo analisar a Seguridade Social no âmbito do GDF no Plano Plurianual de 2008 a 2011. Busca identificar a importância dada à seguridade social e suas políticas no orçamento público do Distrito Federal como um todo, bem como as características dessas políticas do ponto de vista dos gastos públicos liquidados no Orçamento da Seguridade Social. Para tanto, inicialmente é feita uma contextualização sobre o Distrito Federal destacando algumas de suas principais características econômicas, sociais e políticas, seguida da apresentação e análise dos

dados da execução orçamentária do GDF com a seguridade social.

3.1 - Distrito Federal: caracterização econômica e social

Para analisarmos o orçamento da seguridade social, é necessário estudar não somente os dados numéricos deste orçamento, ou seja, a execução orçamentária da seguridade social. É importante observar também as perspectivas trazidas pelos documentos que compõem o orçamento em suas abordagens teóricas e políticas.

Alguns documentos orçamentários trazem indícios da política econômica adotada, da concepção de seguridade social e mesmo de Estado, que tem o governo, por meio de sua fundamentação teórica para a adoção dos programas e serviços que se pretende realizar. No Distrito Federal, foram analisados os seguintes documentos: Plano de Desenvolvimento Econômico e Social relativo ao período de 2007 a 2010, o PPA e suas avaliações anuais referente ao período 2008 a 2011, as LDOs no texto da lei, suas metas e prioridades e as LOAs também no texto lei (estes últimos, todos referentes ao período 2008/2011) e por fim, os Manuais de Planejamento e Orçamento e os Relatórios de Prestação de Contas da SEPLAN referentes a cada ano do período. Todos esses documentos trazem indícios que podem ser confirmados ou não pelos dados numéricos, por vários motivos (como desastres naturais, ou outros acontecimentos imprevistos), mas já demonstram os objetivos traçados para o período em que estarão em vigência.

Antes, porém, é importante fazer uma contextualização política, econômica, e social a respeito do Distrito Federal, uma vez que esses documentos e seu conteúdo estão inseridos em toda uma conjuntura com especificidades bastante significativas.

No período do Plano Plurianual de 2008 a 2011, o Distrito Federal teve como governador, José Roberto Arruda, do Partido Democratas (DEM), além do primeiro ano de mandato de Agnelo Queiroz, do Partido dos Trabalhadores (PT). De acordo com a dinâmica do ciclo orçamentário, a concepção e execução do PPA nos três primeiros anos esteve sob responsabilidade do governo do DEM, e a execução no último ano e avaliação deste PPA envolve o governo do PT.

Trazendo um breve histórico da burocracia governamental do Poder Executivo, no ano de 2006, José Roberto Arruda, que já vinha de um histórico de acusação de

improbidade administrativa pela violação do painel eletrônico do Senado Federal no ano de 2000, quando renunciou ao seu cargo e deixou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) para fugir de uma possível cassação, foi eleito Governador do Distrito Federal em primeiro turno para governar o Distrito Federal no período de 2007 a 2010. Porém, em novembro de 2009, a Operação Caixa de Pandora da Polícia Federal trouxe à tona um escândalo de corrupção o envolvendo, o que culminou na cassação de seu mandato em março do ano seguinte. Como o Vice-Governador, Paulo Octavio havia renunciado ao cargo no mês anterior, alegando falta de apoio político, ocorreram eleições indiretas, empossando o advogado Rogério Rosso para governar até que fossem realizadas as eleições diretas regulares, no ano seguinte.

Para além dos (graves) escândalos de corrupção, se tratava de um governo de um partido que apesar do nome, Democratas, defende em seu ideário¹¹ a livre competição econômica sem a intervenção estatal. Sem a pretensão de discutir as concepções políticas do partido de uma forma mais profunda, os escritos deste, ainda defendem que existe sim um espaço de atuação estatal na área social, mas claramente, este não é o maior de seus interesses. Antes, vemos com muito mais veemência a importância dada ao livre mercado e ao processo de desenvolvimento nacional. Uma mistura dos discursos nacional desenvolvimentista e neoliberal. Este pode ser um ponto importante para sinalizar os objetivos que o "governo Arruda" teria e a direção dos gastos estatais, mas iremos nos aprofundar nesses assuntos com a análise dos documentos já citados.

Como diz Boschetti (2009), o ponto de vista da totalidade concreta tem os fenômenos sociais como produto e produtor do todo, sendo do ponto de vista econômico, importante relacionar a política social com questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de vida da classe trabalhadora. Para tanto, também são trazidos alguns dados econômicos e sociais do DF, para que possam ser relacionados às informações relativas à seguridade social no intuito de conhecer um número maior de determinantes sociais, complexos que formam a totalidade social, categoria central de análise do método dialético.

O Distrito Federal segundo a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), acumulou 117,5 bilhões de reais em 2008, R\$ 131,4 bilhões em 2009, R\$ 149,9 bilhões em 2010 e R\$ 164,5 bilhões em 2011 em valores correntes de cada

¹¹ Disponível em: <<http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/01/Ideario-do-Democratas.pdf>>

ano, oscilando entre a oitava e sétima maior economia do Brasil e respondendo por 3,9% da economia nacional em 2008, 4,1%, em 2009 e 4% em cada um dos anos de 2010 e 2011. O Produto Interno Bruto do Distrito Federal (PIB-DF), calculado pela CODEPLAN em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) cresceu 4,0% de 2008 a 2009, bem acima da média nacional de 0,3%, 4,3% no ano seguinte, desta vez ficando bem abaixo do crescimento do país, de 7,5%. Obteve ainda um crescimento de 4,1% de 2010 a 2011, porcentagem acima da média nacional, de 2,7%. O PIB *per capita* anual alcançou o volume de R\$ 63.020,02 em 2011, o maior do país com quase o dobro de São Paulo, que detém o segundo maior volume, calculado em R\$ 32.449,06 e quase o triplo da média nacional, de R\$ 21.535,65. Segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), o DF teve o segundo maior ritmo de expansão do PIB *per capita* do país de 1995 a 2008 (6,5%), com Tocantins tendo o maior ritmo (9,2%).

Já o PIB da Área Metropolitana de Brasília, que consiste em uma área composta pelo Distrito Federal, mais 11 municípios situados no seu entorno, no ano de 2012 foi calculado em 157,5 bilhões de reais em valores correntes, ou seja, acrescendo 7,6 bilhões de reais ao PIB-DF. Com uma população de 961 milhões de pessoas, a AMD, que aliás, tem muito pouco espaço no diagnóstico social do DF, injustificado, pelos não menores problemas sociais, também deve ser destino dos recursos públicos do DF. Como diz a Lei Orgânica do DF em seu artigo 9º, o Distrito Federal deve buscar a integração com a região do entorno no que diz respeito ao desenvolvimento econômico-social.

Em outro estudo, sobre a evolução do IDH no DF e na área metropolitana de Brasília, a CODEPLAN ainda traz que o ente da federação tem o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), medido em 0,824 no ano de 2010¹² e detém os maiores índices de desenvolvimento do país nos quesitos renda, longevidade e educação. Porém, o estudo mostra que muitos dos municípios que se situam nos arredores do DF apresentam índices que segundo os parâmetros adotados no estudo são medianos (de 0,600 a 0,699)¹³. É bem verdade que o estudo mostra um crescimento

¹² Em uma escala de 0,000 onde a índice de desenvolvimento seria extremamente baixo a 1,000 representando um altíssimo índice.

¹³ As Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal do Atlas de Desenvolvimento Humano consideram de 0 a 0,499 muito baixo, de 0,500 a 0,599 baixo, de 0,600 a 0,699 médio, de 0,700 a 0,799 alto e de 0,800 a 1,000 muito alto (CODEPLAN).

considerável do IDH dos referidos municípios no período de 2000 a 2010, porém, estes, ainda se encontram bem abaixo dos resultados apresentados pelo Distrito Federal. Aqui já começamos a identificar a desigualdade existente não só da população do DF em relação a estes municípios, mas também dentro do próprio Distrito Federal.

Estudo do Ipea de 2010 ainda aponta que de 1995 a 2008 o DF foi o segundo ente da federação com maior ritmo de expansão do PIB *per capita* (6,5%, atrás do estado do Tocantins com 9,2%). Porém, no mesmo período, teve a segunda menor diminuição acumulada da taxa de pobreza (18,2%, atrás apenas do Amapá com 12%). A taxa de pobreza absoluta do DF em 2008 era de 23,8% e a taxa de pobreza extrema, 7%, o que mostra um crescimento econômico bastante significativo mas com uma distribuição de renda bem abaixo da que vem sendo feita em todo o restante do país e do que seria necessário para diminuir minimamente a desigualdade no local.

Também trazendo dados sobre o assunto, o diagnóstico social do DF afirma que a taxa de pobreza em 2008 seria de 4,27%, com um percentual de 3,56% no ano seguinte, sem dados a respeito de 2010 e taxa de pobreza absoluta de 3,13%, 2,25% e 1,6% nos anos de 2008 a 2010 respectivamente. Apesar da divergência, são números significativos e que demandam a serviços públicos e, conseqüentemente, recursos.

Dados do Censo 2010 apontam o Distrito Federal como o ente da federação com o maior Índice de Gini¹⁴, o que indica uma baixa distribuição de renda. O documento ainda apresenta que no período de 2000 a 2011 o DF, juntamente com os estados do Amazonas e Roraima foram os entes da federação que tiveram aumentos do índice, que no país como um todo diminuiu, como mostra a tabela 1.

Tabela 1 - Índice de Gini segundo unidades da federação 2000/2010

Unidade da Federação	2000	2010
Brasil	0, 611	0,575
Rondônia	0,588	0,545
Acre	0,580	0,569
Amazonas	0,592	0,598
Roraima	0,569	0,579

¹⁴ Índice pelo qual a distribuição da renda de salários é medida de zero, onde a desigualdade seria nula, e um, onde a desigualdade seria absoluta, com apenas um indivíduo sendo responsável por toda a arrecadação.

Pará	0,601	0,574
Amapá	0,583	0,576
Tocantins	0,608	0,574
Maranhão	0,593	0,572
Piauí	0,603	0,576
Ceará	0,614	0,573
Rio Grande do Norte	0,597	0,574
Paraíba	0,586	0,575
Pernambuco	0,611	0,578
Alagoas	0,605	0,580
Sergipe	0,607	0,592
Bahia	0,602	0,580
Minas Gerais	0,599	0,544
Espírito Santo	0,598	0,557
Rio de Janeiro	0,590	0,579
São Paulo	0,578	0,555
Paraná	0,599	0,538
Santa Catarina	0,568	0,497
Rio Grande do Sul	0,581	0,537
Mato Grosso do Sul	0,616	0,553
Mato Grosso	0,611	0,541
Goiás	0,611	0,547
Distrito Federal	0,630	0,634

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010./ Censo Demográfico 2010.
Elaboração própria.

Mesmo sendo um indicador da desigualdade social no DF, o coeficiente de Gini, é uma referência adotada com ressalvas, uma vez que, é uma das controvérsias existentes no debate da desigualdade econômica. Se por um lado seu uso é vantajoso para verificar ao longo dos anos as diferenças de renda entre indivíduos de uma população, por outro lado, ele não mede a desigualdade entre classes, uma vez que não são distinguidas as fontes de renda. Este índice é incapaz de medir a quantidade de riqueza e pobreza de um país, pois mede apenas as diferenças de renda entre indivíduos de uma mesma população, e não pode comparar ricos e pobres de diferentes países, uma vez que a parcela pobre da população de um país pode apresentar enormes diferenças de acesso à necessidades humanas básicas em relação a outras (AMORIN; SALVADOR, 2010).

Quanto à dimensão do trabalho, segundo a CODEPLAN, reunido dados de 20 anos da Pesquisa de Emprego e Desemprego, após um período de agravamento dos indicadores de mercado de trabalho, com baixo nível de geração de empregos e aumento na taxa de desemprego, com acentuada queda no rendimento médio da

população que durava desde 1997, a partir de 2004 há um período de recuperação do mercado de trabalho, seguido, porém de uma inflexão ocorrida no ano de 2011. No ano de 2008 a taxa de desemprego total em razão da população economicamente ativa foi de 16,6%. No ano seguinte 15,8%. Em 2010 caiu para 13,6% e em 2011 ficou em 12,4%. Além do índice de Gini, esta questão da desigualdade se expressa em indicadores relacionados ao emprego e desemprego, rendimento, educação, população em situação de rua e à previdência social, saúde e assistência social.

Em outro estudo, a CODEPLAN ao analisar dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2012 indica que 19,7% dos trabalhadores do DF não têm a carteira assinada. São trabalhadores que muitas vezes não têm acesso à previdência social, mesmo com o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), criado pelo Governo Federal para que autônomos pudessem ter acesso à política com percentual de contribuição de 11%. Nove pontos percentuais a menos do que o mínimo pago quando se tem carteira assinada. A respeito do trabalho infantil, o estudo aponta que 0,44% das crianças até 14 anos trabalham e 14,96% de 15 a 17 anos também o fazem¹⁵.

Já o rendimento médio anual dos trabalhadores assalariados (sem trabalhadores domésticos) diminuiu de R\$ 2.247 em 2008 para R\$ 2.206 em 2011, enquanto que o rendimento geral da população subiu de R\$ 1.959 para R\$ 2.041 como é possível observar na tabela 2.

Tabela 2 - Rendimento médio real anual por ocupação no DF - 2008 a 2011

Valores em reais, atualizados até maio de 2011 pelo IPCR-SDE/GDF

Ocupação/ período	Total	Assalariados	Autônomos	Empregadores	Empregados Domésticos
2008	1.959	2.247	998	4.210	531
2009	2.064	2.369	1.010	4.275	573
2010	2.039	2.270	1.085	4.401	616

¹⁵ Embora o trabalho infantil ainda não tenha sido erradicado, dados do diagnóstico social do DF feito também pela Companhia mostram uma diminuição no número de crianças e adolescentes inseridos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) do Governo Federal no DF de 2007 a 2011, onde também foi constatado um aumento no número de crianças de 10 a 14 anos trabalhando.

2011	2.041	2.206	1.231	4.175	670
-------------	-------	-------	-------	-------	-----

Fonte: CODEPLAN, Balanço 20 anos Pesquisa de Emprego e Desemprego, dezembro de 2011. Elaboração própria.

Já em estudo do ano seguinte a CODEPLAN traz que a razão do rendimento médio mensal das mulheres em relação à dos homens da população economicamente ativa é de 0,725, ou seja, elas recebem quase 30% a menos que eles, com média de R\$ 3.056,00 para homens e R\$ 2.216,00 para mulheres. Segundo este estudo a rendimento médio no ano de 2012 ficou em R\$ 2.654,00, o maior do país.

Estudo da CODEPLAN a respeito da distribuição dos postos de trabalho mostra que 47,72% dos empregos do DF estão situados na Região Administrativa (RA) Brasília, a maior empregadora com larga diferença para as que ocupam as posições seguintes, Taguatinga, com 8,96% e Ceilândia, com 6,73%. Em contrapartida, a RA Brasília concentra apenas 8,1% da população do DF. Das 30 RAs que compõem o ente federativo, 27 concentram 3% ou menos dos postos de trabalho. Apenas cinco RAs são superavitárias na relação população e postos de trabalho. Além de Brasília, as outras quatro regiões que compõem a lista (Lago Sul, Núcleo Bandeirante, SIA e Taguatinga) concentram apenas 9% da população. O estudo não aponta quantas RAs são deficitárias, porém, das cinco mais deficitárias, todas constam entre as dez mais populosas do DF e juntas representam 36,6% da população. Além disso, como o próprio estudo destaca, são RAs de renda baixa e atividade econômica pouco desenvolvida.

A respeito da população em situação de rua, segundo Pereira (2013), estima-se que 2500 pessoas se encontravam em tal no ano de 2011. Destas, cerca de 1972 adultos, dos quais 71,5% eram trabalhadores e 10,6% recorriam a esmolas. Também nessa situação, 319 crianças e 221 adolescentes. Como diz o autor, se trata de um grande contingente de pessoas em situação de rua no DF, sem acesso a políticas públicas essenciais e submetidos a condições de vida sobremodo adversas.

Também dados apresentados por reportagem do Correio Braziliense ¹⁶ (20/10/2011) afirmam que 77% dos moradores de rua do DF estão nesta situação há

¹⁶ Disponível em:

<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/10/20/interna_cidadesdf,274734/quase-metade-dos-moradores-de-rua-esta-longe-de-casa-ha-mais-de-3-anos.shtml>.

mais de três anos e 59,6% já sofreram violência.

Ao fazer a análise dos dados da PNAD 2012, a CODEPLAN também traz informações importantes sobre a população do DF: 6% dos 2,7 milhões de habitantes não têm nenhuma instrução, 17,4% têm de um a cinco anos de estudo, 48,2% têm de seis a onze anos de estudo, 9,8% e 18% completam a estatística com 12 a 14 anos de estudo e 15 anos ou mais, respectivamente. Números que mostram a importância do investimento em educação, que embora não faça parte da seguridade social na sua concepção legal e, portanto, não seja tema deste trabalho, é um direito social básico que deve ser assegurado pelo Estado.

Em outro estudo, de 2013, a respeito da população idosa do DF, a CODEPLAN ainda traz que estes são 12,8% da população total, dos quais, 56% mulheres e 51% têm baixa escolaridade e mais uma vez vemos uma grande diferença na renda média de homens (R\$ 3.273,00) e mulheres (R\$ 1.668,00). Também vemos que a renda média varia muito de acordo com as regiões administrativas. Enquanto no Lago Norte temos uma renda média de R\$ 7.245,12, no Itapoã ela é de R\$ 637,45. Podemos ver a desigualdade também quando é abordado o acesso a planos de saúde privados, uma vez que no Lago Sul 90,7% dos idosos têm acesso, enquanto que na Estrutural, apenas 1,5% destes o têm. Cabe lembrar que neste trabalho há o posicionamento de defesa da saúde pública, gratuita, de qualidade para toda a população, mas este dado a respeito do acesso aos planos de saúde é mais um indicador da concentração de renda que existe no Distrito Federal.

A respeito da ocupação dos idosos, 60% são aposentados. Levando em conta que outros 12,7% trabalham e 9,6% que são pensionistas, temos ainda 17,7% dessas pessoas dependendo da renda de outras pessoas para sobreviver, sem aparo do Estado no que diz respeito à renda.

Um dado preocupante é que a taxa de mortalidade infantil vem aumentando. De 11,09 óbitos para cada mil nascidos vivos em 2007 passou para 12,7 no ano de 2010. As taxas de mortalidade na infância e materna também aumentaram. De 13,31 e 38,5 óbitos a cada 100 mil nascidos vivos para 14,28 e 47,4 respectivamente no mesmo período.

A cobertura populacional da Estratégia Saúde da Família aumentou, de 16,30 da população em 2007 para 31,99% em 2011. Também a cobertura dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) teve aumento no período, de 0,1 para cada 100 mil habitantes para

0,25 em 2011, porém, com variações durante o período. O próprio documento ainda admite que apesar do aumento, a cobertura ainda está muito aquém do orientado pelo Ministério da Saúde, que é um CAPS para cada 100 mil habitantes.

Todos esses dados nos mostram que o período abrangido pelo PPA 2008/2011 apresentou um PIB expressivo, elevados índices de renda e desenvolvimento humano, porém, com grande concentração de renda e desigualdade social, uma elevada taxa de desemprego e um período de grande instabilidade política. Esses são elementos que expressam alguns aspectos referentes às condições de vida da população, as desigualdades que atingem a classe trabalhadora, e a demanda por direitos e políticas sociais.

3.2 - Seguridade social e contrarreforma do Estado no DF

Prosseguindo na análise, são feitas reflexões a respeito das concepções dos documentos orçamentários em sua intenção teórica, além do aparato legal que regula o orçamento da seguridade social no DF.

A Lei Orgânica do Distrito Federal em seu artigo 149 dispõe que leis de iniciativa do Poder Executivo devem estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O plano plurianual deve ser elaborado com vistas ao desenvolvimento econômico e social do DF estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública no horizonte de quatro anos. A lei de diretrizes orçamentárias deve compreender as diretrizes e metas orçamentárias para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração da lei orçamentária anual, que deve conter o Orçamento Fiscal (OF), Orçamento de Investimentos e das Empresas Estatais (OI) e o Orçamento da Seguridade Social (OSS) do DF. O artigo dispõe em seu parágrafo 5º que o orçamento da seguridade social compreenderá receitas e despesas relativas a saúde, previdência e assistência social e receita de concursos de prognósticos, incluídas as oriundas de transferências.

O artigo 150, dispõe que os projetos de lei relativos ao orçamento do DF devem ser encaminhados à Câmara Legislativa, que tem a incumbência de os apreciar.

De acordo com o parágrafo primeiro, o projeto de lei do plano plurianual deve ser

encaminhado pelo governador à Câmara até o dia primeiro de agosto do primeiro ano de mandato. Cabe à casa legislativa, devolvê-lo para sanção até o encerramento da primeira sessão legislativa.

O parágrafo seguinte estipula o prazo de até sete meses e meio antes do fim do exercício financeiro para o envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias pelo Poder Executivo, devendo ser devolvido pelo Legislativo para sanção até o fim do primeiro período da sessão legislativa.

O parágrafo terceiro dispõe que o projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte será encaminhado até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro em curso, e devolvido para sanção, até o encerramento do segundo período da sessão legislativa.

Ainda em seu Título VI, Capítulo 1, a Lei Orgânica ao tratar da Ordem Social e do Meio Ambiente em suas Disposições Gerais, afirma em seu Artigo 203 que a seguridade social compreende o conjunto de ações de iniciativa do Poder Público e da sociedade civil com fins de assegurar direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. O parágrafo segundo dispõe que o DF promoverá o desenvolvimento e planejamento de ações de acordo com os artigos 194 e 195 da Constituição Federal, o que significa que o DF adota os mesmos objetivos que são assumidos pela seguridade em seu aparato legal na esfera federal (universalidade de cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados), bem como tem o mesmo modelo de financiamento, ou seja, deverá ser financiado por toda a sociedade, direta ou indiretamente, por meio de recursos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais de empregadores, trabalhadores e sobre as receitas de concursos e prognósticos.

O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, instituído pelo artigo 165 da Lei Orgânica do DF reúne os principais objetivos, diretrizes e políticas que o governo pretende executar nos quatro anos seguintes à sua formulação. É sempre elaborado um ano antes do PPA, cuja base estratégica formulada é detalhada em programas, ações e

metas, por meio dos anexos ao texto da lei. Na forma da Lei nº 3994/2007, o Plano de Desenvolvimento pontua os critérios norteadores da administração pública quais sejam; o da inovação, o do desenvolvimento e o da modernização da máquina administrativa e da gestão pública, "tendo em vista o papel central do Estado de articulador dos múltiplos interesses da sociedade". Mais uma vez a concepção de Estado é demonstrada, não como responsável pela promoção dos direitos e serviços sociais ou comprometido com uma sociedade equânime, mas apenas como um articulador de interesses.

O Plano de Desenvolvimento traz como a meta principal do governo a criação de condições para reduzir os desníveis sociais e regionais e promover o crescimento econômico equilibrado em todas as regiões administrativas (RAs), com o intuito de diminuir a pressão sobre o centro do DF por empregos. Ainda assim, não se tem um enfoque na desigualdade social no DF e nas RAs internamente, mas no desenvolvimento econômico com uma adequada ocupação do solo, favorável à sua expansão. As diretrizes gerais abordam a descentralização dos serviços públicos, da atividade econômica, integração dos Órgãos e programas da Administração Pública possibilitando a eficiência e a redução de custos, integração das atividades em saúde, educação, segurança e transportes visando maior produtividade e menores custos, modernização da gestão pública e a informatização de todos os processos administrativos. O documento ainda traz como projetos estratégicos a implantação da Agenda Estratégica criada por meio de decreto, instituindo o Modelo de Gestão para Resultados.

Já o PPA, Lei nº 4007/2007, define os quatro macro objetivos do Governo:

- Implementar Ações de Crescimento, Geração de Renda e Emprego, com Ênfase na Inovação e Competitividade;
- Assegurar o Crescimento Urbano Ordenado e a Sustentabilidade Ambiental;
- Adotar Ações de Enfoque no Equilíbrio Fiscal, na Gestão para Resultados e na Qualidade dos Serviços e do Atendimento ao Cidadão;
- Reduzir Desigualdades e Promover o Desenvolvimento Humano e Social.

Estes macro-objetivos mostram contradições de discurso de modo que em um deles, se busca a redução das desigualdades, porém em outro, temos a adoção de ações que visam o equilíbrio fiscal, que como diz Boschetti (2010), no âmbito federal são

historicamente ações que extraem do Estado brasileiro possibilidades de ampliação de alocação de recursos nas políticas sociais. A autora ainda mostra que esse fenômeno ocorre de forma mais clara no investimento na geração de empregos, que por sinal é outro macro objetivo adotado. Este, aliás, expressa uma contradição em si mesmo, ao vincular a geração de emprego com a competitividade. Também segundo Pacheco (2006), o desequilíbrio fiscal no GDF, somado à noção neoliberal utilizada na sua administração ocasiona a precarização do financiamento das políticas sociais assumindo a obrigação de honrar compromissos não com os cidadãos, mas sim com o capital, pensamento que também tem levado à privatização de várias atividades do Estado.

Também segundo Behring (2000), a necessidade levantada pelo debate a respeito do Estado no Brasil, de uma "reforma" como condição para o crescimento econômico e maior eficácia das políticas públicas vem sendo utilizada por um segmento de analistas que defendem o ajuste fiscal e um minimalismo estatal que na verdade só servem ao mercado e à mundialização do capital. Para tanto, além das privatizações e da desregulamentação financeira, defende-se um Estado gerencialista, tecnocrático e antidemocrático. Essa contrarreforma ganha força no Brasil principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o Plano Diretor da Reforma do Estado, com formulação dirigida por Bresser Pereira, por meio do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), conforme discutido brevemente no capítulo 1.

Os documentos também indicam a concepção da seguridade social por parte do Governo do Distrito Federal. E se a estratégia a nível internacional é a de compensar a crise do capital em sua concepção keynesiana por meio da assistência social (Pacheco, 2006), aqui ocorre o mesmo. O Plano de Desenvolvimento ao tratar do desenvolvimento social, expressa a intenção governamental de manter e ampliar os programas de transferência de renda, como Renda Minha e Cartão Solidariedade, além de programas assistenciais não monetários como Cestas Básicas e Pão e Leite. Outro aspecto importante: pretende oferecer, com o apoio da sociedade civil, oficinas técnicas e culturais para jovens e adolescentes de famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00.

Já no âmbito da saúde, a palavra é "modernizar". Com um tópico específico para o tema, são postos como objetivos o desenvolvimento de ações como modernizar por meio da informatização o sistema de saúde do DF, modernizar os serviços de diagnóstico e tratamento, racionalizar a utilização do sistema por meio do

funcionamento 24 horas dos postos de saúde, implantar e concluir novas unidades de saúde e melhorar a qualidade do atendimento por meio do planejamento da demanda. Mais uma vez fica clara a tentativa de desafogar o Plano Piloto, o que em si não é algo ruim, porém cabe questionar a centralidade e intenção desse movimento, que pode vir a ocorrer em detrimento da garantia de direitos sociais. Também podemos perceber que, estando presente em todos os tópicos, a gestão, é posta pelo documento, como o principal problema da saúde.

A responsabilização da sociedade civil também se expressa no orçamento do DF nos textos das LDOs por meio da permissão de inclusão de dotação a título de subvenções sociais para entidades sem fins lucrativos de atividade continuada, desde que atendam a certos requisitos. Também disposto nas LDOs, está a obrigação da destinação de recursos para o pagamento de amortizações, juros e encargos da dívida além de eximir da indicação de recursos necessários para a sua execução, emendas aos projetos de lei orçamentária que incidam sobre serviços da dívida. Quanto à dívida, não se defende aqui um calote da mesma, mas uma auditoria cidadã, para que possamos entender que dívida é essa, qual a sua origem, quem exatamente são os credores e que se possa fazer um planejamento do pagamento real e não apenas a rolagem dos seus encargos, fazendo com que ela se torne uma dívida sem fim, gerando lucros ao capital portador de juros.

Os documentos orçamentários mostram que o GDF deu grande importância para o desenvolvimento econômico descentralizado, no que diz respeito à ocupação territorial, para a modernização da máquina estatal e sua gestão e para o equilíbrio fiscal do Estado, em detrimento de um real compromisso com a redução da desigualdade e com proteção social dos cidadãos.

3.3 - Execução orçamentária da seguridade social

Os dados do comportamento da execução orçamentária da seguridade social no Distrito Federal mostram que durante o PPA, os gastos com a seguridade em dados deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2013 somaram 10,2 bilhões de reais. O gasto foi da ordem de 2,1 bilhões de reais em 2008, 2,2 bilhões em 2009, 2,5 bilhões em 2010 e 3,3 bilhões em 2011.

Tabela 3 - Magnitude da execução orçamentária da seguridade social
em razão do PIB-DF

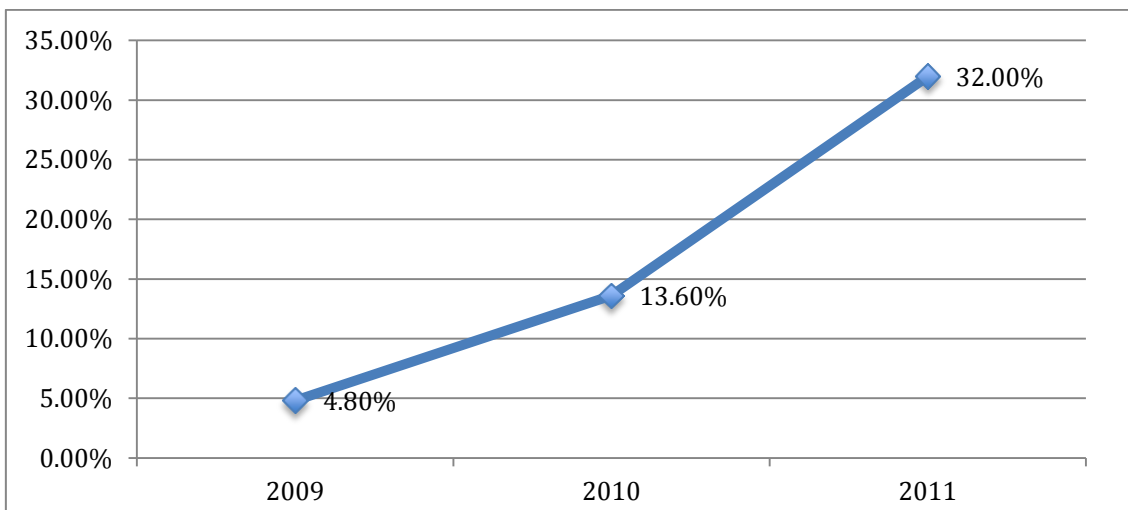
Dados em bilhões de reais deflacionados pelo IGP-DI dezembro de 2013

Ano/dado	PIB-DF	Orçam. seg. social	Porcentagem
2008	86,9	2,1	2,4%
2009	98,9	2,2	2,2%
2010	119,1	2,5	2,1%
2011	141,9	3,3	2,3%

Fonte: CODEPLAN e IBGE. Produto Interno Bruto do Distrito Federal 2011.
Elaboração própria.

O gasto com a seguridade social aumentou continuamente em valores, assim como o percentual de crescimento durante o período, como ilustra o Gráfico 1. Porém, em comparação com o PIB, como mostra a tabela 3, o gasto diminuiu nos dois primeiros anos, com uma pequena recuperação no último. Esta relação do gasto com o PIB, como vemos em Fagnani (1996), é um indicador que aponta a importância conferida a uma dada política, e com os dados apresentados, vemos mais uma vez, um déficit de amparo estatal às demandas sociais do DF.

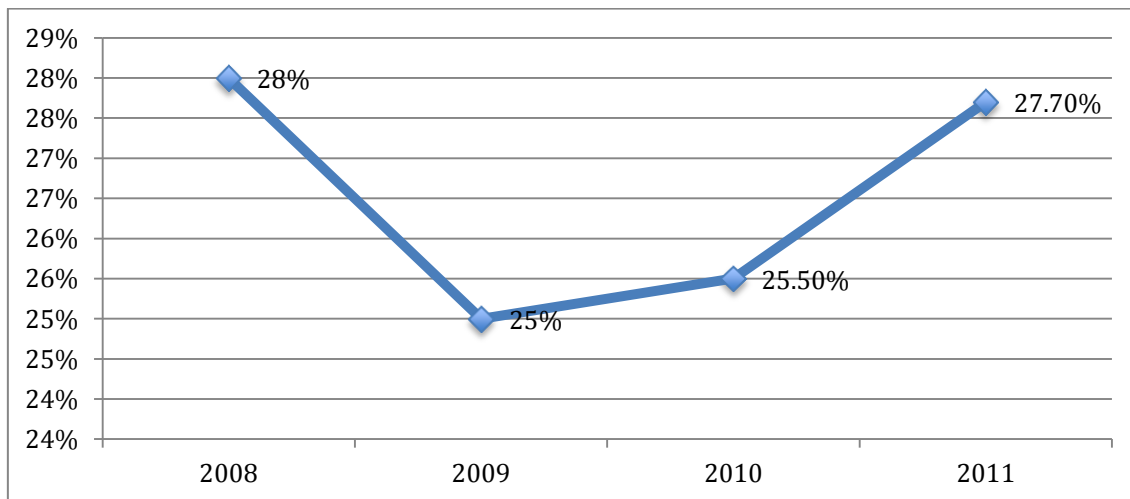
Gráfico 1 - Evolução do crescimento da alocação de recursos no OSS do DF



Fonte: SEPLAN, comportamento da execução orçamentária da seguridade social 2008 a 2011. Elaboração própria.

Ao ser comparado à totalidade dos recursos liquidados pelo GDF, o OSS oscilou durante o período, mas no geral, diminuiu, como é apresentado graficamente a seguir.

Gráfico 2 - Dimensão percentual do OSS em relação ao Orçamento Geral

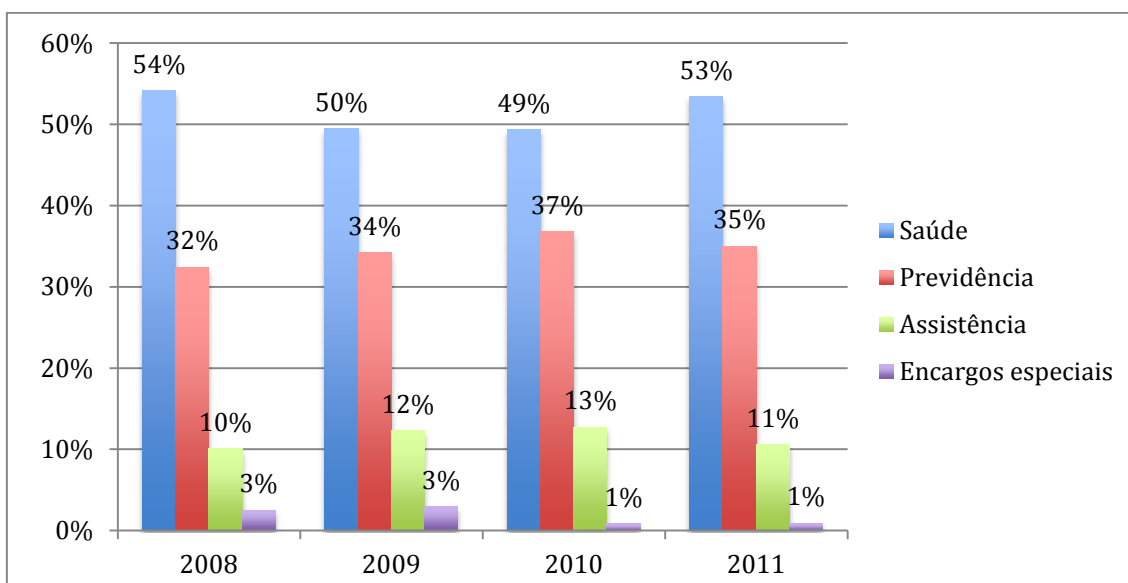


Fonte: SEPLAN, Orçamento Geral do Distrito Federal. Comportamento da execução orçamentária da seguridade social 2008 a 2011. Elaboração própria.

Apesar da recuperação nos dois últimos anos, a porcentagem de recursos que foram destinados à seguridade ainda é menor do que no primeiro ano.

Como se pode observar na tabela 4, a Saúde foi a função que mais recebeu recursos, seguida da Previdência e Assistência. Do mesmo modo, a função Encargos Especiais foi a que mais recebeu recursos depois das três já citadas, com valores significativos, apesar de bem abaixo dos valores das primeiras. O programa vinculado a essa função é o Programa para Operação Especial e as ações que o acompanham dizem respeito à formação de patrimônio de servidores públicos em fundos; ressarcimentos, indenizações e restituições de órgãos públicos; execução de sentenças judiciais; amortização e encargos da dívida pública relativos ao INSS e PASEP. Isso mostra claramente que não só, recursos deixam de ser destinados à seguridade por conta da dívida pública, como seus próprios recursos são consumidos por ela.

Gráfico 3 - Percentual da alocação de recursos do OSS por função



Fonte: CODEPLAN, Comportamento da execução da seguridade 2008 a 2011.
Elaboração própria.

Como se pode observar no gráfico 3, que compara a destinação dos recursos do OSS no PPA por função, de 2008 a 2010 a participação da saúde no orçamento da seguridade social vinha tendo uma diminuição na participação percentual, enquanto a previdência e assistência aumentavam. Já em 2011, ambas perdem espaço para um

crescimento da saúde. Ainda assim, as variações entre funções foram pequenas neste PPA. As demais funções que não aparecem no gráfico receberam menos de 1% dos recursos.

O grande número de funções (dez no total) no período 2008 a 2011 indica a existência de uma pulverização de recursos da seguridade social em outras áreas no DF, ainda que inicialmente esta pulverização aparente ser pequena, o que será melhor explorado por meio da análise do orçamento dos programas mais adiante.

A função que menos recebeu recursos foi Urbanismo, participando do orçamento da seguridade social apenas em 2008. A não continuidade no OSS ocorre também com outras funções como Habitação, que participou em 2008 e 2010, com um pequeno valor no segundo ano, Desporto e Lazer, que obteve recursos em 2009 e Gestão Ambiental, participando somente em 2011.

Mesmo trazendo informações do aspecto mais geral do OSS e de outro dos três indicadores citados por Fagnani (1996) como importantes para a avaliação das políticas públicas, a direção do gasto, os dados da alocação dos recursos por função sem uma análise mais aprofundada podem trazer conclusões equivocadas, uma vez que, tanto as funções se ramificam em programas, como muitos programas também são vinculados a mais de uma função.

Ao fazer a classificação funcional, os manuais técnicos de planejamento e orçamento entendem a função como o maior nível de agregação das áreas de atuação governamental, e a subfunção, uma partição da função agregando um determinado subconjunto de despesa. As subfunções, como dizem os manuais, podem ser combinadas com funções diferentes, de acordo com a especificidade da despesa. A classificação programática também é flexível, possibilitando inclusive a associação de um programa a uma combinação de subfunções diferente das funções a que esteja vinculada. Como exemplo, temos o já citado Programa para Operação Especial, que está vinculado à função Encargos Especiais e às funções Administração, Previdência e Saúde. Deste modo, é necessária a análise também dos programas e seus orçamentos, para sabermos a real destinação dos recursos.

Tabela 4 – Execução orçamentária da seguridade social no DF de 2008 a 2011 por função

Valores em milhões de reais deflacionados pelo IGP-DI 2013

Função	2008		2009		2010		2011	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Administração	0,3	0,01%	0,57	0,03%	7,4	0,3%	0,04	0,001%
Assistência	210,1	10,2%	275,7	12,3%	323,8	12,7%	354,1	10,6%
Previdência	670,7	32,4%	765,7	34,2%	938	36,8%	1172,8	35%
Saúde	1118,7	54,1%	1108,8	49,5%	1256,3	49,3%	1786,8	53,4%
Direitos da Cidadania	17,7	0,9%	23,2	1%	2,2	0,09%	2,2	0,07%
Urbanismo	0,1	0,005%	0	0%	0	0%	0	0%
Habitação	0,7	0,03%	0	0%	0,007	0,0003%	0	0%
Gestão Ambiental	0	0%	0	0%	0	0%	1,4	0,04%
Desporto e Lazer	0	0%	1,3	0,06%	0	0%	0	0%
Encargos Especiais	50,8	2,5%	64,3	2,9%	20,4	0,8%	30,8	0,9%
Total	2069,1	100%	2239,5	100%	2548,1	100%	3348,1	100%

Fonte: CODEPLAN, Comportamento da execução da seguridade 2008 a 2011.
Elaboração própria.

Antes, porém, é importante destacar que, como o GDF ainda não dispõe de um sistema de disponibilização de dados e informações relativas à transparência no mesmo nível de funcionalidade e agilidade como tem por exemplo o Governo Federal, nos dados obtidos para a realização desta pesquisa não constam a execução orçamentária por subfunção. Tampouco se pôde identificar a quantidade de recursos provenientes de cada função nos casos dos programas vinculados a mais de uma, ou seja, dos programas multisetoriais.

De todos os programas, os dez que mais receberam recursos, por ordem de magnitude foram: Programa para Operação Especial, Apoio Administrativo, Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial, Assistência Farmacêutica, Vida Melhor, Gestão de Pessoas, Modernização e Adequação do SUS, Proteção Social Básica, Desenvolvimento e Manutenção dos Sistemas de Informação e Responsabilidade Social e Segurança Alimentar. De início já podemos perceber que a metade desses programas não diz respeito à serviços de proteção social, mas de gestão, administração e modernização de sistemas, incluindo os dois primeiros. Isso indica não só um elevado gasto com a gestão da seguridade e suas políticas, diminuindo os recursos que poderiam ser gastos com os serviços públicos em si, como demonstra que este tipo de programa foi priorizado em detrimento de programas como o Proteção e Amparo ao Idoso, Fortalecimento de Famílias das Baixa Renda, Proteção e Cuidado Infantil e Fomento ao Emprego, Trabalho e Renda, todos estes, entre os dez que menos receberam recursos, mesmo com os indicadores sociais apontando que mais de 17% dos idosos do DF dependem da renda de outras pessoas, a grande concentração de renda que atinge o ente federativo e a elevada taxa de desemprego. Neste trabalho, não se tem o entendimento de que investimentos na gestão pública e democrática não devem ser feitos, porém, estes investimentos não devem ser feitos sob uma perspectiva gerencialista, como apresentam as orientações contidas nos documentos de planejamento trabalhados no início do capítulo.

Esses dados também reforçam a existência da pulverização de recursos da seguridade social no DF. Mesmo os recursos estando presentes nas funções assistência, previdência e saúde, ao se desdobrarem em programas e não se materializarem em serviços de proteção social efetivamente, estes estão sendo pulverizados em outras áreas. Pacheco (2006) já identificava a pulverização de recursos da assistência no DF.

Segundo o autor, mesmo, historicamente, com poucos recursos para atender as demandas que lhe são postas, a assistência no DF ainda se depara com a pulverização de seus recursos em uma variedade de ações, tidas como da assistência sem critérios e definições precisos.

Os dados da execução da OSS por programas ainda mostram uma grande descontinuidade destes, uma vez que 23 dos 44 programas não foram contínuos no período do PPA, sendo que 12 só tiveram vigência em um, dos quatro anos. Foi possível perceber ainda que apenas um programa teve a sua continuidade temporal quebrada no último ano do PPA, quando o governo PT assumiu, ou seja, a descontinuidade dos programas não foi em decorrência da mudança de governo.

Também chamou a atenção, a oscilação dos valores destinados aos programas. Apenas dois programas tiveram crescimento contínuo nos recursos recebidos durante todo o PPA (Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial e Programa para operações Especiais), e um, diminuição contínua (Controle de Doenças Transmissíveis).

Neste PPA, a seguridade social teve treze programas vinculados a mais de uma função no DF, ou seja, programas multisetoriais. A seguir, a lista destes programas para uma melhor visualização.

Tabela 5 - Programas multisetoriais da seguridade social

Apoio Administrativo
Apoio aos Portadores de Necessidades Especiais
Defesa e Garantia dos Direitos Humanos
Desenvolvimento e Manutenção dos Sistemas de Informação
Gestão de Pessoas
Programa de Assistência à Saúde Mental
Programa para Operação Especial
Promoção Comunitária
Proteção à Adolescência
Proteção ao Adolescente em Conflito com a Lei
Proteção e Cuidado Infantil

Comportamento execução seguridade social 2008 a 2011. SEPLAN.
Elaboração própria.

Estes programas dificultam a análise do OSS, pois por mais que saibamos a quais funções estão vinculados, não sabemos exatamente quanto de cada função eles consumiram. Não se faz aqui, obviamente, a defesa pelo fim da cooperação das políticas de seguridade, mas fica a ressalva da necessidade de se separar quanto provém de cada função nos documentos governamentais, em especial no caso dos programas gerenciais e administrativos, onde poderíamos identificar quanto de cada uma das funções é destinado a esses serviços.

Voltando a Fagnani (1996), é importante comparar se os gastos públicos estão de acordo com as metas e objetivos traçados no "discurso oficial". Levando em conta os macro-objetivos definidos pelo PPA, o OSS de fato expressa o esforço do GDF em adotar ações de equilíbrio fiscal, ao não expandir os gastos sociais em relação ao crescimento do PIB-DF, e na gestão para resultados, ao destinar tanto recursos aos programas voltados às áreas de administração, gerenciamento e modernização de sistemas. Já se levarmos em conta outro macro-objetivo, o de reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento humano e social, não temos grandes avanços, uma vez que não houve aumento substancial de recursos para a seguridade.

Uma comparação interessante que podemos fazer é a dos recursos destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública com os orçamentos dos programas. No PPA, foi gasto 813,5 milhões de reais, em valores deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2013, com a dívida pública. Em uma situação hipotética, se tomarmos a dívida como se fosse um programa, este, seria o 4º maior dentro do OSS em recebimento de recursos, o maior da assistência e o segundo maior da saúde. Seria mais um programa a integrar a pequena lista dos que tiveram crescimento contínuo nos recursos recebidos no período do PPA, em especial de 2008 a 2009, com 18,7% de aumento, além de ser um dos poucos que obtiveram recursos em todos os anos do período.

Segundo Fattorelli (2013), somente a dívida interna do DF, ou seja, junto ao Tesouro Nacional e ao Sistema Financeiro Nacional, chegava a 2,8 bilhões de reais no ano de 2012.

Como diz Lupatini (2012), a dívida pública é uma importante fonte de sustentação do capital portador de juros atualmente e contribui em grande escala para a crise do modo de produção. Essa dívida, segundo o autor, não se deu por motivo de ineficiência dos Estados, mas para evitar a desvalorização do capital fictício, exigindo uma parcela cada vez maior de recursos do fundo público, o que gera impactos importantes nas políticas sociais a aumento na carga tributária. Também segundo Brettas (2012), a dívida pública ganha uma maior importância no capitalismo contemporâneo ao ser o principal mecanismo capitalista contra a queda nas taxas de lucro.

3.4 - Políticas de seguridade social

Após este primeiro momento de explanação mais geral dos dados, a seguir é feita a análise da execução orçamentária da seguridade social em cada uma das três funções que dizem respeito às políticas que, hoje, fazem parte da concepção legal da seguridade no Brasil.

3.4.1 - Assistência social

Durante o PPA, os recursos liquidados na função 08, Assistência, foram da ordem de R\$ 1.200.132.804,31. A execução orçamentária da OSS mostrou um aumento de 21,85% do gasto de 2009 em relação a 2008. Em 2010, novo crescimento de 20,63%, e um crescimento um pouco menor, de 9,41% em 2011.

Tabela 6 - Execução orçamentária da política de assistência social

Dados em milhões de reais deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2013

Anos	Dotação autorizada	Empenho liquidado	% de execução
2008	244,8	210,1	85,7%
2009	314,5	275,7	87,6%
2010	364	323,8	89%

2011	412,2	354,1	86%
------	-------	-------	-----

Fonte: Execução orçamentária da seguridade social no DF 2008 a 2011. SEFAZ.
Elaboração Própria.

Durante o período do PPA, a porcentagem da relação entre os recursos liquidados na função e o recurso autorizado cresceu nos dois primeiros anos e teve uma retração no último. O índice de liquidação, sempre abaixo dos 90 por cento, mostra que uma parte significativa dos recursos autorizados não chega à população na forma de serviços.

Com relação aos programas vinculados à função, além de participar do financiamento de onze programas multisetoriais, a assistência foi responsável exclusiva por outros onze programas durante o PPA. Apenas três contínuos em todos os anos (Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Responsabilidade Social e Segurança Alimentar) de modo que cinco só obtiveram recursos em um dos anos. Estes programas, custeados somente pela função assistência, foram responsáveis por pouco mais de 643 milhões de reais em dados deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2013. Deste modo, temos que, 55,2% dos recursos foram destinados a programas custeados somente pela função e 44,8% foram destinados a programas multisetoriais. Abaixo, a lista 2 traz os programas exclusivos e os multisetoriais, que receberam recursos na função.

Tabela 7 - Programas exclusivos e multisetoriais vinculados à Assistência

Programas Exclusivos Assistência	Programas Multisetoriais Assistência
Apoio ao Educando	Apoio Administrativo
Brasília sem Homofobia	Apoio Port. de Necessidades Especiais
Educando Sempre	Defesa e Garantia dos Direitos Humanos
Fomento ao Emprego, Trabalho e Renda	Gestão de Pessoas
Fortalecimento Famílias de Baixa Renda	Programa de Assistência à Saúde Mental
Programa de Dados Sócio-Econômicos	Promoção Comunitária
Proteção Social Básica	Proteção à Adolescência

Proteção Social Especial	Prot. Adolescente em Conflito com a lei
Qualificação Social e Profissional	Proteção e Cuidado Infantil
Responsab. Social e Segurança Alimentar	Proteção e Amparo ao Idoso
Vida Melhor	Proteção Social a Indivíduos e Famílias

Comportamento execução seguridade social 2008 a 2011. SEPLAN.
Elaboração própria.

Nesta função, os três programas que mais receberam recursos foram o Vida Melhor (340,7 milhões), que tinha como subtítulos, isenções de tarifas de energia, água e esgoto para entidades de assistência social, Bolsa Alfabetização, Bolsa Escola, Bolsa Social, Cesta Verde, Nosso Leite e recursos para os restaurantes comunitários, sem especificação do fim exato, o programa Proteção Social Básica (158,3 milhões) e o programa Responsabilidade Social e Segurança Alimentar (79,4 milhões).

Os programas que menos receberam recursos foram; Brasília sem Homofobia (279 mil), tendo como ação o apoio às marchas LGBT no DF de 2009 e 2010, o Programa de Dados Sócio-Econômicos (118 mil) realizando uma pesquisa sobre a proteção social da população em situação de rua do DF e com a implantação do projeto Cidade dos Meninos em 2008 e 2009 respectivamente, e o programa Educando Sempre (70 mil), que seria destinado à construção de uma escola profissionalizante no Recanto das Emas, mas foi interrompido devido a repercussões do afastamento do então governador do DF, José Roberto Arruda.

De acordo com o próprio site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a política de assistência é dividida em dois eixos, a Proteção Social Básica (PSB), com programas objetivados a prevenir situações de risco, e a Proteção Social Especial (PSE), onde os programas são destinados a famílias ou indivíduos já em situação de risco social ou pessoal, com direitos violados ou ameaçados, o que exige atividades diferenciadas e é mais complexa de ser gerida. De acordo com os programas e suas ações, podemos identificar quanto recurso foi utilizado na PSB e na PSE.

Programas como o Apoio ao Educando, que se materializa no subtítulo do programa renda minha, Educando Sempre, com implantação de projetos sociais, Fomento ao Emprego, Trabalho e Renda, com apoio a associações e implantações de

centros de referência dos direitos humanos, Responsabilidade Social e Segurança Alimentar, com a construção de restaurantes comunitários, isenção de taxas de água e esgoto, bolsa universitária, concessão de enxovais a gestantes, cestas básicas e promoção de assistência social comunitária, Vida Melhor, com bolsa alfabetização, bolsa social e isenção de taxas de energia a entidades assistenciais, além do próprio programa Proteção Social Básica, fazem parte da PSB, e receberam 95% dos recursos da Assistência no PPA.

A análise das atividades ligadas aos programas mostrou que a PSE foi composta somente pelo programa homônimo, e foi responsável por 4,8% dos recursos. O restante ficou a cargo de concessão de verbas para a realização de marchas LGBTs no DF e Qualificação Social e Profissional. Na tabela 5 é possível comparar a porcentagem que cada um dos eixos obteve de recursos da função durante o PPA. O aumento no recebimento de recursos no ano de 2009 foi destinando principalmente para a PSB, quando teve seu auge na representação da execução orçamentária da função.

Tabela 8 – Destinação dos recursos da Assistência por complexidade de atendimento

2008		2009		2010		2011	
PSB	PSE	PSB	PSE	PSB	PSE	PSB	PSE
94,4%	5,9%	96,5%	2,9%	95,6%	4,6%	94,1%	5,9%

Fonte: SEFAZ, execução orçamentária da seguridade social 2008 a 2011.
Elaboração própria.

O diagnóstico Social do DF expõe que a cobertura de famílias pelo Programa Bolsa Família (PBF) em 2011 foi de 71,8% da demanda, menor do que no ano de 2007, quando foi de 72,41%. Durante o período a porcentagem variou bastante, chegando a um número de 91,15% em 2010 por exemplo, com uma grande queda no ano seguinte. Já o número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) aumentou continuamente de 2007 a 2011. Tanto o número de idosos quanto o de deficientes atendidos aumentou. Ainda assim, vemos um crescimento pequeno ano a ano, ainda que

considerável passando de 31 mil atendidos em 2007, para 44 mil em 2011.

3.4.2 - Previdência social

Na função 09, Previdência, a alocação de recursos do OSS foi de R\$ 3.548.438.710,58. Durante o PPA o crescimento dos gastos na função foi de 14,32% em 2009, 22,32% em 2010 e 25,02% em 2011, em relação aos respectivos anos anteriores. Foi a função com o maior crescimento geral nos gastos da seguridade social.

Como podemos observar na tabela 6, a liquidação dos recursos autorizados oscilou durante o período, e assim como na função assistência, uma parte significativa dos recursos autorizados não foram empregados, em especial nos anos de 2009 e 2011.

Tabela 9 - Execução orçamentária da política de previdência social

Dados em milhões de reais deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2013

Anos	Dotação autorizada	Empenho liquidado	% de execução
2008	735,7	670,8	91,2%
2009	981,1	765,7	78%
2010	1060,8	938	88,4%
2011	1548,9	1172,8	75,7%

Fonte: Execução orçamentária da seguridade social no DF 2008 a 2011. SEFAZ.
Elaboração Própria.

A função não foi responsável por nenhum programa exclusivamente. Os programas vinculados à ela foram; Apoio Administrativo, com ações de manutenção dos serviços administrativos gerais do IPREV/DF, o Desenvolvimento e Manutenção dos Sistemas de Informação, com gestão da informação e sistemas de TI, o Gestão de Pessoas, com capacitação de recursos humanos do IPREV/DF, e o Programa para Operação Especial, situados neste último, os recursos que se referem aos pagamentos de servidores inativos e pensionistas dos órgãos do GDF, além de concessões de benefícios a servidores do Instituto de Previdência dos Servidores do DF.

Os servidores estatutários do GDF não contribuem para o INSS, mas seguem as normas da Lei Complementar nº 769 de 30 de junho de 2008, que regulamenta o

Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal (RPPS/DF), gerido pelo Instituto de Previdência Social do Distrito Federal (IPREV/DF), que segundo o próprio, capitaliza os recursos arrecadados por meio das contribuições previdenciárias, ou seja, os aplica no mercado financeiro, e pagam as aposentadorias, pensões e benefícios aos segurados, mais uma expressão da utilização de recursos da seguridade social no capital financeiro, gerando lucro aos bancos que fazem o intermédio da aplicação desses recursos no mercado. Para além, deve-se considerar o risco que se corre com essas aplicações financeiras. Mesmo que investidos em fundos considerados de pequeno risco, este risco não é nulo. Em caso de crise e não rentabilização dessas aplicações, o fundo público, neste caso, da seguridade, se esvai, e não se materializa em direitos sociais.

Os benefícios pagos pelo IPREV/DF são a aposentadoria compulsória por invalidez permanente, por idade (70 anos para homens e mulheres), com valor da média aritmética dos maiores vencimentos de 80% do período em que se trabalhou nos órgãos do GDF a partir de julho de 1994, aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição (60 anos de idade e 35 de trabalho para homens, 55 anos de idade e 30 de trabalho para mulheres), aposentadoria voluntária por idade (mesmas idades do anterior), aposentadoria especial do professor, reduzindo cinco anos nos prazos para aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição, auxílio doença, salário maternidade, salário família, uma remuneração paga ao segurado por filho menor de 14 anos ou maior que esta idade, desde que, seja inválido, e pensão por morte e auxílio reclusão para dependentes dos segurados.

3.4.3 – Saúde

Enquanto função que mais recebeu recursos no OSS, na função 10, Saúde, foram liquidados R\$ 5.917.536.921,96. Os recursos liquidados na Saúde obtiveram um crescimento de 4,22% no primeiro ano, 15,04% no segundo e 37,17% no terceiro.

Nesta função, os recursos liquidados em razão dos autorizados, tiveram o menor índice de execução das três principais funções da seguridade, e vinha diminuindo, com uma recuperação no ano de 2011, como mostra a tabela 7.

Tabela 10 - Execução orçamentária da política de saúde

Dados em milhões de reais deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2013

Anos	Dotação autorizada	Empenho liquidado	% de execução
2008	1332,6	1118,7	83,9%
2009	1515,7	1108,8	73,2%
2010	1895,4	1256,3	66,3%
2011	2614,6	1786,8	68,3%

Fonte: Execução orçamentária da seguridade social no DF 2008 a 2011. SEFAZ.
Elaboração Própria.

A função cedeu recursos a dez programas multisetoriais. Foi responsável exclusiva por outros treze programas durante o PPA, com um gasto total de 1,9 bilhões com estes. Deste modo, 3,4 bilhões de reais foram gastos com os programas de múltipla vinculação, 64,5% do total. Mais uma vez, abaixo, a lista que identifica esses programas.

Tabela 11 - Programas exclusivos e multisetoriais vinculados à Saúde

Programas Exclusivos Saúde	Programas Multisetoriais Saúde
Assistência Farmacêutica	Apoio Administrativo
Assistência Integral Materno-Infantil	Apoio Portadores Necessidades Especiais
Atenção Primária em Saúde	Defesa e Garantia dos Direitos Humanos
Atend. Médico-Hospitalar e Ambulatorial	Desenvolvimento e Manut. Sistemas Info.
Controle de Doenças Transmissíveis	Gestão de Pessoas
Divulgação Oficial	Programa de Assistência à Saúde Mental
Educação e Pesquisa em Saúde	Programa Para Operações Especiais
Gestão por Resultados	Proteção à Adolescência
Hemotecnologia	Proteção e Amparo ao Idoso
Melhoria da Gestão Pública	Proteção Social a Indivíduos e Famílias
Modernização e Adequação do SUS	
Saúde em Família	

Seis programas foram contínuos: Assistência Farmacêutica, Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial, Controle de Doenças Transmissíveis, Educação e Pesquisa em Saúde, Hemotecnologia e Vigilância em Saúde. Dois só obtiveram recursos em um dos quatro anos: Assistência Integral Materno-Infantil e Saúde em Família. Cabe lembrar que os indicadores sociais mostram uma elevada taxa de mortalidade infantil no DF, que inclusive aumentou, de 2007 a 2010. Paradoxalmente à obtenção de recursos somente no ano de 2008, o Diagnóstico Social do DF afirma haver uma ampliação na cobertura da Estratégia Saúde em Família de 2007 a 2011.

Os programas que mais receberam recursos foram o Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial (1,3 bilhões), Assistência Farmacêutica (453 milhões) e Atenção Primária em Saúde (48,3 milhões). Os que menos receberam foram: Saúde em Família (3,2 milhões), Educação e Pesquisa em Saúde (727 mil) e Assistência Integral Materno-Infantil (333 mil).

De acordo com o Ministério da Saúde, o atendimento em saúde no Brasil é organizado por três níveis de complexidade: a primária, ou Atenção Básica em Saúde, onde a população tem acesso às especialidades básicas, clínica médica, pediatria, obstetrícia e ginecologia; a secundária, ou de Média Complexidade, que atende os principais agravos de saúde da população, com consultas hospitalares e ambulatoriais, exames e alguns procedimentos cirúrgicos; e a terciária, ou de Alta Complexidade, com procedimentos que necessitam alta tecnologia ou envolvem um alto custo, como a traumatologia, cardiologia, terapia renal substitutiva e oncologia.

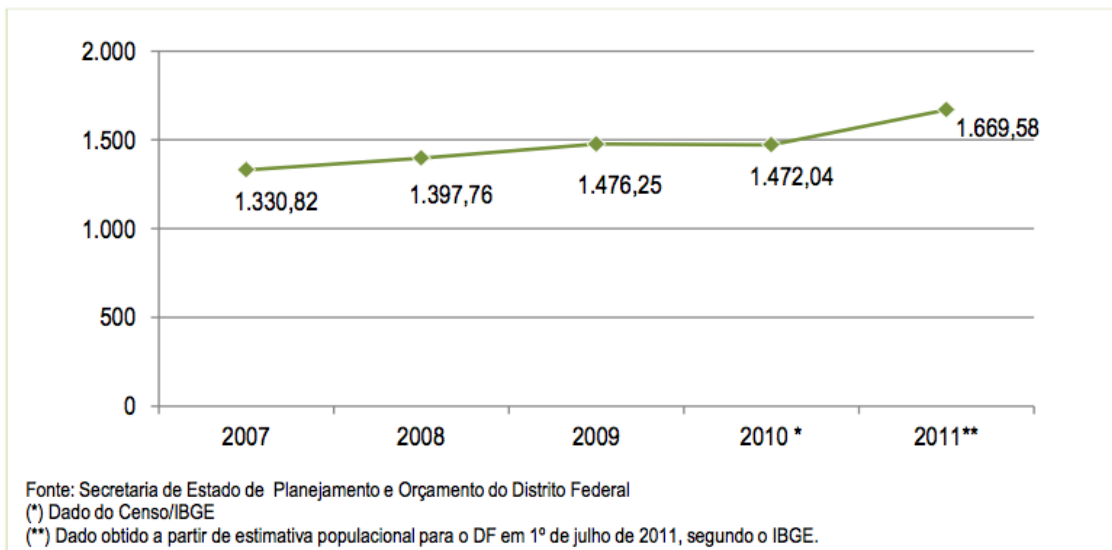
Mesmo com o desdobramento de programas em subtítulos, os documentos a que se foi possível ter acesso para essa pesquisa não permitem avaliar a quantidade de recursos destinados a cada um dos níveis de complexidade. Isso porque, no programa Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial, o que mais recebeu recursos na função, os subtítulos que dizem respeito às ações e atividades do programa são de todos os níveis de complexidade, com prevenção (primário), atendimento (secundário) e inclusive de especialidades como a oncologia (terciário).

Outros programas, com pobre especificação no subtítulo do orçamento também são impassíveis de se definir a complexidade em que atende. A Assistência Farmacêutica, com aquisição e fornecimento de medicamentos já é uma parte separada, onde não se define nível de complexidade; a Assistência Integral Materno-Infantil sim, é um atendimento que pertence à Média Complexidade (e que só obteve recursos em 2008); a Educação e Pesquisa em Saúde, desencadeou fomento de pesquisas em saúde e o apoio a eventos acadêmicos, além de capacitação de pessoal; a Hemotecnologia, apesar de ter ações em frentes variadas, como controle de qualidade, publicidade dos hemocentros, construção de hemocentros, análise laboratorial, manutenção de serviços administrativos e processamento, armazenamento e distribuição de sangue, pode ser considerada de alta complexidade; já a Vigilância em Saúde, com assistência a famílias em situação de violência, vigilância ambiental e sanitária e o programa Saúde em Família (também só obteve recursos em 2008), que se desdobra em ação homônima, podem ser considerados Atenção Básica em Saúde.

Há ainda o programa com o nome Atenção Básica em Saúde, que se desdobrou em ações de assistência à saúde do adolescente em risco pessoal e social, do adulto, da criança, do diabético, do idoso, da mulher, da população penitenciária e da saúde bucal, além de ações de alimentação e nutrição e ações estratégicas de saúde em família. Esse programa não recebeu recursos no ano de 2008. No ano de 2009, representou 1,2% dos recursos da função, aumentando para 3,8% no ano seguinte e para 4,2% em 2011, um crescimento significativo, mas representando ainda uma parte muito reduzida dos recursos.

Já segundo o Diagnóstico Social do DF, realizado pela CODEPLAN, sinaliza que o gasto anual por pessoa em saúde no DF vem aumentando, ainda muito pouco, com exceção do ocorrido em 2010 em que ocorre um decréscimo no valor, como se pode observar no Gráfico 4. Apesar disso, de 2008 a 2011 o número de leitos de internação no SUS para cada cem mil habitantes diminuiu de 193,98 para 176,48 e a cobertura vacinal de crianças menores de um ano de idade diminuiu de 90,45% para 86,2%.

Gráfico 4 - Gasto anual por pessoa em saúde no Distrito Federal



*Valor total liquidado, somadas as fontes locais e do Fundo Constitucional, corrigido conforme o INPC (valores de dez/2011).

Fonte: CODEPLAN, Diagnóstico do desenvolvimento social do Distrito Federal, 2012
Elaboração: CODEPLAN.

Considerações Finais

Para tecer as considerações finais deste trabalho, em um primeiro momento resgatam-se de forma bem sintética e até mesmo grosseira, as ideias principais abordadas em seu corpo, para então apresentar, também de forma resumida os resultados mais importantes no tocante da pesquisa dos dados do orçamento da seguridade social no DF de 2008 a 2011 e a implicação que eles têm para a materialização de direitos sociais por meio da seguridade. Por fim são indicadas necessidades de pesquisa que o tema suscita.

Os países de capitalismo central e suas sociedades, viveram momentos em que os Estados alargaram direitos, em face da conjuntura social, econômica e política. Esses momentos se deram principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, perdurando até o final dos anos 1970. A expansão das atividades estatais é feita por meio do fundo público, que passa a ser mais exigido a partir da introdução do modo de produção capitalista ao seu estágio imperialista, expansão essa, que ganha ainda mais força política com a predominância do pensamento keynesiano, adotado a partir da década de 1940 pelos Estados em resposta à crise econômica deflagrada em 1929.

O fundo público, que anteriormente, no estágio concorrencial do capitalismo, era destinado apenas para a provisão daquelas que eram as condições externas da produção capitalista, uma vez que, com a predominância do pensamento liberal, a intervenção estatal era vista como um mal necessário, passa então a ser demandado em grande escala pelo capital, tanto no que diz respeito à investimentos que subsidiam aumentos no lucro, quanto no que tange à materialização de condições de vida à classe trabalhadora em meio às suas reivindicações, organização e força política.

O Brasil, porém, enquanto país de capitalismo tardio e periférico, não vivenciou momentos de vigência de um Estado Social e de garantia de direitos alargada, como o ocorrido em boa parte dos países europeus e nos Estados Unidos.

Deste modo, o país, que possuía uma economia frágil, baseada na produção de café e produtos agrícolas voltados para a exportação, passa por um momento de modernização conservadora, na tentativa de desenvolver a indústria nacional. É neste contexto que a partir da década de 1930, uma série de avanços são conquistados pela classe trabalhadora em assunto de legislação trabalhista. Fundos de Aposentadoria e

Pensões são criadas e o Estado passa a ter um aparato institucional voltado à responder demandas sociais. Mesmo com a tomada do poder pela Ditadura Militar em 1964, nos anos seguintes avanços nesse sentido continuam a ser feitos, não sem motivos, voltados à legitimação do sistema político e possibilitados pelo avanço da economia brasileira.

Porém, com a nova crise capitalista, deflagrada no setor petrolífero na década de 1970 e o reordenamento da política econômica norte americana, a economia brasileira, assim como de toda a América Latina, é fortemente afetada, e o que se tem é a imersão do Estado em uma crise fiscal em decorrência da dívida externa e das dívidas contraídas pelo setor privado, que são assumidas pelo Estado com a pressão do FMI. Há neste momento um movimento de privatização do Estado e das políticas sociais, também afetadas pela crise.

A crise econômica, que se refletiu no Estado, somada aos movimentos sociais e à mobilização da classe trabalhadora propiciam a retomada do estado democrático no Brasil no final da década de 1980, o que culmina na construção de uma nova Constituição, promulgada em 1988. A nova Constituição traz grandes avanços sociais, o maior deles, o inédito uso do termo seguridade social, com a formação de um sistema de proteção social regulamentado no país. A seguridade social passa a abranger as políticas de assistência social, previdência social e saúde.

Porém, já na década seguinte, o neoliberalismo, liberalismo em uma nova roupagem, diferenciando-se do pensamento mais antigo principalmente por não ter o Estado como um provedor das condições externas do modo de produção, que não deve interferir na economia, mas sim, como responsável pelo equilíbrio monetário e econômico, além de requisitar seus recursos para a obtenção de lucro, com a diminuição da sua intervenção na área social, ganha força no país, acarretando uma contrarreforma do Estado brasileiro, que nada mais é do que a reformulação do Estado para o mercado, sob a argumentação de que a crise econômica que assolava o país desde os anos 1980 eram decorrentes de problemas na máquina estatal, que seria exacerbadamente grande em intervenções e frentes, além de ser ineficiente.

Este é um momento em que o modelo toyotista assume a hegemonia em detrimento do antigo fordismo, embora traços dos dois sejam visíveis no capitalismo brasileiro. O setor privado passa a atuar em prol da não materialização e negação de direitos conquistados pela classe trabalhadora no período da Constituinte.

Essa contrarreforma repercute nas políticas sociais e na seguridade social. As políticas que compõem o novo sistema de proteção social no país passam a ser tratadas de forma segmentada, e disposições legais passam a ser descumpridas, como a criação de um orçamento autônomo para a seguridade social. Esta ainda não tem as suas fontes de financiamento diversificadas e seus recursos ainda passam a ser legalmente desviados por meio de manobras jurídicas como a DRU.

No Distrito Federal, essa contrarreforma também se faz presente. Documentos que compõem o orçamento no DF, formulados anteriormente à elaboração das LOAS, justamente para estabelecerem os objetivos pelos quais essas devem se guiar, mostram a incidência do pensamento neoliberal no GDF no período em questão.

O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do DF, elaborado um ano antes do PPA, pontua como critérios norteadores da administração pública a inovação, o desenvolvimento, a modernização da máquina administrativa e da gestão pública.

Também o PPA ao elencar os macro-objetivos a serem alcançados, traz a implementação de ações de crescimento pautadas na inovação e competitividade, o crescimento urbano ordenado, a adoção de ações de enfoque no equilíbrio fiscal, principal ponto defendido na “reforma” do estado segundo o pensamento neoliberal, e contrapõe com o último, voltado à redução de desigualdades e promoção do desenvolvimento social.

Se os indicadores econômicos e sociais mostram um Distrito Federal desigual e com um grande fosso social que demanda políticas e serviços públicos e sociais, a execução orçamentária indica que durante o período analisado, não foi feito um grande esforço por parte do Governo do Distrito Federal para enfrentar as questões assolam a população.

Os dados da execução orçamentária mostram que há um aumento vegetativo da alocação de recursos na seguridade social no DF, ao menos no que diz respeito à alocação de recursos no OSS. Ainda assim, esse valor diminuiu proporcionalmente em relação ao PIB do DF no período.

A descontinuidade de alocação de recursos em funções e de programas é um dado que chama a atenção e merece ser estudado mais a fundo, porém, pode ser reflexo do período de instabilidade política vivida no período do PPA. Com a troca de governo e até mesmo intervenção federal, as políticas da seguridade parecem ter sido afetadas

neste ponto, embora apenas os dados dessa pesquisa não sejam suficientes para tal afirmação.

A diminuição proporcional da magnitude dos recursos da função saúde em relação à assistência e previdência apontam para a orientação política do governo, que, guiado por uma perspectiva neoliberal, focaliza as políticas e reduz a sua intervenção na provisão de políticas mais amplas. Também destaca-se a grande monetarização da política de assistência, que tem como programas que mais receberam recursos, os de transferência de renda, que aliás, demonstrava grande atraso no que diz respeito ao movimento de unificação de iniciativa do Governo Federal.

Corroborando análises anteriores, há uma pulverização dos recursos da seguridade social no DF. Essa, não ocorre às claras, porém, mesmo recursos alocados nas funções assistência, previdência e saúde, muitas vezes acabam destinadas a ações que não dizem respeito a serviços de proteção social para a população. Em especial, verificou-se a destinação de boa parte desses recursos para ações de modernização da máquina estatal, muitas vezes a partir de uma visão gerencialista, que não garante direitos e traz repercussões para os trabalhadores do Estado de precarização do trabalho. Grandes exemplos desse fenômeno são a adoção da gestão para resultados aliada ao equilíbrio fiscal como um dos macro-objetivos do PPA e o próprio programa Gestão por Resultados, presente no OSS.

Também o aspecto do equilíbrio fiscal corrobora análises a nível nacional no âmbito do DF. Os recursos do OSS destinados ao pagamento e amortização da dívida pública são bastante significativos, confirmando uma das hipóteses postas neste trabalho.

O tema é propício ainda a muitos estudos. Estudos que analisassem um período maior deste orçamento, os orçamentos de cada uma das políticas, de forma mais aprofundada e mediante o conseguimento de dados mais precisos trariam importantes avanços para a seguridade social em ente federativo extremamente desigual e com demandas sociais tamanhas, como ocorre no DF.

Referências Bibliográficas

- AMORIM, Álvaro A. S.; SALVADOR, Evilasio. Abordagens das desigualdades socioeconômicas no Brasil do século XXI. *Revista em Pauta*. v. 8. n. 26. Rio de Janeiro, p. 31-47, Dezembro, 2010.
- ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BATTINI, O.; COLIN, D. R. A. ; FOWLER, M. B. . Assistência social, controle e financiamento. *Ser Social*, Brasília, p. 117-140, 2001.
- BEHRING, Elaine R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, p. 44-63, 2008.
- _____. Crise do capital, fundo público e valor. *Capitalismo em crise: política social e direitos*, São Paulo: Cortez, p. 13-34, 2010.
- _____. Fundamentos da Política Social. *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*, FNEPAS, p. 01-27, julho, 2006. Disponível em:
<http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf>
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. v. 2. (Biblioteca básica de Serviço Social).
- BOSCHETTI, Ivanete. A política da seguridade social no Brasil. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*, Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 323-340, 2009.
- _____. A "reforma" da previdência e a seguridade social brasileira. *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 27-47, 2003.
- _____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*, Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 575-592, 2009.
- _____. Os custos da crise para a política social. *Capitalismo em Crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, p. 64-85, 2010.
- BOSCHETTI, I. ; TEIXEIRA, S. O. ; SALVADOR, E. . A assistência social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto?. 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2013, Águas de Lindóia, São Paulo.
- BRASIL. Entendendo o SUS. Ministério da Saúde: Junho de 2006.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, p. 93-122, 2012.

CODEPLAN. Análise dos dados da PNAD 2012: comparativo Distrito Federal e Brasil. Brasília, outubro de 2013.

_____. Diagnóstico do desenvolvimento social do Distrito Federal: pobreza, educação e saúde. Brasília, 2012.

_____. Distrito Federal em Síntese: informações socioeconômicas e geográficas. Brasília, junho de 2013.

_____. Distrito Federal: Produto Interno Bruto do Distrito Federal 2011. Brasília, novembro de 2013.

_____. Evolução do IDH do Distrito Federal e dos municípios da Área Metropolitana de Brasília comparativamente às demais unidades da federação e municípios da Brasil. Brasília, agosto de 2013.

_____. Perfil da distribuição dos postos de trabalho no Distrito Federal: Concentração no Plano Piloto e déficits nas cidades-dormitório. Brasília, abril de 2013.

_____. Perfil dos idosos no Distrito Federal segundo as Regiões Administrativas. Brasília, agosto de 2013.

COHN, Amélia; PINTO, Rosa M. F. O SUS e seus impactos sobre a construção dos direitos sociais. *Orçamento público e políticas públicas: condicionalidades e externalidades*, p. 181-198, Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

Conselho Federal de Serviço Social; Conselhos Regionais de Serviço Social (conjunto CFESS/CRESS). Carta de Maceió. Seguridade social pública: é possível!. Maceió, set. 2000, 3 p.

CUORI, Joseane R. Análise do orçamento do Programa Bolsa Família (2004 a 2009), set. 2010. 71 f. Monografia de graduação - Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

FATORELLI, Maria Lucia. Auditoria cidadã da dívida dos estados. Brasília: Inove, 2013.

FREITAS, Nathalia Eliza de. A materialização do SUAS no DF: o estado garantindo a primazia do setor privado, 2011. 196 f. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IPEA. A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. Comunicados Ipea nº. 155. Setembro de 2012.

_____. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Comunicados Ipea nº. 46. Julho de 2012.

JÚNIOR, Newton da S. M.; PERMÍNIO, Felipe B.; LEITÃO, Karla I. Extensão universitária na desmistificação do orçamento público: a experiência com a cidade Estrutural-DF. *Participação*. Brasília: Universidade de Brasília, p. 61-66, 2012.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, p. 59-92, 2012.

MACHADO, Roberta. Quase metade dos moradores de rua está longe de casa há quase 3 anos. *Correio Braziliense*. Disponível em:
<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/10/20/interna_cidades_df,274734/quase-metade-dos-moradores-de-rua-esta-longe-de-casa-ha-mais-de-3-anos.shtml> Acesso em: 15 de abril de 2014.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e Serviço Social. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. Economia política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2008.

O MERCADO DE TRABALHO NO DF ENTRE 1992 E 2011: SÍNTESE DOS 20 ANOS DA PESQUISA EMPREGO E DESEMPREGO NO DF. Brasília, dezembro de 2011.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OMENA, Valéria Coelho de. A universalização às avessas: a funcionalidade da saúde suplementar no Brasil. In: 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2013, Águas de Lindóia, São Paulo.

PACHECO, Joselito. Garantias sociais sob constante ameaça no Distrito Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de recursos na área da assistência social, 2006. 191 f. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PEREIRA, Camila P.; SIQUEIRA, Marcos C. A. As contradições da política de assistência social neoliberal. *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, p. 211-229, 2010.

PEREIRA, Júlio César Lisboa de Lima. A reincidência de internação de pessoas em situação rua, na Ala de Tratamento Psiquiátrico (ATP) no presídio feminino em Brasília. Monografia de graduação - Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, 2013.

PISCITELLI, Roberto B.; NOBRE, Alexandre de B. A herança orçamentária da Constituição. Ensaio sobre impactos da Constituição de 1988 na sociedade brasileira: consultoria legislativa, p. 711-726. Brasília, 2008.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia do século XXI. São Paulo: Best Seller, 2005.

SALVADOR, Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós-real. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, p. 123-152, 2012.

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, p. 605-631, out./dez. 2010.

_____. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

_____. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Reforma tributária desmonta o financiamento da seguridade social. *Ser Social*, Brasília, v. 11, n. 25, p. 42-54, jul./dez. 2009.

SIQUEIRA, Marcos C. A. A política de assistência social do governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal, fev. 2012. 160 f. Dissertação - Programa de Pós Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SILVA, Giselle S. da. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégias de captura do fundo público pelo capital portador de juros. Financeirização, fundo público e política social, São Paulo: Cortez, p. 209-240, 2012.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA Maria O. da Silva e. Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

VIANNA, Maria L. W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

Referências Legislativas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2013.

GDF. Decreto nº. 28.154, de 23 de julho de 2007. Manual Técnico de Orçamento - MTO/2008: instruções para a elaboração da Proposta Orçamentária do Distrito Federal. Brasília: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão/ Subsecretaria de Elaboração e Execução Orçamentária, 2007.

GDF. Decreto nº. 29.518, de 12 de setembro de 2008. Manual Técnico de Orçamento - MTO/2009: instruções para a elaboração da Proposta Orçamentária do Distrito Federal e de Alterações Orçamentárias. Brasília: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão/ Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, 2008.

GDF. Decreto nº. 31.194, de 21 de dezembro de 2009. Manual Técnico de Orçamento - MTO/2010: instruções para a elaboração da Proposta Orçamentária do Distrito Federal e de alterações orçamentárias. Brasília: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão/ Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, 2009.

GDF. Decreto nº. 32.017, de 04 de agosto de 2010. Manual de Planejamento e Orçamento - MPO/2011: instruções para a elaboração de Propostas Orçamentárias do Distrito Federal e de alterações orçamentárias. Brasília: Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, 2010.

GDF. Lei nº. 3.994 de 26 de junho de 2007. Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 2007 - 2010. Brasília: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007.

GDF. Lei nº. 4.007, de 20 de agosto de 2007. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o período de 2008 a 2011. Brasília, 2007.

GDF. Lei nº. 4.008, de 30 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008. Brasília, 2007.

GDF. Lei nº. 4.179, de 17 de julho de 2008. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2009. Brasília, 2008.

GDF. Lei nº. 4.386, de 05 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2010. Brasília, 2009.

GDF. Lei nº. 4.499, de 27 de agosto de 2010. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2011 e dá outras providências. Brasília, 2010.

GDF. Lei Orgânica do Distrito Federal. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2013.